



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

ÓRGÃO ESPECIAL

GABINETE DO DESEMBARGADOR EDUARDO ABDON MOURA

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5147599-55.2025.8.09.0000

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

RELATOR: DESEMBARGADOR EDUARDO ABDON MOURA (EM SUBSTITUIÇÃO AO DESEMBARGADOR LUIZ CLÁUDIO VEIGA BRAGA)

I

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar**, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás contra a subsistência, na ordem jurídica, de diversos dispositivos legais e infralegais previstos, respectivamente, na Lei Estadual n. 18.673/2014 e no Decreto Estadual n. 8.444/2015.

Os dispositivos impugnados são o inciso I do art. 6º; o inciso III do § 1º do art. 10; a alínea "f" do inciso II e o § 2º do art. 11; o *caput* e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 13; o *caput* do art. 14; o *caput* do art. 15; o *caput* e o parágrafo único do art. 18; o *caput* e o parágrafo único do art. 19; o inciso II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 21; o *caput* e os §§ 1º, 2º, 4º e 5º do art. 22; os incisos I e III do art. 23; o inciso IV do art. 31; o inciso II do *caput*, o inciso IV do §3º, e os §§ 6º, 7º, 9º, 10 e 11 do art. 44; os incisos II, IV e XII do art. 48; o art. 56 e o art. 59, todos da **Lei Estadual n. 18.673, de 21 de novembro de 2014**, e os incisos V e VI do § 1º do art. 6º; o art. 7º; o art. 8º; o *caput* do art. 10; o *caput* e os §§ 4º, 5º e 6º do art. 11, todos do **Decreto Estadual n. 8.444, de 1º de setembro de 2015**.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

LEI ESTADUAL N. 18.673/2014:

Art. 6º Na prestação dos serviços de que trata esta Lei é vedado:

Valor: R\$ 1.000,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: RODRIGO PECLAT DE SOUSA - Data: 06/11/2025 09:33:22



I - transportar passageiros em pé, salvo para prestação de socorro, em caso de acidente ou avaria e ainda, em percurso de pequena distância e executado com velocidade reduzida, conforme definido em regulamento;

[...]

Art. 10. A prestação do serviço de transporte não regular e regular desvinculado da exploração de infraestrutura, ressalvado o disposto em legislação específica, dependerá de prévia autorização do ente regulador.

§ 1º A autorização é ato administrativo vinculado, que faculta a prestação do serviço de transporte nas modalidades indicadas no inciso I do art. 7º desta Lei, mediante a observância das seguintes regras: [...]

III – terá um prazo de vigência suficiente para recompor os investimentos e margem de lucro das autorizatárias, conforme definido em regulamento;

[...]

Art. 11. A empresa interessada em obter a autorização do serviço indicado no inciso I do art. 7º desta Lei deverá observar os seguintes requisitos: [...]

II - subjetivos:

[...]

f) dispor de qualificação técnica para assegurar a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, com experiência no ramo por um determinado período de no mínimo 15 (quinze) anos, nos termos definidos em resolução editada pelo ente regulador.

[...]

§ 2º O prazo de experiência previsto na alínea “f” do inciso II deste artigo poderá ser dispensado para as empresas interessadas nos serviços de baixa demanda operacional ou nos percursos com viabilidade econômica insignificante, conforme definido em resolução do ente regulador.

[...]

Art. 13. As empresas que vem operando os atuais serviços do sistema de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Goiás, detentoras de créditos oriundos da utilização dos benefícios das gratuidades, bem como dos créditos decorrentes dos desequilíbrios econômicos financeiros verificados nas explorações dos serviços desse sistema, serão contempladas com as suas delegações por meio de outorga de autorização.

§ 1º Esses créditos também podem ser utilizados para satisfazer o pagamento dos valores da outorga que deverá ser estipulado para essa modalidade de delegação.

§ 2º Os créditos remanescentes poderão ser compensados com outros tributos inerentes à prestação dos serviços desse sistema, inclusive com



aproveitamento de parcelas transferidas de outras empresas.

§ 3º As normas ou os atos que alterem as condições de prestação do serviço deverão conter dispositivo que assegure prazo razoável para adaptação aos novos condicionamentos.

Art. 14. A autorização não garante a exclusividade na prestação do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros nas linhas, mas terá que assegurar o retorno dos investimentos e margem de lucro da autorizatária.

[...]

Art. 15. Não haverá limite ao número de autorizações, desde que respeitados os investimentos e margem de lucro de quem já vem explorando serviços, bem como ressaltando os casos de impossibilidade técnica ou, excepcionalmente, quando o excesso de competidores puder comprometer a prestação do serviço de transporte regular, devendo também ser definido valor pela outorga de autorização, tudo de conformidade com os termos definidos em regulamento.

[...]

Art. 18. A permissão para a prestação de serviço de transporte regular desvinculado da exploração de infraestrutura em linhas com nível de demanda insuficiente para gerar competição ou que sejam consideradas inviáveis economicamente no regime de exploração por autorização **terá caráter de exclusividade** e será disciplinada de acordo com a Lei nº 8.987/95.

Parágrafo único. A permissão será formalizada mediante contrato, que observará os termos da legislação em vigor e do edital de licitação, tendo este que prever a forma de resolução das indenizações pendentes com as operadoras que estão executando os serviços, sejam elas decorrentes de créditos das gratuidades ou de desequilíbrio econômico financeiro dos serviços.

Art. 19. A concessão para a prestação de serviço de transporte regular vinculado à exploração de infraestrutura, precedida ou não de obra, **terá caráter de exclusividade**, e será disciplinada de acordo com a Lei nº 8.987/95.

Parágrafo único. O edital de licitação, na modalidade concorrência, deverá observar, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos de concessão de serviços públicos e obras públicas e conterà, caso haja bens reversíveis, a especificação desses bens, assim como a forma de resolução das indenizações pendentes com as operadoras que estão executando os serviços, sejam elas decorrentes de créditos das gratuidades ou de desequilíbrio econômico financeiro dos serviços.

[...]

Art. 21. Extingue-se a concessão por: [...]



§ 1º Extinta a concessão: [...]

II – haverá a imediata assunção do serviço pelo Estado de Goiás, procendendo-se aos levantamentos, às avaliações e liquidações necessárias, inclusive quanto aos desequilíbrios econômicos financeiros apurados.

[...]

§ 3º Nos casos previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo, o Estado de Goiás, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e às avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização à concessionária, relativamente aos bens reversíveis, incluindo-se os investimentos vinculados **e o possível desequilíbrio econômico financeiro do contrato**.

§ 4º A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido, **bem como do desequilíbrio econômico financeiro do contrato, se houver**.

[...]

Art. 22. A transferência da concessão, permissão **ou autorização**, assim como do controle societário da concessionária, permissionária ou autorizatória, sua fusão, incorporação ou cisão dependem de prévia anuência do ente regulador.

§ 1º O pretendente à transferência fica sujeito ao cumprimento de todas as cláusulas do contrato **ou do termo de autorização**, inclusive quanto às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à prestação do serviço, nos termos definidos em resolução do ente regulador.

§ 2º O pedido de anuência de que trata o *caput* deste artigo deverá ser formalizado mediante requerimento conjunto assinado pela concessionária, permissionária **ou autorizatória** e por quem pretender sucedê-la, devendo constar a justificativa da medida pleiteada e o compromisso expresso de ser mantido o serviço na forma estabelecida no contrato original.

[...]

§ 4º Deferida a transferência, os interessados terão o prazo de 30 (trinta) dias para a assinatura do aditivo contratual **ou o termo de autorização**.

§ 5º A transferência se efetivará com a assinatura de aditivo ao contrato **ou termo de autorização** e do pagamento pela empresa ao ente regulador da importância em dinheiro equivalente a 100.000 (cem mil) vezes o coeficiente tarifário definido para serviço convencional tipo I, sem a incidência de ICMS, vigente na data do pedido de transferência para cada linha.

Art. 23. Nenhuma transferência será deferida se:

I - a concessionária, permissionária **ou autorizatória** não tiver executado de forma ininterrupta o serviço de transporte de suas linhas por prazo superior a 360



(trezentos e sessenta) dias;

[...]

III - a concessionária, permissionária **ou autorizatória** estiver inadimplente com o ente regulador.

[...]

Art. 31. Incumbe às concessionárias, permissionárias e autorizatórias:

[...]

IV – pagar ao ente regulador a Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - TRCF, nos termos do art. 24 da Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, que passa a vigorar com as seguintes adaptações e alterações:

"Art. 24.....

.....

§ 2º A TRCF tem como fundamento os seguintes parâmetros:

I-.....

II-.....

a) para o transporte intermunicipal de passageiros:

1. 15% (quinze por cento) para linhas regulares dos serviços públicos de transporte rodoviário;

2.

§ 13. Revogado" (NR)

"Art. 24-F. Para efeito de constituição de qualquer crédito dos valores da TRCF inerentes às linhas regulares do serviço público de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Goiás, que vinham sendo exploradas, somente serão consideradas parcelas a partir de 01 de setembro de 2013 e que tenham atendidas as exigências dos incisos I, II e III do § 12 do art. 24 desta Lei, tendo em vista que antes desta data já estava sendo cobrado o valor da concessão, com o mesmo objetivo." (NR)

"Art. 24-G. Poderão ser consideradas e abatidas dos valores da TRCF as gratuidades não ressarcidas." (NR)

[...]

Art. 44. A medida administrativa de remoção do veículo para depósito público será aplicada, sem prejuízo da multa cabível, quando: [...]

II - nas hipóteses de aplicação da medida administrativa de retenção, a



irregularidade não puder ser sanada no local.

[...]

§ 3º A liberação do veículo somente poderá ocorrer desde que atendidas uma das seguintes situações:

[...]

IV – saneamento da irregularidade, se a remoção tiver sido aplicada na hipótese do inciso II do *caput* deste artigo, e o pagamento das taxas e despesas com remoção e permanência do veículo no depósito público.

[...]

