

01/08/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.472 GOIÁS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUCAS CRUZ NEVES</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS</b>

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. GUERRA FISCAL. REQUISITO DE FRUIÇÃO DE REGIME FAVORECIDO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE. INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA. SUBSÍDIOS FISCAIS E ECONÔMICOS. DISCRIMINAÇÃO TRIBUTÁRIA EM RAZÃO DA ORIGEM. DESIGUALDADES REGIONAIS. DESENVOLVIMENTO NACIONAL. FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO E DE EQUILÍBRIO. DESESTABILIZAÇÃO CONCORRENCIAL. LIVRE INICIATIVA E LIBERDADE DE CONTRATAR.

1. Os conceitos de determinabilidade e individualização não se confundem, de modo que a lei possuir destinatário determináveis não retira o caráter abstrato e geral de seus mandamentos normativos, nem acarreta em sua definição como lei de efeitos concretos. Precedentes: ADI-MC 2.137, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 12.05.2000; e ADI 1.655, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, DJ 02.04.2004.

2. Não há inconstitucionalidade formal, porquanto a lei impugnada não veicula temática trabalhista ou de transporte. O objeto hostilizado representa legítima manifestação da competência legislativa concorrente sobre direito financeiro, tributário e econômico, nos termos do art. 24, I, do Texto Constitucional.

3. Ofende a vedação à discriminação tributária de natureza espacial

**ADI 5472 / GO**

a fixação de reserva de mercado a prestadores domiciliados em determinado Estado-membro como requisito para a fruição de regime tributário favorecido e de acesso a investimentos públicos.

4. Não é justificável a discriminação em razão da origem ou do destino com base na redução das desigualdades regionais, porquanto arrosta o mercado único e indiferenciado do ponto de vista tributário, reflexo da própria soberania nacional e da unidade política e econômica da República.

5. A cotização do percentual mínimo de prestadores de serviço de transporte e a atribuição de encargos incompatíveis à iniciativa privada representam ofensa direta às liberdades fundamentais da empresa, pois não guarda correção jurídica a atribuição de deveres instrumentais que praticamente equiparam o agente econômico privado à Administração Pública, com mera finalidade de persecução de política financeira estadual em contexto de guerra fiscal.

6. Há desequilíbrio concorrencial no mercado interno, quando ato legislativo incentiva a concentração de mercados e eventual cartelização das cadeias produtivas. No caso, atentam contra a livre concorrência os requisitos para fruição dos subsídios financeiros e econômicos criados por ente federativo às sociedades empresárias do ramo automobilístico sediadas em seu território.

7. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá procedência.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator em julgar procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 18.755, de 30/12/2014, e do Decreto n. 8.476, de 12/11/2015, do Estado de Goiás.

**ADI 5472 / GO**

Brasília, 1º de agosto de 2018.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.472 GOIÁS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUCAS CRUZ NEVES</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizado pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) em face da Lei 18.755, de 30 de dezembro de 2014, editada pelo Estado de Goiás, regulamentada pelo Decreto nº 8.476, de 12 de novembro de 2015.

Eis o teor dos diplomas impugnados:

“Art. 1º As indústrias automobilísticas sediadas no Estado de Goiás, beneficiárias de incentivo fiscal, tratamento tributário especial e/ou programa estadual de financiamento e que realizem contratação de pessoas jurídicas ou físicas para a prestação do serviço de transporte intermunicipal, interestadual e internacional de veículos automotores novos deverão manter reserva mínima de 30% (trinta por cento) do volume total de veículos produzidos anualmente para que sejam transportados por pessoas jurídicas ou físicas autônomas, denominadas cegonheiros, contratados como terceiros por operadores logísticos, com sede em Goiás, desde que atenda às condições do art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. A reserva mínima de 30% (trinta por cento) deverá considerar cada etapa do processo de transporte de novos (veículos zero km), quais sejam: coleta de porto (fluvial, lacustre, marítimo ou seco), transferências, exportações

**ADI 5472 / GO**

e distribuição interna em cada região do território nacional, finalizando com entrega ao concessionário ou varejista.

Art. 2º Não poderá ser beneficiado pela reserva mínima de 30% (trinta por cento) do volume total de veículos anualmente produzidos estabelecida no art. 1º desta Lei o prestador de serviços de transporte intermunicipal, interestadual e internacional de veículos que:

I – esteja irregular junto ao Cadastro Fiscal do Estado de Goiás;

II – esteja inscrito na Dívida Ativa do Estado de Goiás;

III – esteja irregular ou inadimplente com parcelamento de débito fiscal;

IV – esteja irregular com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

V – esteja irregular com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

VI – tenha sido condenado em sentença transitada em julgado em razão de crime contra a ordem econômica e tributária, nos termos previstos em lei federal;

VII – esteja utilizando veículo não contribuinte no Estado de Goiás do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, nos termos da Lei nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991 – Código Tributário do Estado.