§ 6º Na hipótese do inciso I do *caput* deste artigo, o prazo da medida administrativa de remoção do veículo para depósito público não poderá exceder a 30 (trinta) dias, sem prejuízo da penalidade de multa.

§ 7º O veículo removido a qualquer título e não reclamado por seu proprietário no prazo de 90 (noventa) dias contado da data de seu recolhimento será avaliado e levado a leilão na forma legal pela AGR, a ser realizado preferencialmente por meio eletrônico.

[...]

§ 9º O veículo classificado como sucata deverá ser levado a leilão, preferencialmente, prensado.

§ 10. Os valores arrecadados no leilão deverão ser utilizados para custeio de sua realização, dividindo-se os custos entre os veículos arrematados, proporcionalmente ao valor da arrematação, e destinando-se os valores remanescentes, na seguinte ordem, para:

I – despesas com remoção e estadia do veículo, limitada ao período de 30 (trinta) dias;

II – multas devidas à AGR;

III – tributos vinculados ao veículo;

IV – multas devidas aos órgãos de trânsito.

§ 11. Na hipótese de existir saldo remanescente à distribuição prevista no § 10 deste artigo, seu valor será depositado em conta bancária específica e ficará à disposição do proprietário para levantamento, pelo período de 01 (um) ano, após o qual será revertido definitivamente à AGR.

[...]

Art. 48. A penalidade de caducidade da concessão e da permissão, e no que couber, da autorização, aplicar-se-á nos casos de: [...]

II - descumprimento reiterado de cláusulas fixadas no contrato ou no termo de autorização ou disposições regulamentares e legais concernentes à



prestação do serviço;

[...]

IV - prestação reiterada do serviço de forma inadequada ou deficiente, tendo por base normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

[...]

XII - cessão ou transferência da concessão, permissão ou autorização, controle societário da concessionária, permissionária e autorizatória, sua fusão, incorporação ou cisão sem prévia anuência do ente regulador.

[...]

Art. 56. Aplicam-se, no que couber, ao serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado de Goiás de que trata esta Lei as disposições da Lei nº 13.569, de 27 de dezembro de 1999, com as seguintes alterações:

"Art. 2º

I -

VI - propor à autoridade competente planos e propostas de concessão e permissão de serviços públicos, com exceção das delegações por meio de outorgas de autorização, que serão implementadas exclusivamente para AGR;

XXIII - outorgar autorizações de serviços públicos, observando o disposto no § 8º deste artigo;

XXIV –

§ 8º As autorizações de serviços públicos serão outorgadas pelo Conselheiro Presidente do Conselho Regulador da AGR, após a aprovação deste colegiado." (NR)

"Art. 16. Compete ao Conselheiro Presidente:

I - dirigir as atividades da AGR, praticando todos os atos de gestão necessários, inclusive decidindo monocraticamente em matéria de regulação, controle e fiscalização, com posterior deliberação, se for o caso, do Conselho Regulador da AGR, e representá-lo em juízo ou fora dele." (NR)

[...]

Art. 59. Fica revogada a Lei nº 14.480, de 16 de julho de 2003, porém retroagindo os seus efeitos a 23 de setembro de 2013.

DECRETO ESTADUAL N. 8.444/2015:



Art. 6º A autorização é o ato administrativo vinculado e adotado pelo Poder Público para que, sem prévia licitação, operadores privados, sem exclusividade e mediante sujeição especial, possam explorar os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no âmbito do Estado de Goiás, em caráter não regular ou regular desvinculado de infraestrutura.

§ 1º A autorização será conferida por meio de Termo de Autorização, conforme modelo disciplinado em resolução do ente regulador que deverá contemplar, além do que se encontra previsto nos incisos do § 2º do art. 10 da Lei nº 18.673, de 21 de novembro de 2014, os seguintes elementos mínimos: [...]

V – pagamento do valor de outorga;

VI – prazo de vigência, a ser fixado de modo a permitir a recomposição de investimentos feitos, não podendo exceder a 15 (quinze) anos, permitida a prorrogação, até esse limite;

[...]

Art. 7º A permissão é o ato por meio do qual o Poder Público, em ajuste de natureza contratual e por prazo determinado, conforme dispuser o edital de licitação, delega a permissionário, **em caráter de exclusividade**, a exploração de serviço de transporte regular desvinculado de infraestrutura em linhas com nível de demanda insuficiente para gerar competição ou que sejam consideradas inviáveis economicamente no regime de exploração por autorização, com a observância do regramento contido na Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e das disposições constantes de resolução do ente regulador.

Art. 8º A concessão é o ato por meio do qual o Poder Público, em ajuste de natureza contratual e por prazo determinado, delega a concessionária, **em caráter de exclusividade**, sempre por meio de licitação na modalidade de concorrência pública, os serviços regulares de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no âmbito do Estado de Goiás, organizados e constantes de infraestrutura, precedidos ou não da execução de obras públicas, com observância das disposições legais que tratam do assunto, em especial os ditames da Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e da disciplina regulatória definida em resolução do ente regulador.

[...]

Art. 10. Os serviços regulares vinculados à exploração de infraestrutura do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros no âmbito do Estado de Goiás, precedidos ou não da execução de obras públicas, serão explorados **sob o regime de exclusividade**, a partir da integração de rede de ligações, com formação de complexo estrutural que abranja todo o território do Estado, em Projeto Básico elaborado pelo poder concedente que deverá observar a densidade demográfica e populacional dos municípios envolvidos, com caracterização do volume da potencial demanda existente, as distâncias dos percursos, os tipos de rodovias, o total de investimentos e o lucro das operadoras, dentre outros itens definidos em resolução do ente regulador.

[...]

Art. 11. Os serviços regulares não vinculados à exploração de infraestrutura



integrante do Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros no âmbito do Estado de Goiás serão autorizados pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR), sem exclusividade na exploração, por meio de Termo de Autorização, **mediante o pagamento dos valores definidos para a outorga** e após o atendimento das exigências legais.

[...]

§ 4º O valor da outorga de cada linha a ser autorizada deverá corresponder ao montante encontrado a partir da multiplicação do valor do coeficiente tarifário definido para os serviços convencionais de rodovia com piso tipo I, sem ICMS, pela quilometragem de extensão de seu percurso (ida e volta), e cujo resultado deverá, ainda, ser multiplicado pela quantidade de dias constante do prazo de vigência do Termo de Autorização.

§ 5º O pagamento do valor da outorga poderá ser efetuado em até 30 (trinta) parcelas iguais e semestrais, sendo a 1ª (primeira) no ato da assinatura do termo de outorga e as demais a cada 6 (seis) meses, corrigidas com base no IGP-DI, estabelecido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e, na hipótese de sua extinção, pelo índice calculado por órgão ou entidade que vier a sucedê-la.

§ 6º Nos serviços de baixa demanda operacional ou nos percursos com viabilidade econômica insignificante, o cálculo do valor de outorga poderá ser flexibilizado, conforme definido em resolução do ente regulador.

Inicialmente, o Procurador-Geral de Justiça afirma que as normas questionadas violam os arts. 1º, inciso IV; 2º, 5º, *caput*; 22, incisos XI e XXVII; 37, *caput* e inciso XXI; 61, §1º, inciso II, alínea “e”; 66, §4º; 170, *caput*; 173, *caput* e §4º; e 175, *caput*, todos da Constituição Federal, assim como os arts. 2º, *caput* e § 2º; 5º, inciso V, 20, §1º, inciso II, alínea “e”; 92, *caput*, e inciso XXI, todos da Constituição do Estado de Goiás.

Em seguida, apresenta certas premissas da ação proposta, evidenciando **(i)** a imposição de publicidade da votação que aprecia os vetos do Chefe do Poder Executivo, sob pena de inconstitucionalidade formal por vício no processo legislativo, desde a Emenda à Constituição Federal n. 76, de 28 de novembro de 2013; **(ii)** a indicação dos princípios constitucionais que orientam a atividade da Administração Pública; **(iii)** a moderna concepção sobre a delegação de serviços públicos, especificamente quanto à possibilidade de autorização, a qual não se submete ao mesmo regime da concessão e da permissão e tem aplicação no serviço de transporte rodoviário, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal – STF – na ADI 5.549/DF; e **(iv)** a competência dos Estados-membros para legislar e explorar o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, abrangendo a possibilidade de adotar diversas formas para outorga da prestação do serviço, inclusive a autorização.

Passa a discorrer especificamente sobre as inconstitucionalidades vistas no texto da lei e do decreto impugnados.

Primeiramente, insurge-se contra o inciso I do art. 6º; inciso III do §1º do art. 10; alínea “f” do inciso II do art. 11; *caput* e §§1º, 2º e 3º do art. 13; *caput* do art. 14; *caput* do art.



15; parágrafo único do art. 18; parágrafo único do art. 19; inciso II do §1º do art. 21; inciso IV do art. 31; incisos II e IV do art. 48; art. 56 e art. 59, todos da Lei Estadual n. 18.673/2014, sob fundamento de padecerem de **inconstitucionalidade formal** por vício no processo legislativo, caracterizada pela apreciação de veto do Chefe do Poder Executivo em sessão secreta, a despeito da previsão do art. 66, § 4º da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda n. 76/2013. Pontua que o dispositivo da Constituição Federal é norma de processo legislativo e, por isso, de reprodução obrigatória, com reflexo imediato no âmbito estadual, mesmo sem expressa alteração do texto da Constituição do Estado de Goiás.

Em seguida, aborda **outras inconstitucionalidades formais**.

Introduz dizendo sobre a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, inciso XI, da Constituição Federal) e normas gerais de contratação (art. 22, inciso XXVII, do mesmo diploma) e, ainda, a competência para estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (art. 21, inciso XXI, da CF) e para dispor sobre a ordenação do transporte terrestre (art. 178, *caput*, do mesmo diploma). Em acréscimo consigna que, sobre a temática versada nos autos, a União editou a Lei Federal n. 8.987/1995, que contém normas gerais sobre a concessão e a permissão de serviços públicos; o Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal n. 9.503/1997); e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal n. 14.133/2021).