Parágrafo único. Considerar-se-á em situação regular o prestador de serviços de transporte intermunicipal e interestadual de veículos que tenha débito com exigibilidade suspensa nos termos do artigo 151 do Código Tributário Nacional (Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

Art. 3º As empresas montadoras de veículo automotor de que trata o art. 1º desta Lei ficam desobrigadas de respeitar a cota mínima de 30% (trinta por cento) do volume total de veículos anualmente produzidos (veículos zero km), nas situações:

I – de ausência de pessoas jurídicas ou físicas autônomas domiciliadas no Estado de Goiás que preencham os requisitos do art. 2º;

**ADI 5472 / GO**

II – de comprovada reprovação de prestadores de serviço de transporte inscritos no procedimento anual de habilitação, destinado a selecionar os prestadores que se encontram aptos a serem contratados e a integrarem a cota mínima prevista nesta Lei.

§ 1º Para a aprovação no procedimento de habilitação anual de que trata o inciso II do caput deste artigo, os prestadores de serviços, além de comprovarem possuir domicílio tributário no Estado de Goiás, deverão demonstrar o preenchimento dos seguintes requisitos:

I – de não violação das prescrições do art. 2º;

II – de prática de preço melhor ou idêntico em relação àquele ofertado no mercado nacional, que deverá ser aferido pelas tomadoras dos serviços através de processo interno de concorrência.

§ 2º Nas hipóteses previstas no caput deste artigo, as empresas deverão apresentar justificativa fundamentada à Secretaria de Estado da Fazenda, sob pena de incidirem no disposto no art. 4º desta Lei.

§ 3º Inexistindo número mínimo de pessoas jurídicas ou físicas autônomas domiciliadas no Estado de Goiás que preencham os requisitos do art. 2º, ou não sendo aprovada parte dos prestadores de serviços de transporte inscritos no procedimento anual de habilitação, a Secretaria de Estado da Fazenda determinará o percentual mínimo a ser atendido para o caso concreto.

Art. 4º No caso de descumprimento do disposto nesta Lei as montadoras de veículos automotores ficam sujeitas à revogação do seu enquadramento nos benefícios de que tratam as Leis nºs 9.489, de 19 de julho de 1984, 13.591, de 18 de janeiro de 2000, e 16.671, de 23 de julho de 2009.

Parágrafo único. A revogação de que trata o caput deste artigo será aplicada por decisão da Secretaria de Estado da Fazenda, nos termos do parágrafo único do art. 7º da Lei nº 16.671, de 23 de julho de 2009.

Art. 5º A Secretaria da Fazenda disciplinará o

**ADI 5472 / GO**

procedimento anual de habilitação, bem como determinará o percentual mínimo na hipótese de ocorrência do disposto no § 3º do art. 3º desta Lei.

Art. 6º O art. 7º da Lei nº 16.671, de 23 de julho de 2009, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art.7º .....

..... V – não observância da reserva mínima de 30% (trinta por cento) do volume total de veículos anualmente produzidos (veículos zero km) para que sejam transportados por pessoas jurídicas ou físicas autônomas sediadas no Estado de Goiás, observada a legislação vigente.” (NR)

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, 30 de dezembro de 2014, 126º da República.

MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR”

“Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 18.755, de 30 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a contratação de serviços de transporte de veículos por indústria automobilísticas beneficiária de incentivo fiscal, tratamento tributário especial e/ou programa de financiamento do Estado de Goiás.

Art. 2º A indústria automobilística, sediada no Estado de Goiás, beneficiária de incentivo fiscal, tratamento tributário especial e/ou programa estadual de financiamento, de que trata o art. 1º, que realizam contratação de pessoas jurídicas ou físicas para a prestação do serviço de transporte intermunicipal, interestadual e internacional de veículos automotores novos deverá:

I - manter reserva mínima de 30% (trinta por cento) do volume total de veículos produzidos anualmente para que sejam transportados por cegonheiros, contratados como terceiros por operadores logísticos, com sede em Goiás;

II - considerar, na formação da reserva mínima de que trata o inciso I, as etapas do processo de transporte de veículos zero km, quais sejam: coleta do porto (fluvial, lacustre,

**ADI 5472 / GO**

marítimo ou seco), transferências, exportações e distribuição interna em cada região do território nacional, finalizando com entrega ao concessionário ou varejista.