Considera que a Lei Estadual n. 18.673/2014, ora impugnada, optou por conferir regramento diferente do previsto nas leis nacionais de regência, em afronta à competência legislativa da União. Nesse ponto, aduz que o *caput* do art. 18 e o *caput* do art. 19 da lei impugnada atribuem, “*ope legis*”, o caráter de exclusividade às permissões e concessões da prestação do serviço de transporte, em afronta às previsões dos arts. 5º e 16 da Lei Federal n. 8.987/1995, além de malferir a reserva de administração e, conseqüentemente, o próprio pacto federativo, visto no art. 2º da Constituição Federal e no art. 2º da Constituição Estadual. O mesmo vício faz-se presente nos arts. 7º, 8º e 10 do decreto regulamentador.

Observa que as disposições do art. 22, inciso XXVII e do art. 61, §1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal, e do art. 4º e art. 20, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição do Estado de Goiás, referentes à competência da União para legislar sobre normas gerais e à competência privativa do Chefe do Executivo para criar novas atribuições aos órgãos da Administração Pública, foram desrespeitadas pelo parágrafo único do art. 18; pelo parágrafo único do art. 19; e pelo inciso II do § 1º e §§ 3º e 4º do art. 21 da lei em análise.

Verbera que o parágrafo único do art. 18 e o parágrafo único do art. 19 condicionam a seleção de novos permissionários e concessionários ao estabelecimento da “*forma de resolução das indenizações pendentes com as operadoras que estão executando os serviços*”, criando requisito não constante do regramento instituído pela Lei Federal n. 8.987/1995, especialmente considerada a sistemática disposta em seus arts. 35 a 37. Desse modo, se a norma geral não condiciona a seleção de novos permissionários e concessionários ao estabelecimento da forma de resolução das indenizações pendentes com as operadoras, não caberia ao legislador estadual fazê-lo.

Na mesma linha, quanto ao inciso II do § 1º e §§ 3º e 4º do art. 21, afirma que “*ao estabelecer regras quanto à apuração e indenização de eventual desequilíbrio econômico financeiro nos contratos de concessão, o legislador estadual estipulou*



obrigações ao Poder Público não existentes na legislação federal (em verdade, contrariando a norma geral) e que demandam, inclusive, a iniciativa do concessionário". Ressalta que houve transferência, para o ente público, de ônus atribuível ao particular, de forma incompatível com o regime definido pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal n. 14.133/2021), notadamente nos arts. 21, § 4º, e 131, caput e parágrafo único.

Ainda sobre a usurpação de competência da União, defende que o inciso II do art. 44 e o inciso IV do §3º do art. 44 estabelecem regra diversa da inscrita no art. 270, caput, e §§ 1º e 2º, do Código de Trânsito Brasileiro, ao prever nova hipótese de aplicação da medida administrativa de remoção de veículo para depósito público. Diz que *"ao prever a aplicação da medida administrativa de remoção para as hipóteses em que, aplicada a medida administrativa de retenção, a irregularidade não puder ser sanada no local, usurpou a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte".*

Reputa presentes os mesmos vícios nos §§ 6º e 7º do art. 44, porquanto estabelecem prazo diverso para a medida administrativa de remoção de veículo, contrariando o art. 328, caput, do Código de Trânsito Brasileiro; no § 9º do art. 44, por prever que *"o veículo classificado como sucata deverá ser levado a leilão, preferencialmente, prensado"*, criando regra inexistente na legislação federal; no § 10 do art. 44 por estabelecer prazo não existente na lei federal e por alterar a ordem de preferência para destinação de valores arrecadados em leilão, trazida no art. 328, § 6º, do Código de Trânsito Brasileiro; e no § 11 do art. 44, que disciplina de forma diversa o prazo e a destinação de saldo remanescente, contrariando os arts. 320 e 328, § 12, do Código de Trânsito Brasileiro.

Depois de expostas as inconstitucionalidades formais que considera macularem a lei e o decreto regulamentador, o requerente passa à exposição das **inconstitucionalidades materiais**.

Compreende, a partir da decisão do STF na ADI 5.549/DF, que *"no âmbito do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional e, por simetria, no intermunicipal, não há 'restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada de concorrentes no setor, de forma que a abertura do mercado para novos entrantes contribui para a universalização do serviço e demais benefícios à população usuária"*.

Assevera que *"a exigência da licitação, cujas finalidades precípuas são a concretização dos princípios da isonomia, da moralidade e de obtenção da proposta mais vantajosa, acaba por produzir efeito contrário, pela criação de uma exclusividade ineficiente e ilegítima, ao restringir o acesso dos possíveis interessados. As finalidades constitucionais que a licitação visa a assegurar, no âmbito da prestação dos serviços de transporte rodoviário, são perseguidas pela ampla concorrência na execução do serviço público, via competição no mercado, porquanto inexistentes restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada"*.

Enuncia a convicção de que *"se a licitação é ilegítima porque possível a prestação dos serviços de forma compatível com os princípios administrativos, num ambiente de livre concorrência regulada, não há que cogitar da aplicação de mecanismos e institutos próprios de contratações excludentes, como é o caso do equilíbrio econômico e financeiro do contrato, assegurado no artigo 37, inciso XXI, da CF, e da garantia de margem de lucro. Se tais mecanismos e instrumentos são compatíveis com a concessão e a permissão, quando celebradas a partir da exclusão de concorrentes, em razão das peculiaridades do serviço prestado e dos maiores investimentos do*



contratado, a exigir maiores garantias contratuais, num cenário normativo regulatório baseado na livre concorrência, acaba por violar os princípios regentes da Administração Pública, estampados no artigo 37, caput e artigo 175 da CF, bem como da ordem econômica, previstos no artigo 173 da CF".

Insurge-se contra a lei estadual, porque "ao disciplinar a prestação dos serviços públicos de transporte rodoviário intermunicipal por meio de autorização, num cenário de livre concorrência regulada, mas garantir a recomposição dos investimentos e margem de lucro das autorizatárias, inclusive por meio da definição de valores às outorgas, a legislação criou regime nitidamente inconstitucional, que ofende os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da livre iniciativa e da livre concorrência, além de desvirtuar o que prevê a Constituição Federal em seus artigos 37, inciso XXI e 175, caput".

Aponta que a atribuição de valor para as outorgas de autorização compromete a efetividade plena do novo modelo de delegação inaugurado pela lei em análise, que se pauta no regime de liberdade de preços, em ambiente de livre e aberta competição.

Narra que a consequência do estabelecimento de valores às outorgas, a partir da quilometragem das linhas autorizadas e do número de dias da autorização, é a restrição da ampla possibilidade de entrantes, comprometendo a livre concorrência, e o impacto nos valores das tarifas, diante do inevitável repasse de custos de entrada aos usuários do serviço.

Pontua que, no âmbito federal, regido pela Lei Federal n. 10.233/2011, não há fixação de valor para a outorga de autorização (tecnicamente chamada de Termo de Autorização de Serviço Regular), extraíndo-se daí a conclusão de que a ausência de valoração econômica da outorga é ínsita ao modelo de delegação por autorização.

Conclui que *"a restrição artificial de mercado promovida pela legislação – que pode ser bem visualizada: (i) na recomposição de investimentos; (ii) na garantia da margem de lucro das autorizatárias, bem como (iii) na cobrança pela outorga da autorização -, garante o cenário ideal para a manutenção de monopólios, pela impossibilidade fática de o Estado garantir margem de lucro ou recomposição de investimentos num ambiente de livre concorrência, bem como pela restrições à livre concorrência que a outorga onerosa representa, em flagrante ofensa ao princípio da moralidade, da eficiência e da impessoalidade".*

Indica tais vícios no §1º do art. 13 e no caput do art. 15, da Lei n. 18.673/2014, e no inciso V do §1º do art. 6º e no caput e nos §§4º, 5º e 6º do art. 11, do Decreto Estadual n. 8.444/2015.

Após, novamente questiona o parágrafo único do art. 18 e o parágrafo único do art. 19 da lei em análise, aduzindo, nesse momento, a inconstitucionalidade material, porque *"culminaram por estabelecer discriminação injustificável entre os atuais (entendidos como aqueles que prestavam os serviços no momento da edição da legislação) e os futuros prestadores, em franca violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, caput, da CF e artigo 92, caput, da Constituição Estadual)".*

Na mesma linha, discute a alínea "f" do inciso II do art. 11 da lei em exame, por estabelecer o requisito de experiência prévia de, no mínimo, 15 (quinze) anos, dispensada para empresas interessadas em serviços de baixa demanda operacional ou nos percursos com viabilidade econômica insignificante, por considerar ausente a



razoabilidade e configurada a falta de isonomia, prejudicando novos e pequenos empresários em detrimento dos grandes grupos que já exploram a atividade.

Acrescenta que a exceção à exigência, prevista no § 2º do art. 11 da lei, funda-se na demora operacional ou viabilidade econômica dos serviços, o que não guarda relação com a capacidade técnica dos pretensos autorizatários, *“o que viola o princípio da igualdade (artigo 5º, caput, da CF), o princípio da impessoalidade e da eficiência (artigo 37, caput, da CF e artigo 92, caput, da Constituição Estadual”*.

Impugna o caput e os §§1º, 2º, 4º e 5º do art. 22; os incisos I e III do art. 23; e o inciso XII do art. 48 da lei, invocando a decisão do STF na ADI 5.549/DF, na qual destaca a apreciação feita sobre a constitucionalidade das disposições da Deliberação n. 955/2019 – ANTT, que proibiram a transferência de outorga entre autorizatários no contexto do Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros. Informa que o STF confirmou a validade da norma proibitiva.

Argumenta contra a livre transferência das outorgas, pois *“oportuniza a seus detentores auferir proveitos desproporcionais da venda delas a terceiros, o que contribui para a concentração de mercado e gera incentivos perversos à obtenção das autorizações – diga-se, não com a finalidade precípua de prestação de um serviço de qualidade, mas sim para a mera especulação econômica -, medida que compromete a livre concorrência, dificulta o acesso à exploração do serviço por interessados com menor poder econômico e contribui para a precariedade e escassez na oferta do transporte coletivo”*.

Pondera que *“ao possibilitar a transferência da autorização, acaba por criar uma categoria privilegiada, em clara violação aos princípios da isonomia (art. 5º, caput, da CF) e do princípio da impessoalidade (art. 37, caput, da CF). Em se tratando de autorização para a prestação de serviço público, que se caracteriza pela possibilidade de o serviço ser prestado em ambiente de livre concorrência, por múltiplos interessados, cabe ao poder público controlar e permitir que os interessados a elas ‘concorram’ de maneira equânime e impessoal, sem favoritismos ou perseguições”*.

Em arremate a sua argumentação, apresenta quadros descritivos das inconstitucionalidades suscitadas, com indicação do tipo de inconstitucionalidade (formal e/ou material) e dos trechos dos dispositivos acometidos de inconstitucionalidade, quando não o vício não o acomete integralmente.

Discorre sobre a presença dos requisitos para concessão da medida cautelar, lastreando a probabilidade do direito nos pontos sustentados de forma aprofundada para reconhecimento da pretensão em definitivo.

Quanto ao perigo de dano, ressalta que o fato de a lei impugnada ter sido promulgada há anos não deve constituir óbice à concessão da medida, considerando a renovada lesão, dia a dia, nos direitos da população, causada pelas distorções do modelo adotado pela aplicação dos dispositivos impugnados, e observando a manutenção de *“verdadeira política pública de reserva de mercado”*, com *“óbice inconstitucional ao exercício de atividades econômicas e profissionais”* – situação que satisfaz também o critério da conveniência para deferimento da cautelar.

Frisa que *“do ponto de vista do interesse público, a medida cautelar ora pleiteada, caso deferida, não representará nenhum risco à continuidade da prestação do serviço de transporte intermunicipal de passageiros, mas ao contrário, estimulará a entrada de*



novos players no mercado, o que certamente contribuirá para universalização, continuidade e modicidade tarifária”.

Pleiteia a concessão de medida cautelar, nos termos do art. 10, *caput*, da Lei Federal n. 9.868/1999, observada a reserva de plenário, para suspender a eficácia normativa do inciso I do art. 6º; o inciso III do § 1º do art. 10; a alínea “f” do inciso II e o § 2º do art. 11; o *caput* e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 13; o *caput* do art. 14; o *caput* do art. 15; o *caput* e o parágrafo único do art. 18; o *caput* e o parágrafo único do art. 19; o inciso II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 21; o *caput* e os §§ 1º, 2º, 4º e 5º do art. 22; os incisos I e III do art. 23; o inciso IV do art. 31; o inciso II do *caput*, o inciso IV do §3º, e os §§ 6º, 7º, 9º, 10 e 11 do art. 44; os incisos II, IV e XII do art. 48; o art. 56 e o art. 59, todos da **Lei Estadual n. 18.673, de 21 de novembro de 2014**, e os incisos V e VI do § 1º do art. 6º; o art. 7º; do art. 8º; o *caput* do art. 10; o *caput* e os §§ 4º, 5º e 6º do art. 11, todos do **Decreto Estadual n. 8.444, de 1º de setembro de 2015**.

Por fim, pede a procedência do pedido para que se declare a inconstitucionalidade dos dispositivos indicados, na forma e pelos fundamentos contidos na petição inicial.

A petição inicial veio acompanhada dos documentos de mov. 01, arq. 02/18, entre os quais se encontram as cópias das normas impugnadas.

No despacho acostado à mov. 05, esta Relatoria determinou a intimação do Governador do Estado de Goiás e da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, por meio de seu Presidente, para ouvi-los acerca do pedido de concessão de medida cautelar deduzido na petição inicial.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, em conjunto com a Procuradora-Geral da Casa de Leis, manifestou-se na mov. 08.

Entre os fundamentos sustentados pelo Presidente da Assembleia Legislativa, tem-se o risco de impactos negativos aos usuários dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros caso haja a suspensão dos mais de 20 dispositivos impugnados, bem como o vazio normativo com potencial de interrupção de serviços de transporte e judicialização por parte das autorizatárias/permissionárias/concessionárias.

Destaca também que alguns dispositivos se encontram revogados e/ou alterados. Pontua que outros dispositivos, se suspensos, podem criar obrigações financeiras imediatas para o Estado. Sustenta a falta de urgência, considerando o lapso temporal decorrido desde a edição da lei.

Finaliza manifestando-se pela não concessão da medida cautelar pleiteada por falta de cumprimento dos requisitos necessários, requerendo, ainda, sua notificação para oferecer as devidas informações no momento processual adequado.

Em seguida, o Governador do Estado de Goiás em exercício, em conjunto com o Procurador-Geral do Estado, manifestou-se na mov. 10, opinando sobre a (in)constitucionalidade dos dispositivos impugnados de forma exaustiva e sobre a presença dos requisitos necessários para concessão da medida cautelar.

Conclui manifestando-se pelo deferimento parcial da medida cautelar, nos seguintes termos:



Na confluência do exposto, manifesta-se favoravelmente ao **deferimento da medida cautelar pleiteada** em relação aos seguintes dispositivos:

a) inciso I do art. 6º; inciso III do § 1º do art. 10; caput e §§ 1º, 2º e 3º do art. 13; caput do art. 14; caput do art. 15; parágrafo único do art. 18; art. 19, caput e parágrafo único; art. 21, § 1º, II, e § 3º e 4º; inciso IV do art. 31 (exceto no ponto em que inseriu o art. 24-G da Lei estadual nº 13.569, de 2009, posteriormente revogado pela Lei estadual nº 19.513, de 2016, bem assim do inciso II do § 2º do art. 24 da Lei estadual nº 13.569, de 1999, na redação dada pelo art. 31, IV, da Lei estadual nº 18.673, de 2014, em razão da modificação substancial operada pela Lei estadual nº 20.120, de 2018, conforme explicitado no tópico II da presente manifestação); incisos II e IV do art. 48; e art. 59, todos da Lei estadual nº 18.673, de 2014.

b) ante a inconstitucionalidade por arrastamento: art. 6º, § 1º, V, e art. 11 do Decreto estadual nº 8.444, de 2015, no trecho em que estabelece a necessidade de pagamento para a outorga de autorização, bem como dos respectivos §§ 4º, 5º e 6º; do art. 6º, VI, no ponto em que prescreve que o prazo de vigência do Termo de Autorização deve ser fixado "*de modo a permitir a recomposição de investimentos feitos*"; e dos arts. 8º e 10, nos trechos em que estabelecem, respectivamente, que a concessão será efetuada "*em caráter de exclusividade*" e "*sob o regime de exclusividade*".

Noutro giro, manifesta-se pelo **indeferimento da medida cautelar pleiteada** no tocante aos seguintes dispositivos: art. 11, inciso II, alínea "f", e § 2º; art. 18, caput; arts. 22, caput e § 1º, e 48, inciso XII; art. 44, inciso II, § 3º, inciso IV, e §§ 6º, 7º, 9º, 10 e 11; e art. 56, todos da Lei estadual nº 18.673, de 2014; e art. 7º, caput, do Decreto estadual nº 844, de 2015.

É o relatório. **Passo ao voto.**

1. Contextualização

Como visto no relatório, a presente ação direta de inconstitucionalidade impugna dispositivos da Lei Estadual n. 18.673/2014, que dispõe sobre o transporte rodoviário intermunicipal de passageiros em Goiás, e do Decreto Estadual n. 8.444/2015, que regulamenta a referida lei.

A análise das questões constitucionais postas, portanto, devem ter no horizonte que se está diante de legislação disciplinadora de um serviço público de competência do Estado (art. 25, § 1º, da Constituição Federal, e art. 149 da Constituição do Estado de Goiás), com possibilidade de delegação (art. 175 da Constituição Federal).

Assim, não sendo o serviço prestado diretamente pelo Estado, a Constituição Federal autoriza o uso de instrumentos que permitam a particulares desempenhar ou explorar a atividade, sempre sob fiscalização do Poder Público.

A Constituição Federal, ao contemplar a possibilidade de delegação, menciona apenas



os regimes de concessão ou permissão (*caput* do art. 175), enquanto a Constituição do Estado de Goiás admite, no art. 149, a prestação do serviço rodoviário intermunicipal sob regime de autorização, assim como a Lei Estadual n. 18.673/2014 o faz em seu art. 2º - dispositivo não questionado nesta ação.

A possibilidade de o regime de autorização ser validamente utilizado para delegação de serviço de transporte rodoviário foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, quando julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 5.549/STF, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, com acórdão publicado em 1º/06/2023 e transitado em julgado.

Naquela ocasião, o STF analisou a legislação federal que trata do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, formando precedente paradigmático para o caso sob análise, pois não há distinção juridicamente relevante para afastar a observância do entendimento firmado, especificamente quanto às formas de delegação do serviço de transporte intermunicipal.

Convém citar a ementa do julgado:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 13, INCISOS IV E V, ALÍNEA "E"; E 14, INCISO III, ALÍNEA "J", DA LEI 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELO ARTIGO 3º DA LEI 12.996, DE 18 DE JUNHO DE 2014. TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS. **DISPOSIÇÕES QUESTIONADAS QUE ALTERAM, DE PERMISSÃO PARA AUTORIZAÇÃO, O REGIME DE OUTORGA DA PRESTAÇÃO REGULAR DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE TERRESTRE COLETIVO DE PASSAGEIROS DESVINCULADOS DA EXPLORAÇÃO DE INFRAESTRUTURA.** ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO XXI, E 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA. **O USO DA AUTORIZAÇÃO PARA A OUTORGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS POSSUI PREVISÃO CONSTITUCIONAL, INCLUSIVE NO QUE DIZ RESPEITO A SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS (ARTIGO 21, INCISO XII, ALÍNEA "C", DA CONSTITUIÇÃO).** EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO QUE NÃO SE EXIGE DA AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CABE AO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL ESTABELECEER A FORMA DE DELEGAÇÃO DE DETERMINADOS SERVIÇOS PÚBLICOS, ADMITINDO-SE QUE A SUA EXPLORAÇÃO, QUANDO NÃO REALIZADA DIRETAMENTE, SEJA FEITA MEDIANTE CONCESSÃO, PERMISSÃO OU AUTORIZAÇÃO. AÇÃO CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO, DEVENDO O PODER EXECUTIVO E A ANTT PROCEDEREM À EDIÇÃO DE NOVOS DIPLOMAS, EM ATENÇÃO ÀS EXIGÊNCIAS DO ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA LEI 14.298/2022.