Art. 3º O prestador de serviço de transporte intermunicipal, interestadual e internacional de veículos interessado em inscrever-se no procedimento anual de habilitação deverá protocolar solicitação de seu credenciamento diretamente às montadoras, com a seguinte documentação:

I - de regularidade junto ao Cadastro Fiscal do Estado;

II - certidão negativa junto à Dívida Ativa do Estado;

III - de regularidade ou prova de inexistência de inadimplência com parcelamento de débito fiscal;

IV - de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

V - certidão negativa de condenação em sentença transitada em julgado por crime contra a ordem econômica e tributária;

VI - documentação regular de contribuição no Estado de Goiás do IPVA do veículo a ser utilizado no transporte.

§ 1º Considerar-se-á em situação regular o prestador de serviços de transporte intermunicipal e interestadual de veículos que tenha débito com exigibilidade suspensa, nos termos do art. 151 do Código Tributário Nacional (Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

§2º Para a aprovação no procedimento de habilitação anual o prestador de serviço deverá comprovar:

I - possuir domicílio tributário no Estado de Goiás;

II - atendimento aos incisos do caput deste artigo;

III - a prática de preço melhor ou idêntico em relação àquele ofertado no mercado nacional, que deverá ser aferido pelas tomadoras dos serviços mediante processo interno de concorrência.

§3º A decisão da montadora que deferir ou indeferir o credenciamento do prestador de serviço de transporte intermunicipal, interestadual e internacional de veículos deverá, sob pena de revogação do regime especial, nos termos



**ADI 5472 / GO**

do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 7º da Lei nº 16.671/2009:

I - ser motivada e comunicada por escrito e por meio idôneo ao interessado, com prazo não superior a 15 (quinze) dias do pedido;

II - ser protocolada, no prazo de 30 (trinta) dias, na Secretaria da Fazenda e na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação, aplicando-se, no que couber, as disposições da Lei nº 13.800, de 18 de janeiro de 2001, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração estadual.

Art. 4º Para os fins de execução da Lei nº 18.755/14, compete:

I - à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação, fiscalizar o cumprimento do percentual estabelecido no inciso I do art. 2º, por meio de sua Superintendência do Produzir/Fomentar;

II - à Secretaria da Fazenda:

a) disciplinar o procedimento anual de habilitação, bem como determinar o percentual mínimo na hipótese de ocorrência do disposto no § 2º do art. 5º deste Decreto.

b) revogar, nos termos do parágrafo único do art. 7º da Lei nº 16.671, de 23 de julho de 2009, trinta dias após o contribuinte ter sido notificado da ocorrência da situação ensejadora da revogação, o enquadramento das montadoras de veículos automotores nos benefícios de que tratam as Leis nos 9.489, de 19 de julho de 1984, 13.591, de 18 de janeiro de 2000, e 16.671, de 23 de julho de 2009, no caso de descumprimento do disposto neste Decreto.

Art. 5º As empresas montadores de veículo automotor de que trata o art. 2º deste Decreto ficam desobrigadas de respeitar a cota mínima de 30% (trinta por cento) do volume total de veículos anualmente produzidos (veículos zero km), nas situações:

I - de ausência de pessoas jurídicas ou físicas autônomas domiciliadas no Estado de Goiás que preencham os requisitos

**ADI 5472 / GO**

do art. 3º;

II - de comprovada reprovação de prestadores de serviço de transporte inscritos no procedimento anual de habilitação, destinado a selecionar os prestadores que se encontram aptos a serem contratados e a integrarem a cota mínima prevista neste Decreto.

§ 1º Nas hipóteses previstas no caput deste artigo, as empresas deverão apresentar justificativa fundamentada à Secretaria da Fazenda, sob pena de incidirem no disposto na alínea b do inciso II do art. 4º.

§ 2º Inexistindo número mínimo de pessoas jurídicas ou físicas autônomas domiciliadas no Estado de Goiás que preencham os requisitos do art. 3º, ou não sendo aprovada parte dos prestadores de serviços de transporte inscritos no procedimento anual de habilitação, a Secretaria da Fazenda determinará o percentual mínimo a ser atendido para o caso concreto.

Art. 6º As Secretarias da Fazenda e de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação poderão emitir, em conjunto, instrução normativa necessária à plena execução deste Decreto.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, em  
Goiânia, 12 de novembro de 2015, 127º da República.