1. A assimetria regulatória estabelecida no artigo 21, XII, e, da Constituição Federal assegurou a possibilidade de se outorgar a prestação de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (TRIIP) por autorização de serviço público, máxime em razão da inexistência de restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada de concorrentes no setor; da descentralização à agência reguladora de



poderes para assegurar a observância de aspectos qualitativos inerentes à adequada prestação do serviço; e de a abertura do mercado para novos entrantes contribuir para a universalização do serviço e demais benefícios à população usuária.

2. A escolha estratégica pela descentralização operacional do setor, que se insere na esfera democraticamente reservada à deliberação política, porquanto concomitante à centralização normativa, confere maior normatividade ao comando constitucional contido no caput do artigo 174 da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais que orientam à atuação da Administração Pública e a Ordem Econômica (BINENBOJM, Gustavo. Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros. In O Direito Administrativo na Atualidade. Org . WALD, Arnold et al São Paulo: Malheiros, 2017. p. 510).

3. As finalidades precípua de concretização dos princípios da isonomia, da moralidade e de obtenção da proposta mais vantajosa são perseguidas pela ampla concorrência na execução do serviço público, via competição no mercado, porquanto inexistentes restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada, hipótese em que a competição para o mercado (competition for the market), via licitação, criaria uma exclusividade ineficiente e ilegítima, ao restringir o acesso dos possíveis interessados.

4. A previsão constitucional de prestação do TRIP por meio de autorização (Art. 21, XI, "e") afasta a incidência do artigo 175 da Constituição Federal, que impõe prévio procedimento licitatório especificamente às modalidades de outorga que pressupõem a exclusão em razão da contratação pela Administração com determinado particular.

5. A descentralização normativa à Agência Nacional de Transportes Terrestres de poderes para assegurar a observância de aspectos qualitativos promove a eficiência, adequação e atualidade da prestação do serviço autorizado, ao se estabelecer requisitos técnicos e de regularidade para a habilitação dos interessados, assim como a uniformidade das condições de contratação ditadas pelo Poder Público, necessariamente homogêneas e previamente divulgadas.

6. O compromisso regulatório celebrado entre setor público e as empresas prestadores do serviço, que corresponde às amarras a que se cingem as partes, não se esgota nos termos de edital do poder concedente, a que se somam a expertise e a acuidade da regulação setorial e concorrencial, em atuação coordenada em prol da segurança jurídica, economicidade dos investimentos e defesa dos usuários (COUTINHO, Diogo R. Direito e Economia Política na Regulação de Serviços Públicos . Saraiva: São Paulo, 2014. p. 91).

7. A abertura do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional a novos entrantes amplia a concorrência em um serviço inegavelmente essencial, cuja relevância para os usuários e para o desenvolvimento nacional torna ainda mais expressivas as externalidades advindas da livre concorrência, como o incremento tecnológico, o aumento da qualidade e a redução dos custos.

8. Ex positis, o artigo 3º da Lei n. 12.996/2014, ao outorgar o serviço público de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros por



meio de autorização, insere-se no espaço de deliberação política delineado no artigo 21, XII, e , da Constituição, de modo que, observados os valores constitucionalmente tutelados, em especial os princípios que orientam a Administração Pública e a ordem econômica, não se reveste de inconstitucionalidade.

9. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado improcedente o pedido, devendo o Poder Executivo e a ANTT ajustarem-se às exigências do Tribunal de Contas da União e às novas disposições trazidas pela Lei 14.298/2022.

[ADI 5549, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 29-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-05-2023 PUBLIC 01-06-2023. Destaquei].

Essa compreensão do STF foi aplicada por este Tribunal de Justiça, pela 3ª Câmara Cível desta Corte, em caso de minha relatoria, tendo sido acolhido parecer da Procuradoria de Justiça, para considerar que o serviço público de transporte intermunicipal de passageiros em Goiás também pode ser delegado mediante autorização, como vinha sendo feito. Desse modo, foi reformada a sentença que, incidentalmente, em sede de ação civil pública, havia declarado a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Estadual n. 18.673/2014, do Decreto Estadual n. 8.444/2015 e da Resolução Normativa da AGR n. 0040/2015-CF.

O acórdão, transitado em julgado, recebeu a seguinte ementa:

REMESSA NECESSÁRIA. TRIPLA APELAÇÃO CÍVEL. ACÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE PASSIVA PARA O ATO DE IMPROBIDADE RECONHECIDO NO CURSO DA DEMANDA, CONTINUIDADE DO FEITO EM RELAÇÃO AOS PEDIDOS ANULATÓRIOS. DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. DELEGAÇÃO POR AUTORIZAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. ATOS DE AUTORIZAÇÃO VÁLIDOS. TERCEIRA APELAÇÃO CÍVEL INTEMPESTIVA. NÃO CONHECIMENTO. REMESSA NECESSÁRIA, PRIMEIRA E SEGUNDA APELAÇÕES CÍVEIS CONHECIDAS E PROVIDAS. SENTENÇA REFORMADA.

1.É intempestivo o recurso protocolado fora do prazo legal.

2.O art. 22, XI, da Constituição da República fixa a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transportes. O significado da competência privativa atribuída à União quanto à legislação sobre transporte de passageiros há de ser definido sob a perspectiva de que a Constituição também confere a esse ente a titularidade da exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, e).

3.Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). E, resta a cargo dos



Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada (art. 25, § 1º, CF).

4.O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 5549, julgou improcedentes o pedido deduzido pela associação legitimada em relação ao art. 3º da Lei Federal n. 12.996/2014, que buscava afastar a possibilidade de delegação dos serviços de transporte público interestadual e internacional de passageiros mediante autorização. Com isso, em contrapartida, reconheceu-se a constitucionalidade da autorização de serviços dessa natureza, no âmbito federal.

5.No Estado de Goiás, o serviço de transporte público intermunicipal de passageiros é disciplinado pela Lei Estadual n. 18.673/2014 e, com o reconhecimento da constitucionalidade da delegação de serviços públicos interestaduais e internacionais mediante autorização, passou-se a compreender, por simetria, que o serviço público de transporte intermunicipal também pode ser delegado mediante autorização.

6.Não há condenação em honorários recursais, face ao disposto no art. 18 da Lei Federal n. 7.347/85.

TERCEIRA APELAÇÃO CÍVEL INTEMPESTIVA. NÃO CONHECIMENTO. REMESSA NECESSÁRIA, PRIMEIRA E SEGUNDA APELAÇÕES CÍVEIS CONHECIDAS E PROVIDAS. SENTENÇA REFORMADA.

[Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, 5185869-10.2016.8.09.0051, EDUARDO ABDON MOURA - (DESEMBARGADOR), 3ª Câmara Cível, julgado em 07/03/2024 10:52:33. Destaquei].

Assim sendo, a prestação do serviço público de transporte rodoviário interestadual por meio de autorização não somente é um fato, mas também é reconhecida como uma possibilidade contemplada pela Constituição Federal, pela Constituição do Estado e por lei específica (a Lei Estadual n. 18.673/2014, em parte não impugnada nesta ADI), com amparo em julgamento de ADI pelo STF a ser observado por simetria.

Essa é a breve descrição de um pano de fundo a ser considerado.

Nesse contexto, a presente ADI não visa questionar a forma de delegação prevista em lei e aplicada no Estado de Goiás; esta ADI, partindo do pressuposto da validade do modelo de autorização, pretende extirpar do ordenamento jurídico as disposições legais e regulamentares incompatíveis com o modelo escolhido, as quais, na compreensão do Procurador-Geral de Justiça, atentam contra princípios e regras constitucionais como a isonomia, a impessoalidade, a razoabilidade e a proporcionalidade, a eficiência, a livre iniciativa e a livre concorrência.

Caberá a este Órgão Especial verificar se estão, de fato, presentes os vícios apontados, com a prudência de, neste momento, realizar o juízo próprio da apreciação de pedido de medida cautelar.



2. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade

2.1. Requisitos para concessão da cautelar – Lapso temporal não afasta, por si só, a possibilidade de concessão da medida

Como é cediço, a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade – ADI – pressupõe a satisfação dos requisitos legais da tutela provisória de urgência, quais sejam a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Especificamente quanto ao perigo de dano, tem-se que o tardio ajuizamento da ação direta configura, em regra, causa obstativa da concessão de medida cautelar, como leciona Luís Roberto Barroso em obra doutrinária:

Alguns julgados referem-se à relevância do pedido (englobando o sinal de bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo) e à conveniência da medida, que envolve a ponderação entre o proveito e o ônus da suspensão provisória. O tardio ajuizamento da ação direta, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, normalmente irá desautorizar o reconhecimento de *periculum in mora*, inviabilizando a concessão de medida cautelar.

[BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 261].

Essa regra, contudo, não é absoluta. Em nota de rodapé ao trecho citado, o autor comenta:

Tal regra, todavia, não é absoluta: por vezes “é possível utilizar-se do critério de conveniência, em lugar do ‘*periculum in mora*’, para a concessão de medida cautelar” (STF, DJU, 7 abr. 1995, AdInMC 1.087-5-RJ, rel. Min. Moreira Alves).