MARCONI FERREIRA PERILLO JÚNIOR”

Em suas razões, alega-se sua legitimidade ativa e pertinência temática, além de imputar-se vício formal de inconstitucionalidade, tendo em vista que a matéria vertida na lei se colocaria como Direito do Trabalho e transporte.

Aportou-se também objeção relacionada à restrição competitiva e à discriminação fiscal infundada.

Sintetiza-se a irresignação nos seguintes termos:

“i. Inconstitucionalidade formal, uma vez que tratam de

**ADI 5472 / GO**

matérias de transporte e trabalho, de competência privativa da União, sem Lei complementar prévia que autorize o Governo a legislar sobre o assunto e, também;

ii. Inconstitucionalidades materiais, uma vez que afrontam a livre iniciativa, a livre concorrência, o postulado da redução das desigualdades regionais, a busca do pleno emprego, constituem cláusulas discriminatórias e afrontam, de forma geral, a ordem econômica e o postulado da igualdade.”

Em 15 de fevereiro de 2016, adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, haja vista a relevância da matéria discutida e sua importância para a ordem social e segurança jurídica.

A Assembleia Legislativa do Estado de Goiás prestou informações nas quais sustenta a constitucionalidade da lei impugnada, pois *“[o]bserva-se, ainda, a falta da plausibilidade jurídica do pedido, tendo em vista que não há qualquer ilicitude, sequer aparente, na eficiência ao sistema de incentivos já implantados, de forma que contemple importante setor dependente da indústria automobilística.”* Ademais, suscita preliminarmente a impossibilidade de sujeição de lei de efeitos concretos ao controle abstrato de constitucionalidade. Alude a plena liberdade do ente federativo em exercer sua competência tributária, estabelecendo apenas mais um requisito para a fruição de benefícios fiscais por partes de empresas do setor automobilístico. Afirma, ainda, que os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa não são absolutos, de modo que *“o exercício da competência legislativa do Estado, em algumas matérias, pode gerar algumas consequências para certas atividades econômicas, sem que isso importe qualquer inconstitucionalidade.”*

Do mesmo modo, o Governador do Estado de Goiás defendeu a higidez constitucional das normas goianas, concentrando-se em demonstrar a ausência de matéria trabalhista.

O Advogado Geral da União manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela procedência parcial do pedido, notadamente a inconstitucionalidade derivada de discriminação tributária em razão da origem ou do destino.

**ADI 5472 / GO**

O Procurador Geral da República opinou pela procedência da demanda, embora sem subscrever todas as alegações da Requerente, da seguinte forma:

“CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI 18.755/2014 E DO DECRETO 8.476/2015, DO ESTADO DE GOIÁS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE VEÍCULOS. INCENTIVO FISCAL, TRATAMENTO TRIBUTÁRIO ESPECIAL OU ENQUADRAMENTO EM PROGRAMA FINANCEIRO. VIABILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO DE NORMA COM DESTINATÁRIOS DETERMINÁVEIS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 22, I, IX E XI, E 170, CAPUT, II, IV, E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ARTS. 3º, III, 5º, CAPUT, I E XIII; 19, III, E 170, VII, DA CR) E À PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO TRIBUTÁRIA (ART. 152 DA CR).

1. Não inviabiliza o controle de constitucionalidade abstrato o fato de o ato normativo possuir sujeitos determináveis e não determinados. Precedentes.

2. Não afronta o art. 22, I, IX e XI, da Constituição da República definição, por estado, de condições a serem atendidas por beneficiados por tratamento tributário especial e criação de programas de financiamento. Estão os entes federados autorizados a, concorrentemente, legislar sobre os temas (art. 24, I, da CR).

3. Ofende os arts. 5º, caput e XIII, e 170, caput, II, IV e parágrafo único, da CR intervenção de estado que restrinja sem justificativa a livre concorrência e o livre mercado. São ilegítimas medidas injustificadamente discriminatórias impostas a empresas da indústria automobilística e de transporte de veículos que prejudiquem a atividade econômica.

4. Violam os arts. 5º, *caput* e I, 19, III, e 152 da CR medidas que reservem a empresas de estado-membro específico a prestação de serviço de transporte de veículos novos. Proibir

**ADI 5472 / GO**

discriminação de bens e serviços em função de procedência ou destino (vedação à discriminação tributária) decorre do princípio da igualdade, mais especificamente da isonomia federativa imposta a União, estados e municípios.

5. Inexistem elementos suficientes nos autos para concluir por possível ofensa ao art. 170, VII, da CR.

6. Parecer por conhecimento da ação e, no mérito, por procedência do pedido.”

É o relatório.

01/08/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.472 GOIÁS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Inicialmente, impende registrar o cerne da controvérsia posta em juízo, de modo a favorecer a controlabilidade e a racionalidade da decisão colegiada que será tomada em sede plenária.

Trata-se de irresignações de índoles formal e material em face de lei estadual que dispõe sobre a contratação de serviços de transporte de veículos por parte de indústria automobilística beneficiada por subsídios econômicos e financeiros promovidos pelo Estado de Goiás.

Na seara material, segundo minha compreensão, as inconstitucionalidades se colocariam em três aspectos: a discriminação tributária de ordem espacial; a correlação entre os subsídios criados pelo ente federativo às sociedades empresárias sediadas em seu território e desequilíbrio concorrencial no mercado interno brasileiro; e o agravamento das desigualdades regionais pelo regime jurídico em questão.

No âmbito formal, a Confederação-Autora aludiu pela competência privativa da União para dispor sobre a temática, uma vez que a lei impugnada veicularia normas laborais e de transporte.

Igualmente, importa considerar as preliminares de cognoscibilidade suscitadas pelos informantes e *defensor legis*. Nesse quadro, a linha argumentativa deste voto irá abordar os itens mencionados em ordem inversa, de maneira a abarcar todo o espectro da controvérsia suscitada em abstrato.

**PRELIMINARES**

As preliminares que se colocaram resumem-se ao objeto da ação objetiva. A ALE-GO argumentou a impossibilidade de submissão de leis

**ADI 5472 / GO**

de efeitos concretos ao controle abstrato de inconstitucionalidade, tendo em conta a inexistência de abstração e generalidade na lei impugnada. Por sua vez, a Advogada-Geral da União opinou pelo conhecimento parcial da demanda, com a finalidade de desconsiderar o decreto regulamentador da legislação, pois este não seria ato primário.

De início, no que tange às leis de efeitos concretos, constata-se que o diploma legal atacado não se enquadra no referido conceito, haja vista que prevê de maneira abstrata e geral sobre novo requisito para que empresas beneficiárias de vantagens tributárias e econômicas concedidas pelo ente goiano permaneçam em estado de favorecimento.

A leis de efeitos concretos consistem em ato legislativo por exigência formal, ao passo que veicula no conteúdo atos administrativos concretos e imediatos direcionados a sujeitos individualizáveis. Assim, não apresentam mandamentos genéricos ou abstratos, assim como tendem a exaurir sua eficácia jurídica, após a execução dos atos previstos.

Nesse contexto, a compreensão iterativa do STF é pelo conhecimento das ações diretas nessas condições, pois os conceitos de determinabilidade e individualização não se confundem.

Vejam-se os seguintes julgados:

**“I. ADIn: ato normativo: caracterização. Lei que declara canceladas todas as multas relacionadas a determinados tipos de veículos, em certo período de tempo, é ato normativo geral, susceptível de controle abstrato de sua constitucionalidade: a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos. II. Infrações de trânsito: anistia por lei estadual: alegação plausível de usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre trânsito, uma vez que, da competência privativa para definir as respectivas infrações, decorre o poder de anistiá-las ou perdoá-las, o qual não se confunde com o da anulação administrativa de penalidades irregularmente impostas.”** (ADI 2137 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ 12.05.2000, grifos nossos)

**ADI 5472 / GO**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 356/97, ARTIGOS 1º E 2º. TRATAMENTO FISCAL DIFERENCIADO AO TRANSPORTE ESCOLAR VINCULADO À COOPERATIVA DO MUNICÍPIO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E ISONOMIA. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CANCELAMENTO DE MULTA E ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E À DO DISTRITO FEDERAL. TRATAMENTO DESIGUAL A CONTRIBUINTE QUE SE ENCONTRAM NA MESMA ATIVIDADE ECONÔMICA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Norma de efeitos concretos. Impossibilidade de conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Alegação improcedente. O fato de serem determináveis os destinatários da lei não significa, necessariamente, que se opera individualização suficiente para tê-la por norma de efeitos concretos. Preliminar rejeitada. 2. Lei Estadual 356/97. Cancelamento de multa e isenção do pagamento do IPVA. Matéria afeta à competência dos Estados e à do Distrito Federal. Benefício fiscal concedido exclusivamente àqueles filiados à Cooperativa de Transportes Escolares do Município de Macapá. Inconstitucionalidade. A Constituição Federal outorga aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituir o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores e para conceder isenção, mas, ao mesmo tempo, proíbe o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem na mesma situação econômica. Observância aos princípios da igualdade, da isonomia e da liberdade de associação. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 1655, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 02.04.2004, grifos nossos)