[BARROSO. *Op. cit.* p. 261/262].

Dessarte, um requisito próprio das cautelares em ações de controle concentrado de constitucionalidade, o critério da conveniência, deve ser observado, a fim de que seja analisado se a manutenção da norma com sua eficácia pode ser mais prejudicial que a sua suspensão cautelar.

Feitas essas considerações, fica reconhecido o significativo lapso temporal de cerca de uma década entre o ajuizamento da ação, em 25/02/2025, e as datas das publicações das normas questionadas – a parte da Lei Estadual promulgada pela Assembleia, em 20/01/2015, e o Decreto Estadual regulamentador, em 03/09/2025.



Entretanto, o mero transcurso do tempo não basta, por si só, para afastar de plano a possibilidade de concessão da cautelar.

A conclusão pelo deferimento ou não desse pedido exige a apreciação dos outros requisitos, além do perigo da demora, quais sejam a probabilidade do direito e o critério da conveniência.

2.2. Manifestações do Presidente da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Goiás em exercício acerca da suspensão dos dispositivos questionados

No relatório, houve a discriminação de todos os dispositivos legais e regulamentares questionados, para os quais o requerente, Procurador-Geral de Justiça, visa obter a suspensão dos seus efeitos.

Em sentido totalmente oposto, o Presidente da Assembleia Legislativa manifestou-se pelo indeferimento completo do pedido de cautelar, para que a medida não seja concedida.

Por sua vez, o Governador do Estado de Goiás em exercício reconheceu várias das inconstitucionalidades arguidas, mas rejeitou outras e, algumas, apesar de reconhecidas, foram tratadas por ele como insuscetíveis de suspensão cautelar.

A fim de facilitar o cotejo entre as manifestações do requerente e do Governador do Estado, expõe-se a seguinte tabela. Nela, não se incluiu o teor das manifestações do Presidente da Assembleia, pois já foi afirmado que sua oposição à concessão da medida cautelar é completa.

DISPOSITIVOS QUE O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA PRETENDE SUSPENDER:	GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS CONCORDA COM A SUSPENSÃO?	TIPO DE INCONSTITUCIONALIDADE (FORMAL OU MATERIAL) E EXTENSÃO NO DISPOSITIVO (TOTAL OU PARCIAL)
--	--	---

DA LEI ESTADUAL N. 18.673/2014

Inciso I do art. 6º	Sim	Formal (total)
Inciso III do §1º do art. 10	Sim	Formal (total) e Material (parcial)
Alínea “f”, inciso II, do art. 11	Não	Formal (total) e Material (parcial)
§ 2º do artigo 11	Não	Material (total)
Caput e §§1º, 2º e 3º do art. 13	Sim	Formal (total) e Material (total)

Caput do art. 14	Sim	Formal (total) e Material (total)
Caput do art. 15	Sim	Formal (total) e Material (parcial)
Caput do art. 18	Não	Formal (parcial)
Parágrafo único do art. 18	Sim	Formal (total) e Material (parcial)
Caput do art. 19	Sim	Formal (parcial)
Parágrafo único do art. 19	Sim	Formal (total) e Material (parcial)
Inciso II do §1º do art. 21	Sim	Formal (total e parcial)
§§ 3º e 4º do art. 21	Sim	Formal (parcial)
Caput e §§1º, 2º, 4º e 5º, art. 22	Não (caput e § 1º).	Material (parcial)
Incisos I e III do art. 23	Sem manifestação expressa	Material (parcial)
Inciso IV do art. 31	Sim, com ressalvas[1]	Formal (total)
Inciso II; inciso IV do § 3º; §§ 6º, 7º, 9º, 10 e 11 do art. 44	Não	Formal (total)
Incisos II e IV do art. 48	Sim	Formal (total)
Inciso XII do art. 48	Não	Material (parcial)
Art. 56	Não	Formal (total)
Art. 59	Sim	Formal (total)

DO DECRETO ESTADUAL N. 8.444/2015

Inciso V e VI do § 1º do art. 6º	Sim	Material (total)
Art. 7º	Sim	Formal (parcial)
Art. 8º	Não	Formal (parcial)
Art. 10	Sim	Formal (parcial)
Caput do art. 11	Sim	Material (parcial)
§§ 4º, 5º e 6º do art. 11	Sim	Material (total)

2.3. Análise dos requisitos legais para concessão da medida cautelar

2.3.1. Dispositivos que foram objeto de alteração legislativa – Falta de probabilidade do direito



O primeiro conjunto de dispositivos a ser examinado consiste naqueles que, preliminarmente, foram suscitados pelo Governador do Estado em exercício como prejudicados em razão da alteração legislativa, quais sejam o art. 24-G da Lei Estadual n. 13.569/1999, que tinha redação dada pelo inciso IV do art. 31 da Lei Estadual n. 18.673/2014, e foi revogado; o inciso II do §2º do art. 24 da Lei Estadual n. 13.569/1999, que tinha redação dada pelo inciso IV do art. 31 da Lei Estadual n. 18.673/2014 e foi modificado; e a alínea “f” do inciso II do art. 11 da Lei Estadual n. 18.673/2014, que foi modificado.

Quanto ao art. 24-G da Lei Estadual n. 13.569/1999, constata-se que houve sua revogação, enquanto o inciso II do § 2º do art. 24 da mesma lei foi modificado, ambos por meio da Lei Estadual n. 19.513/2016, anteriormente ao ajuizamento desta ação direta.

Diante da revogação e alteração observadas, não há se falar em probabilidade do direito para suspender, nessa parte, o inciso IV do art. 31 da Lei Estadual n. 18.673/2014.

Quanto à alínea “f” do inciso II do art. 11 da Lei Estadual n. 18.673/2014, verifica-se que houve alteração da sua redação por meio da Lei Estadual n. 23.311, de 31 de março de 2025, posteriormente ao ajuizamento desta ação.

Apesar da mudança posterior do texto legal, não há nenhum elemento que aponte tentativa de burla ao exercício da jurisdição constitucional por parte deste Órgão Especial, o que leva a reconhecer a falta de probabilidade do direito no tocante ao vício no processo legislativo anterior.

Ademais, considerando que a alteração foi substancial, com redução do período de experiência prévia para prestação do serviço de transporte intermunicipal de 15 (quinze) anos para 02 (dois) anos, modificando significativamente o cenário da suposta inconstitucionalidade suscitada, não se encontram fundamentos relevantes para reconhecer a probabilidade do direito.

Eventual falta de interesse na ação, nesse particular relativo às modificações legislativas, será objeto de deliberação futura, após oportunidade de manifestação dos interessados.

Pelos motivos expostos, reputa-se ausente a probabilidade do direito sobre os dispositivos mencionados.

2.3.2. Inconstitucionalidade formal por realização de escrutínio secreto na análise do veto – Vários dispositivos da Lei Estadual n. 18.673/2014 – Probabilidade do direito reconhecida

No caso em análise, após alterações promovidas pela Assembleia Legislativa, o Governador do Estado vetou certos dispositivos. Em seguida, o veto foi submetido à apreciação da Assembleia Legislativa (processo n. 2014003743) e rejeitado por votação secreta na sessão ordinária n. 103, datada de 10/12/2014, conforme



demonstrado na mov. 01, arq. 04, p. 103.

Quanto aos dispositivos vetados pelo Governador do Estado, com superação do veto pela Assembleia Legislativa em escrutínio secreto, tem-se presente a probabilidade do direito.

Por meio da Emenda n. 76/2013 (publicada no Diário Oficial da União de 29/11/2013), a Constituição Federal deixou de prever a possibilidade de escrutínio secreto e passou a exigir a realização de escrutínio público nas sessões de apreciação do veto do Chefe do Poder Executivo.

É cediço que essa norma trata sobre processo legislativo e que normas de processo legislativo são de reprodução obrigatória.

Nessas circunstâncias, ainda que não tenha ocorrido processo formal de emenda à Constituição do Estado de Goiás para conformar o texto à Constituição Federal, há inequívoca reprodução obrigatória da norma que se impõe ao ordenamento jurídico estadual, sendo reconhecido o parâmetro de controle de constitucionalidade a ser aplicado.

Este Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás tem reconhecido a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual em virtude do caráter secreto do escrutínio que apreciou o veto, sendo essa posição sustentada, pelo menos, desde 2017, quando prevaleceu o voto do Des. Leobino Valente Chaves em divergência entre os votantes, veja-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 4º E 5º DA LEI ESTADUAL N.18.189/2013. PARAMETRICIDADE. CABIMENTO DO CONTROLE ABSTRATO. O ART.66, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, AO DISPOR ACERCA DO PROCESSO LEGISLATIVO, E ESPECIFICAMENTE SOBRE A FORMA DE APRECIAÇÃO DO VETO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELO LEGISLATIVO, É NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA NAS CONSTITUIÇÕES DAS UNIDADES AUTÔNOMAS DA FEDERAÇÃO, CUJO CONTEÚDO, POR FORÇA DA AMPLITUDE DO CONCEITO DE 'CONSTITUIÇÃO GLOBAL', A ELAS AUTOMATICAMENTE PASSA A FAZER PARTE PARA EFEITO DE PARÂMETRO NO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. ACÇÃO CABÍVEL NO ÂMBITO ESTADUAL. PRELIMINAR REJEITADA.

[TJGO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 103738-56.2015.8.09.0000, Rel. DES. LEOBINO VALENTE CHAVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 08/02/2017, DJe 2250 de 18/04/2017].

A compreensão, externada nos fundamentos do julgado citado, foi reafirmada por este Órgão Especial em sede de embargos de declaração opostos naqueles autos. Na oportunidade, a relatora convocada, Des^a. Carmecy Rosa Maria Alves de Oliveira, proferiu voto que ajudou a consolidar esse entendimento:



EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRADIÇÃO RECONHECIDA. ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. PRELIMINAR SE CONFUNDE COM O MÉRITO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 4º E 5º DA LEI ESTADUAL Nº 18.189/13.