Ademais, a ADI-MC 4.048, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (Presidente), j. 14.05.2008, representou viragem jurisprudencial acerca da



**ADI 5472 / GO**

cognoscibilidade de lei de efeitos concretos, especialmente as orçamentárias. No caso, o objeto foi conhecido, porque representava postulação de proteção a uma posição jurídico-positiva, independente do caráter genérico ou abstrato. Na oportunidade, restou assentado que os atributos da generalidade e da abstração somente seriam necessários para o ato normativo a que se refere o art. 102, I, da Constituição da República, para fins de equiparabilidade com leis em sentido formal.

Logo, ainda que a asserção da Intimada estivesse correta, o que não ocorre sob as luzes da jurisprudência do STF, a demanda deveria ser conhecida, por se tratar de lei formal.

Por outro lado, em relação ao decreto regulamentador, constata-se que a Requerente bem fez ao impugnar todo o complexo normativo infraconstitucional, porquanto há relação de instrumentalidade entre a lei e seu decreto regulamentador. Assim, mesmo se não atacado, o decreto deveria ser conhecido e seguir o mesmo resultado de validade constitucional do ato legal, por arrastamento ou decorrência lógica.

**INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

Conforme já relatado, imputa-se a pecha de inconstitucionalidade formal ao objeto desta demanda, porquanto na dicção exordial da CNT a matéria tratada estaria posta junto às competências de matéria trabalhista e de transportes, com previsão no art. 22, I e XI, do Texto Constitucional.

É certo que a Autora possui pertinência temática para questionar a legislação em tela, como se extrai de excerto do Ministro Nelson Jobim na ADI 2.669, de relatoria de Sua Excelência, *“conforme requisito formal de admissibilidade, há pertinência temática entre a finalidade institucional da CNT com as normas questionadas, que dispõem sobre a cobrança de ICMS e prestação de serviços de transporte de passageiros.”*

Contudo, desse reconhecimento não é possível extravasá-lo em termos de repartição legislativa de competências entre os entes federados. A partir de mera leitura inspeccional do objeto, é possível aferir que em nenhum momento se vaza tópico trabalhista, como minudentemente

**ADI 5472 / GO**

demonstrado pelo Governador do Estado, simultaneamente a abordagem de transporte não coincide com o que contido no Código de Trânsito Brasileiro ou congêneres.

Tudo o que tratado sobre contratação de serviços de transporte de veículos por indústria, o foi sob as perspectivas das linhas de crédito disponibilizadas e do tratamento tributário favorecido. Assim, compreendo que o objeto impugnado representa legítima manifestação da competência legislativa concorrente sobre direito financeiro, tributário e econômico, nos termos do art. 24, I, do Texto Constitucional.

Afasto, portanto, a alegação de inconstitucionalidade formal.

**INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Em relação ao caráter discriminatório e antifederativo da legislação impugnada, convém apontar os paradigmas constitucionais relevantes ao deslinde da controvérsia:

“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

(...)

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.”

**ADI 5472 / GO**

Nesses termos, constata-se na espécie desigualação federativa, sem respaldo em finalidade constitucional idônea, pois não se justificou critério de *discrímen* ao estabelecer isenção fiscal condicionada à efetivação de reserva de mercado em favor de contribuintes domiciliados em ente federado específico e arbitrário.

A despeito de se reconhecer a plena competência do Estado-membro para dispor sobre não-incidência tributária sobre contribuinte específicos, seja por ausência de capacidade contributiva, seja por opção legislativa em termos de conveniência e oportunidade, o exercício desse poder não pode contrariar o pacto federativo, mediante ofensas diretas à isonomia tributária perante a lei e na lei.

A respeito dessa distinção, colhe-se excerto da ementa do MI 58, de relatoria do Ministro Carlos Velloso e com acórdão redigido pelo Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19.04.1991:

“O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não é - enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica - suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de

**ADI 5472 / GO**

inconstitucionalidade.”

Nesse sentido, ocorreu ofensa na elaboração do objeto, logo perante a lei, ao instituir critérios desamparados de lastro constitucional e com consequências contrárias aos fundamentos e objetivos republicanos, e a partir da delegação de competências fiscalizatórias, inclusive com capacidade de livramento das obrigações legais no caso concreto, à Secretaria da Fazenda do Estado do Goiás, perpetua-se violação à igualdade na lei, por propiciar tratamento administrativo seletivo e discriminatório.

Cito os seguintes julgados do STF em sentido desabonador ao comportamento de discriminação tributária por critério espacial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ICMS. BENEFÍCIO FISCAL . REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA CONDICIONADA À ORIGEM DA INDUSTRIALIZAÇÃO DA MERCADORIA. SAÍDAS INTERNAS COM CAFÉ TORRADO OU MOÍDO. DECRETO DE 35.528/2004 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VIOLAÇÃO DO ART. 152 DA CONSTITUIÇÃO. O Decreto 35.528/2004, do estado do Rio de Janeiro, ao estabelecer um regime diferenciado de tributação para as operações das quais resultem a saída interna de café torrado ou moído, em função da procedência ou do destino de tal operação, viola o art. 152 da Constituição. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente.” (ADI 3389, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe 01.02.2008)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 356/97, ARTIGOS 1º E 2º. TRATAMENTO FISCAL DIFERENCIADO AO TRANSPORTE ESCOLAR VINCULADO À COOPERATIVA DO MUNICÍPIO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E ISONOMIA. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.

**ADI 5472 / GO**

CANCELAMENTO DE MULTA E ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IPVA. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E À DO DISTRITO FEDERAL. TRATAMENTO DESIGUAL A CONTRIBUINTE QUE SE ENCONTRA NA MESMA ATIVIDADE ECONÔMICA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Norma de efeitos concretos. Impossibilidade de conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Alegação improcedente. O fato de serem determináveis os destinatários da lei não significa, necessariamente, que se opera individualização suficiente para tê-la por norma de efeitos concretos. Preliminar rejeitada. 2. Lei Estadual 356/97. Cancelamento de multa e isenção do pagamento do IPVA. Matéria afeta à competência dos Estados e à do Distrito Federal. Benefício fiscal concedido exclusivamente àqueles filiados à Cooperativa de Transportes Escolares do Município de Macapá. Inconstitucionalidade. A Constituição Federal outorga aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituir o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores e para conceder isenção, mas, ao mesmo tempo, proíbe o tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem na mesma situação econômica. Observância aos princípios da igualdade, da isonomia e da liberdade de associação. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 1655, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 02.04.2004)

Em última medida, as normas em questão vão de encontro ao mercado único e indiferenciado do ponto de vista tributário, reflexo da própria soberania nacional, como patrimônio nacional, conforme previsão constitucional no art. 219, justamente por consistir em elemento desagregador da unidade política e econômica do país.

A esse respeito, recorre-se ao escólio doutrinário do Professor Titular do Largo São Francisco Luís Eduardo Schoueri:

“As referidas limitações [dentre as quais a vedação à

**ADI 5472 / GO**

discriminação tributária em razão da origem ou do destino] devem ser compreendidas à luz do objetivo da unidade política do País. Refletem, em primeiro lugar, a liberdade de ir e vir e a liberdade do comércio, apoiada também no Princípio do Federalismo. Também estão em consonância com o artigo 219 do texto constitucional, que assegura a proteção do mercado interno, enquanto patrimônio nacional, com a Soberania Econômica e com o Princípio da Livre Concorrência (artigo 170, I e IV, da Constituição Federal). Enquanto estes Princípios asseguram, de um lado, um tratamento tributário diferenciado, visando à sua promoção, surgem, simultaneamente, num caráter negativo, por meio das limitação acima.”<sup>1</sup>

Ademais, há balizas constitucionais claras para a persecução do objetivo de reduzir as desigualdade regionais, de acordo com o federalismo fiscal equilibrado e cooperativo, isto é, sem impor barreiras tributárias à livre circulação de bens e serviços. Logo, não nos parece idônea a justificativa de discriminação em razão da origem ou do destino por meio do argumento do desenvolvimento regional, à luz do quadro normativo pátrio.

Vejam-se exemplos do planejamento nacional e da coordenação financeira necessários à persecução do mencionado fim republicano:

“Art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(...)

---

1 SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito Tributário*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 360.

**ADI 5472 / GO**

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;**

(...)

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

(...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.” (destacamos)

Portanto, por todos ângulos que se olhe - concessão de incentivos fiscais ou tratamento tributário especial, subsídios creditícios, regulação de mercado -, há instrumentos constitucionais para a promoção do regionalismo, sem menoscabo da unidade econômica e política, que termina por acontecer na presente hipótese em função dos deletérios efeitos mercadológicos do sistema fiscal em juízo.