1 - As normas que tratam sobre o processo legislativo e sobre a apreciação do veto do Chefe do Poder Executivo são de repetição obrigatória nas constituições das unidades autônomas da federação.

2 - Consoante o princípio da simetria, a alteração do art. 66, § 4º da Constituição Federal, pela EC nº 76/2013, implica em automática modificação do art. 23, § 4º da Constituição do Estado de Goiás.

3 - A atribuição de efeitos infringentes a embargos declaratórios é medida excepcional, cabível tão somente nas situações em que, sanada a omissão, contradição ou obscuridade, a alteração do julgado surja como consequência natural da correção efetuada.

4 - Reconhecida a confusão entre a matéria preliminar e a de mérito, possível o julgamento simultâneo, com a consequente declaração de inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei Estadual nº 18.189/13.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS, COM INFRINGÊNCIA NO JULGAMENTO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 4º E 5º DA LEI ESTADUAL Nº 18.189/13.

[TJGO, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 103738-56.2015.8.09.0000, Rel. Des. CARMECY ROSA MARIA ALVES DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 27/09/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: DJe de 12/06/2018. Destaquei].

Esse entendimento foi reafirmado, em agosto do corrente ano de 2025, por este Órgão Especial, em julgamento de medida cautelar em ADI relatada pelo Des. Jeová Sardinha de Moraes, conforme ementa transcrita:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I. CASO EM EXAME: 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás, visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 23.407/2025, que disciplina o tratamento de chorume de aterros sanitários e impõe prazo para extinção de lixões no Estado. O autor alega vício formal na tramitação do processo legislativo e inconstitucionalidade material, por violação ao pacto federativo e à competência legislativa da União, bem como ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 2. A questão em discussão consiste em: (i) se a



rejeição do veto do Governador do Estado de Goiás ocorreu mediante votação secreta, contrariando o art. 66, § 4º, da Constituição Federal; (ii) se a lei estadual extrapolou a competência legislativa concorrente ao fixar novo prazo uniforme para o encerramento dos lixões, contrariando a norma geral federal da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

III. RAZÕES DE DECIDIR:

3. A adoção do escrutínio secreto viola o princípio republicano, da publicidade e da transparência, imprescindíveis no processo legislativo;

4. A Lei Federal nº 12.305/2010 estabeleceu os prazos máximos e escalonados para a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, e o Estado de Goiás, ao inovar ao estabelecer um prazo próprio de 360 dias, cria regulamentação diversa da norma geral federal, extrapolando os limites da competência concorrente;

5. A proteção ao meio ambiente constitui valor jurídico de dimensão fundamental, cuja defesa demanda atuação preventiva e precaucional.

IV. DISPOSITIVO E TESE:

6. Medida Cautelar Deferida para suspender a eficácia da Lei Estadual nº 23.407/2025, até o julgamento final da presente ação.

Tese(s) de Julgamento: **1. "A adoção de votação secreta em processo legislativo viola os princípios da publicidade e transparência, bem como o sistema republicano."** 2. "O estabelecimento de prazos diversos dos fixados pela legislação federal para a disposição final de resíduos sólidos por lei estadual extrapola a competência legislativa concorrente." Dispositivos relevantes citados: CF, art. 24, VI; art. 66, § 4º; Lei nº 12.305/2010. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI nº 4069, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 24/09/2020; TJGO, ADI nº 5984108-83.2024.8.09.0000, Rel. Des. Sebastião Luiz Fleury, DJe 28/11/2024.

[Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Leis Esparsas e Regimentos -> Ação Direta de Inconstitucionalidade, 5416832-58.2025.8.09.0000, DESEMBARGADOR JEOVA SARDINHA DE MORAES - (DESEMBARGADOR), Órgão Especial, julgado em 14/08/2025 16:01:30. Destaquei].

Considerando os precedentes deste Órgão Especial e seus fundamentos, há fortes indicativos de inconstitucionalidade formal por vício no processo legislativo, devido a realização de escrutínio secreto na sessão de apreciação do veto, o que lastreia a probabilidade do direito quanto ao inciso I do art. 6º; inciso III do §1º do art. 10; *caput* e §1º, 2º e 3º do art. 13; *caput* do art. 14; *caput* do art. 15; parágrafo único do art. 18; parágrafo único do art. 19; inciso II do §1º do art. 21; inciso IV do art. 31; incisos II e IV do art. 48; art. 56 e art. 59, todos da Lei Estadual n. 18.673/2014.



2.3.4. Dos critérios para dispensa de experiência prévia – § 2º do art. 11 da Lei Estadual n. 18.873/2014

O requerente suscita a inconstitucionalidade do disposto no § 2º do art. 11 da Lei, asseverando que a hipótese de exceção à exigência de comprovação de experiência prévia não guarda relação com a capacidade técnica dos pretensos autorizatários.

A inconstitucionalidade alegada não ressaí evidente do exame da norma impugnada, que estabelece:

§ 2º O prazo de experiência previsto na alínea “f” do inciso II deste artigo poderá ser dispensado para as empresas interessadas nos serviços de baixa demanda operacional ou nos percursos com viabilidade econômica insignificante, conforme definido em resolução do ente regulador.

Apesar de haver certa pertinência no argumento trazido pelo requerente, também é possível encontrar no dispositivo uma justificativa constitucionalmente adequada para o afastamento da exigência, que é a garantia da continuidade do serviço público em trechos que não são economicamente interessantes e, por isso, são pouco atrativos para a assunção pelos particulares.

A opção do legislador por dispensar, na situação específica, a comprovação de experiência prévia, não parece agredir a Constituição, pois, a princípio, tende a efetivar o comando de continuidade do serviço público em condição adversa.

Por tais razões, rejeita-se a configuração de probabilidade do direito no tocante ao dispositivo mencionado.

2.3.5. Inconstitucionalidade formal – Competência da União – *Caput* do art. 18 e *caput* do art. 19 da Lei Estadual n. 18.673/2014 e arts. 7º, 8º e 10 do Decreto Estadual n. 8.444/2015 – Probabilidade do direito somente em relação ao *caput* do art. 19 da Lei e aos arts. 8º e 10 do Regulamento

Em relação ao *caput* do art. 18 e ao *caput* do art. 19 da Lei Estadual n. 18.673/2014, o requerente questionou a ocorrência de usurpação de competência da União por considerar que a norma estadual impõe exclusividade às permissões e concessões da prestação do serviço de transporte, enquanto a norma federal prevê a exclusividade como condição excepcional.

Nesse ponto, acertada a colocação feita pelo Governador do Estado em exercício.

A Lei Federal n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, estabelece:



Art. 16. A outorga de concessão ou permissão **não terá caráter de exclusividade**, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5º desta Lei. [Destaquei].

O *caput* do art. 18 da Lei e o art. 7º do Regulamento não impõem a exclusividade, mas a compreendem como exceção, dentro dos limites da Lei Federal n. 8.987/1995. Essa conclusão pode ser extraída da leitura das normas discutidas:

Art. 18. A permissão para a prestação de serviço de transporte regular desvinculado da exploração de infraestrutura em linhas com nível de demanda insuficiente para gerar competição ou que sejam consideradas inviáveis economicamente no regime de exploração por autorização terá caráter de exclusividade e será disciplinada de acordo com a Lei nº 8.987/95.

Art. 7º A permissão é o ato por meio do qual o Poder Público, em ajuste de natureza contratual e por prazo determinado, conforme dispuser o edital de licitação, delega a permissionário, em caráter de exclusividade, a exploração de serviço de transporte regular desvinculado de infraestrutura em linhas com nível de demanda insuficiente para gerar competição ou que sejam consideradas inviáveis economicamente no regime de exploração por autorização, com a observância do regramento contido na Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e das disposições constantes de resolução do ente regulador.

Embora o legislador estadual e o Chefe do Executivo tenham escolhido outra forma de expressar o comando normativo, não se percebe, *prima facie*, incompatibilidade com a normativa geral, ao contrário do que entende o requerente.

Por outro lado, o *caput* do art. 19 não traz os contornos de excepcionalidade vistos no *caput* do art. 18, observe-se:

Art. 19. A concessão para a prestação de serviço de transporte regular vinculado à exploração de infraestrutura, precedida ou não de obra, terá caráter de exclusividade, e será disciplinada de acordo com a Lei nº 8.987/95.

Em uma análise preliminar, o *caput* do art. 19 da Lei revela discrepância suficiente a justificar o reconhecimento da probabilidade do direito, em virtude do afastamento da regra geral, que é a concorrência, ao estabelecer que a concessão “*terá caráter de exclusividade*”.

Consequentemente, as disposições correspondentes, vistas nos arts. 8º e 10 do



Decreto regulamentar, merecem o mesmo tratamento nos trechos em que estabelecem, respectivamente, que a concessão será efetuada "*em caráter de exclusividade*" e "*sob o regime de exclusividade*".

2.3.6. Do desequilíbrio econômico financeiro do contrato – §§ 3º e 4º do art. 21 da Lei Estadual n. 18.673/2014

A questão aqui é sensível e não se pode reconhecer, em sede cautelar, a plausibilidade dos fundamentos alegados a ponto de se deferir a medida.

A inconstitucionalidade alegada é de caráter formal, por suposta usurpação de competência da União ao legislar de forma diferente do previsto na norma geral.

As disposições questionadas do art. 21 dizem respeito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão celebrados com o Poder Público.

O equilíbrio econômico-financeiro nesse tipo de contrato é reconhecido como princípio constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (*vide* ADI 3.816), com base no art. 37, inciso XXI, e art. 175 da Constituição Federal.

Além disso, o equilíbrio econômico-financeiro é reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça como expressamente previsto na Lei Federal n. 8.987/1995, norma geral invocada pelo requerente.

Nesse contexto, as disposições trazidas na Lei Estadual n. 18.673/2014 não revelam manifesta incompatibilidade com as normas constitucionais e com a legislação geral editada pela União a ponto de justificar sua suspensão cautelar.

2.3.7. Da transferência de outorgas – *Caput* e §§ 1º, 2º, 4º e 5º, do art. 22; incisos I e III do art. 23; e inciso XII do art. 48 da Lei Estadual n. 18.673/2014, e incisos V e VI do § 1º do art. 6º, e *caput* e §§ 4º, 5º e 6º do art. 11 do Decreto Estadual n. 8.444/2015

Quanto à transferência de outorgas, o requerente logrou êxito em trazer fundamentos relevantes para reconhecimento da probabilidade do direito, baseando-se na sistemática adotada pela União, confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.549/DF.

Como dito na petição inicial, "*a norma ora atacada, ao possibilitar a transferência da autorização, acaba por criar uma categoria privilegiada, em clara violação aos princípios da isonomia (art. 5º, *caput*, da CF) e do princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF)*", atentando contra o "*o princípio da livre iniciativa que informa o serviço de transporte rodoviário intermunicipal e o modelo de autorização*" (mov. 01).

Nesse ponto, as disposições normativas estaduais parecem se opor ao sistema adotado no âmbito federal que, em vários aspectos, revela similitude com a opção feita



pelo Estado de Goiás.

A manutenção da possibilidade de transferência de outorgas representa, a princípio, uma incompatibilidade com os princípios constitucionais que regem o tipo de serviço público ora analisado e a forma de delegação nele aplicada.

Por esses motivos, na parte aqui tratada, há de se reconhecer a probabilidade do direito.

2.3.8. Da medida de remoção de veículo – Inciso II do *caput*, inciso IV do § 3º, e §§ 6º, 7º, 9º, 10 e 11, do art. 44 da Lei Estadual n. 18.673/2014

A Lei Estadual n. 18.673/2014, em seu capítulo X, trata “*Das infrações e penalidades*”, contemplando a medida administrativa de remoção de veículo para depósito público, objeto de questionamento parcial nesta ação.

Embora o requerente sustente violação à competência da União para legislar sobre trânsito e transporte, tal conclusão não se mostra evidente em sede de juízo cautelar.

Afinal, a lei em debate consiste no diploma normativo que regulamenta um serviço público de competência do Estado de Goiás. Essa competência decorre do art. 25, § 1º, da Constituição Federal (de forma geral) e do art. 149 da Constituição Estadual (de forma específica).

Se o Estado de Goiás tem a competência para prestar ou delegar o serviço público, por consequência, deve ter a competência para legislar sobre ele e para exercer o poder de polícia necessário a garantir a sua boa prestação.

Assim sendo, a regulamentação estabelecida na Lei Estadual n. 18.673/2014 para a medida administrativa de remoção do veículo, imposta exclusivamente “a *concessionária, a permissionária, a autorizatária, a pessoa física ou a pessoa jurídica estiver operando o serviço sem regular concessão, permissão ou autorização do ente regulador*” (inciso I do art. 44), não revela vício evidente capaz de autorizar o reconhecimento da probabilidade do direito.

2.3.9. Análise do perigo de dano

Conforme exposto, as questões suscitadas pelo requerente revestem-se de probabilidade do direito em relação aos seguintes dispositivos:

- Por inconstitucionalidade formal – Escrutínio secreto: inciso I do art. 6º; inciso III do §1º do art. 10; *caput* e §§1º, 2º e 3º do art. 13; *caput* do art. 14; *caput* do art. 15; parágrafo único do art. 18; parágrafo único do art. 19; inciso II do §1º do art. 21; inciso IV do art. 31; incisos II e IV do art. 48; art. 56 e art. 59, todos da Lei Estadual n. 18.673/2014.
- Por inconstitucionalidade formal – Violação de competência da União: *caput* do art.



19 da Lei Estadual n. 18.673/2014, ao estabelecer que a concessão “*terá caráter de exclusividade*”, e arts. 8º e 10 do Decreto Estadual n. 8.444/2015, nos trechos em que estabelecem, respectivamente, que a concessão será efetuada “*em caráter de exclusividade*” e “*sob o regime de exclusividade*”.

- **Inconstitucionalidade material:** *Caput* e §§ 1º, 2º, 4º e 5º, do art. 22; incisos I e III do art. 23; e inciso XII do art. 48 da Lei Estadual n. 18.673/2014; e incisos V e VI do § 1º do art. 6º, e *caput* e §§ 4º, 5º e 6º do art. 11 do Decreto Estadual n. 8.444/2015.

Entre esses dispositivos, alguns não manifestam perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, especificamente **(i)** o inciso I do art. 6º da Lei, porque consiste em norma destinada à segurança do transporte de passageiros e sua retirada do ordenamento pode caracterizar perigo inverso; **(ii)** o *caput* e o parágrafo único do art. 19 e o inciso II do §1º do art. 21 da Lei, assim como os arts. 8º e 10 do Decreto, porque tratam da hipótese de contratos de concessão, marcados por parâmetros constitucionais e legais próprios a serem considerados de forma pormenorizada, sob pena de resultar em dano superior ao que se busca evitar; **(iii)** o inciso IV do art. 31 da Lei alterou dispositivos da Lei Estadual n. 13.569/1999, dispondo sobre a Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – TRFC, sem nenhum elemento próprio para se reconhecer a urgência; **(iv)** incisos II e IV do art. 48 da Lei, pois preveem hipóteses de aplicação da penalidade da caducidade, sem nenhuma urgência particular; **(v)** o art. 56 alterou a Lei Estadual n. 13.569/1999, dispondo sobre organização e competências da AGR, de modo que sua suspensão não somente carece de urgência, como poderia gerar prejuízos relevantes ao afetar o funcionamento da agência; e **(vi)** o art. 59 revogou a Lei Estadual n. 14.480/2003 (sobre fiscalização do transporte intermunicipal clandestino de passageiros) e a suspensão de sua eficácia poderia gerar efeito repristinatório, com produção de consequências imprevisíveis e risco de dano maior que a manutenção da norma impugnada até o julgamento definitivo.

Por outro lado, o perigo da demora faz-se presente em relação **(i)** ao inciso III do § 1º do art. 10; ao *caput* do art. 14; ao *caput* do art. 15; e ao parágrafo único do art. 18, pois, além dos vícios formais, estabelecem disposições contrárias ao modelo de delegação do serviço na forma de autorização, comprometendo a eficiência da prestação do serviço público e limitando a atuação da agência reguladora em descompasso com os paradigmas constitucionais e as normas gerais editadas pela União; **(ii)** ao *caput* e §§ 1º, 2º, 4º e 5º, do art. 22; incisos I e III do art. 23; e inciso XII do art. 48, todos da Lei; e os incisos V e VI do § 1º do art. 6º, e *caput* e §§ 4º, 5º e 6º do art. 11 do Decreto, porque disciplinam a transferência de outorgas, medida que se mostra incompatível com o decidido na ADI 5.549/DF e, caso subsistente, possibilitará a continuidade da prática possivelmente inconstitucional e o envolvimento de cada vez mais agentes.

Importante salientar que o tempo de vigor das normas impugnadas, em vez de descaracterizar a urgência, é capaz de ressaltar a necessidade da medida, porquanto cumpre fazer cessar as lesões ao interesse público e mitigar danos à boa prestação do serviço público que atingem aqueles que dependem do transporte intermunicipal.

Consideram-se, aqui, os fundamentos trazidos pelo requerente, que evidenciou o elevado número de reclamações e de multas aplicadas aos prestadores de serviço (documentos anexos com a petição inicial), demonstrando problemas sistêmicos que justificam a busca por soluções, as quais, segundo o próprio Governo do Estado,



passam pelo afastamento das normas inconstitucionais debatidas nesta ação.

3. Dispositivo

Posto isso, **defiro, parcialmente, a medida cautelar** para suspender os efeitos do inciso III do § 1º do art. 10; do *caput* do art. 14; do *caput* do art. 15; do parágrafo único do art. 18; do *caput* e §§ 1º, 2º, 4º e 5º, do art. 22; dos incisos I e III do art. 23; do inciso XII do art. 48, todos da Lei Estadual n. 18.673/2014; e dos incisos V e VI do § 1º do art. 6º; do *caput* e §§ 4º, 5º e 6º do art. 11 do Decreto Estadual n. 8.444/2015.

Notifiquem-se o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e o Governador do Estado de Goiás, dando-lhes ciência acerca desta decisão e, por consequência, solicitando-lhes que prestem as informações que reputar necessárias, no prazo de 30 (trinta) dias, de acordo com o art. 6º da Lei Federal n. 9.868/1999.

Cite-se o Procurador-Geral do Estado de Goiás dos termos desta ação direta de inconstitucionalidade para, caso queira, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se, na forma do art. 8º da Lei Federal n. 9.868/1999.

Cumpridas todas as diligências e escoados os respectivos prazos, **dê-se vista** ao Procurador-Geral de Justiça para se manifestar no prazo de 15 (quinze) dias, com fulcro no artigo 8º da Lei Federal n. 9.868/1999.

Após, **volvam-me** os autos conclusos para ulterior deliberação.

É o voto.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

Eduardo Abdon Moura

Desembargador

Relator em substituição

(2)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade de votos, em **conceder**



parcialmente a medida cautelar, nos termos do voto do relator.

Votantes, presidente da sessão de julgamento e presentante do Ministério Público indicados em extrato de ata.

Goiânia, datado e assinado digitalmente.

Eduardo Abdon Moura

Desembargador

Relator em substituição

[1] "(...) exceto no ponto em que inseriu o art. 24-G da Lei estadual nº 13.569, de 2009, posteriormente revogado pela Lei estadual nº 19.513, de 2016, bem assim do inciso II do § 2º do art. 24 da Lei estadual nº 13.569, de 1999, na redação dada pelo art. 31, IV, da Lei estadual nº 18.673, de 2014, em razão da modificação substancial operada pela Lei estadual nº 20.120, de 2018, conforme explicitado no tópico II da presente manifestação".

Valor: R\$ 1.000,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: RODRIGO PECLAT DE SOUSA - Data: 06/11/2025 09:33:22