No tocante aos desequilíbrios concorrenciais e à livre iniciativa, também firmo convicção pela existência de vícios materiais de inconstitucionalidade, notadamente a criação da reserva de mercado, pela cotização do percentual mínimo de prestadores de serviço de transporte; e a atribuição de encargos incompatíveis à iniciativa privada, como habilitação, concorrência e apresentação de justificativa fundamentada ao

**ADI 5472 / GO**

Poder Pública, sob pena de expulsão de regime tributário e creditício.

Isso porque há ofensa direta às liberdades fundamentais da empresa, na condição de atividade econômica organizada. O estabelecimento de óbices à contratação de serviços de transporte de veículos por indústria automobilística sinaliza em direção diametralmente oposta à liberdade de contratar, plasmada pelo art. 421 do Código Civil, *in verbis*: “A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.”

Nesse sentido, a liberalidade em questão representa resultado dialético entre os polos autonomia privada e função social do contrato, sempre em prol da dignidade da pessoa humana, consoante ao descrito no Enunciado 669 da I Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal. Ademais, o contrato entre particulares como instrumento de mercado sujeita-se aos princípios da ordem econômica, com especial interesse nestas normas:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IV - livre concorrência;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

(...)

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.”

Decerto, a livre iniciativa e a livre concorrência são funcionalizadas



**ADI 5472 / GO**

pela ordem constitucional para a promoção de existência digna a todos, à luz da justiça social. Trata-se de expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, com escopo universal por definição, abarcando, em regra, toda a territorialidade brasileira e o comércio internacional.

A propósito, remete-se à brilhante argumentação levada a efeito pelo Ministro Moreira Alves na ADI 319, de relatoria de Sua Excelência, julgada em 3 de março de 1993, traduzível no seguinte excerto de ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.039, de 30 de maio de 1990, que dispõe sobre critérios de reajuste das mensalidades escolares e dá outras providências.

- Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros.”

No particular, tem-se restrição arbitrária da liberdade de contratar das sociedades empresárias do setor automobilístico beneficiárias de tratamento tributário favorecido ou de acesso a investimentos estatais, ao se limitar a liberdade de escolha do agente econômico no tocante a um dos custos de produção.

Do mesmo modo, é certo que o Poder Público pode estabelecer condições acessórias a agentes particulares em função de razões fiscalizatórias, contudo não guarda correção jurídica a atribuição de deveres instrumentais que praticamente equiparam o agente econômico privado à Administração Pública, com mera finalidade de persecução de política financeira estadual em contexto de guerra fiscal.

Ganha, ainda, mais força o argumento, ao se atestar como sanção ao desempenho insatisfatório a expulsão do regime tributário mais benéfico, tornando praticamente inviável a competição no mercado, por ausência de neutralidade fiscal, além disso em total contrariedade ao comando

**ADI 5472 / GO**

normativo haurido do parágrafo único do art. 170 da Constituição da República já transcrito.

Por outra perspectiva, a liberdade concorrencial sofre afronta direta, a partir do desequilíbrio de condições mercadológicas, entre os prestadores de serviço de transporte goianos e os demais. Nesse caso, a medida legislativa em questão incentiva a concentração de mercados e eventualmente sua cartelização.

A propósito da disciplina antitruste, translada-se compreensão doutrinária da Professora Titular de Direito Comercial da USP Paula Forgioni:

“Isso tudo significa que, no Brasil, não se pode sustentar que a disciplina antitruste visa apenas a implementar a eficiência, seja ela alocativa, produtiva ou dinâmica. A grande questão é criar e preservar, nos ditames constitucionais ambiente no qual as empresas tenham efetivos incentivos competir, inovar e satisfazer as demandas dos consumidores; proteger o processo competitivo e evitar que os mercados sejam fossilizados pelos agente com elevado grau de poder econômico.”<sup>2</sup>

Nessa linha de raciocínio, é inafastável acolher o argumento da Requerente segundo o qual os requisitos para fruição dos subsídios financeiros e econômicos criados pelo Estado de Goiás às sociedades empresárias sediadas em seu território geraram um desequilíbrio concorrencial no mercado interno brasileiro.

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade a que se dá procedência.

É como voto.

---

2 FORGIONI, Paula A. *Os Fundamentos do Antitruste*. 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 188.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.472**

PROCED. : GOIÁS

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT

ADV.(A/S) : LUCAS CRUZ NEVES (65971/MG)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES (23901/GO)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 18.755, de 30/12/2014, e do Decreto n. 8.476, de 12/11/2015, do Estado de Goiás. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux, e, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 1º.8.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário