



PODER JUDICIÁRIO  
ESTADO DE GOIÁS  
COMARCA DE GOIÂNIA  
1ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL

---

SENTENÇA

---

Processo: 5226825-97.2018.8.09.0051

Classe: Ação Civil Pública

Assunto: Transporte coletivo de passageiros da região metropolitana de Goiânia/GO -> Repasse direto do Estado às concessionárias de serviço público para custeio de gratuidade de tarifa -> Modelo de subsídio cruzado - Gratuidade no transporte público coletivo de passageiros aos usuários maiores de 65 anos, pessoas carentes (PNE, sensorial, mental ou renal) e aos estudantes da rede pública com até 12 anos de idade incompletos - Programa Passe Livre Estudantil – PLE - Ausência de repasse no valor aprox. de 2 bi

Polo ativo: Ministério Público Do Estado De Goiás

Polo passivo: ESTADO DE GOIÁS

Juiz de Direito: **Rodrigo Rodrigues de Oliveira e Silva**

---

Vistos, etc...

Tratam-se os autos de AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP) com pedido de OBRIGACAO DE FAZER ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (MP/GO) em desfavor do ESTADO DE GOIÁS.

O feito foi distribuído perante este juízo em 16/05/2018.

Os fundamentos fáticos que amparam a pretensão inicial consubstanciam-se nas seguintes assertivas (causa de pedir próxima e remota), *ipsis litteris*:

[...] O Estado de Goiás, pela Lei Estadual nº 12.313, de 28 de março de 1994 (regulamentada pelo Decreto nº 4.253, de 20 de maio de 1994), concedeu gratuidade no transporte público coletivo de passageiros aos usuários maiores de sessenta e cinco anos, às pessoas carentes portadoras de deficiência física, sensorial, mental ou



renal e aos estudantes da rede pública com até doze anos de idade incompletos. Conforme disposto no artigo 1º desse diploma legal, os ônus dessas gratuidades deveriam ser arcados pelo Estado de Goiás, via Secretaria da Fazenda, Tesouro, Fundo próprio ou outros. Após a criação do Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás – PROTEGE GOIÁS, definiu-se, pelo Decreto nº 8.222/2014, que os gastos com os benefícios previstos na Lei Estadual nº 12.313/1994 se dariam a cargo desse Fundo. Contudo, ao que pese haver determinação legal para custeio das gratuidades, o Estado de Goiás em momento algum, desde a edição da referida Lei, realizou os repasses necessários para o financiamento dos benefícios tarifários concedidos. Dessa forma, as gratuidades são custeadas por subsídio tarifário cruzado há vinte e quatro anos (pág. 84 do documento nº 1). Isso significa que no valor das tarifas dos usuários pagantes é incluído um valor adicional para cobrir os custos referentes à fruição desses serviços pelos beneficiários de gratuidades. No ano de 2012, foi editada a Lei Estadual nº 17.685, que criou o “Programa Passe Livre Estudantil – PLE”, responsável por oferecer aos estudantes das redes pública e particular de ensino gratuidade no sistema de transporte coletivo urbano de passageiros da Região Metropolitana de Goiânia benefício tarifário de 50% (cinquenta por cento) do valor da tarifa. Contudo, desde que essa Lei foi publicada até o mês de julho de 2017, o Estado de Goiás não repassou os valores correspondentes ao ônus desse benefício às concessionárias do transporte coletivo. Assim, no período de 2012 a 2017, o custeio do Passe Livre Estudantil integrou a tarifa do usuário pagante, pelo mencionado subsídio cruzado. Essa situação mostra um completo desinteresse do Estado de Goiás em arcar com os benefícios tarifários concedidos. No mês de julho de 2017 foi editada a Lei Estadual nº 17.762, pela qual o Passe Livre Estudantil assou a ser de 100% (cem por cento) do valor da tarifa vigente. Apenas então o Estado de Goiás começou a fazer os repasses referentes a esse benefício. No entanto, os repasses referentes às gratuidades concedidas pela Lei Estadual nº 12.313/1994 jamais foram realizados. De acordo com dados fornecidos pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia – SET, o impacto dessas gratuidades nos custosas tarifas da Região Metropolitana de Goiânia, no período de janeiro de 2016 a abril de 2018, é o seguinte (pág. 87 do documento nº 1): Quanto ao ano de 2018, a previsão é de que o impacto das gratuidades nas tarifas alcance aproximadamente 15% (quinze por cento). Tendo em vista que o valor da tarifa atualmente vigente é de R\$ 4,00 (quatro reais), ela poderia ser reduzida em cerca de R\$ 0,60 (sessenta centavos) se os benefícios tarifários fossem devidamente custeados pelo Poder Público. Ou seja, se fosse desonerado da tarifa o montante relativo ao ônus das gratuidades, o usuário pagante do transporte coletivo pagaria, atualmente, cerca de R\$ 3,40 (três reais e quarenta centavos) pela fruição do serviço. Veja, pois, tabela expositiva desses dados De acordo com as informações acima detalhadas, a demanda média de usuários beneficiários das gratuidades previstas pela Lei nº 12.313/1994 transportados nos quatro primeiros meses de 2018 foi de 1.617.429 (um milhão, seiscentos e dezessete mil, quatrocentos e vinte e nove) viagens. Isso corresponde a um montante médio mensal de R\$ 6.383.306,80 (seis milhões, trezentos e oitenta e três mil, trezentos e seis reais e oitenta centavos), isso considerando apenas a média do período de janeiro a abril de 2018. Esse valor é incluso no cálculo da tarifa a ser paga pelo usuário pagante, já que não há o repasse pelo Poder Público. Levando em consideração que o Estado de Goiás, durante os 24 (vinte e quatro) anos de vigência da Lei Estadual nº 12.313/1994, jamais realizou os repasses dos valores das gratuidades e que, no período de junho de 2012 a julho de 2017, não realizou os repasses referentes ao benefício tarifário previsto na Lei Estadual nº 14.865/2012, o prejuízo que foi suportado pelo usuário pagante foi de aproximadamente R\$ 1.940.001.509,40 (um bilhão, novecentos e quarenta milhões,

mil quinhentos e nove reais e quarenta centavos), conforme demonstrado nas tabelas:

Dentre os legais e de praxe forense apresenta os seguintes pedidos, *verbatim*:

1. a concessão liminar da tutela de urgência, para cominar ao ESTADO DE GOIAS a obrigação de arcar com as gratuidades concedidas pela Lei Estadual nº 12.313/1994;
2. ao final, que seja cominada ao ESTADO DE GOIAS a obrigação de arcar com o ônus das gratuidades concedidas pela Lei Estadual nº 12.313/1994, que, atualmente, está no valor mensal aproximado de R\$ 6.383.306,80 (seis milhões, trezentos e oitenta e três mil, trezentos e seis reais e oitenta centavos).

A inicial veio acompanhada de documentos [ev. 1].

Instado por despacho a manifestar-se sobre o pedido liminar [pg. 241] o ESTADO DE GOIAS apresenta petição, onde rechaça o pedido *in limine* e pede o indeferimento. Juta documentos [pg. 252].

No dia 29/05/2018 prolatou-se decisão, de lavra de S. Ex<sup>a</sup> Magis. **Reinaldo Alves Ferreira**, indeferindo-se o pedido de antecipação de tutela e determinando-se a citação da parte-ré [pg. 262].

Noticiada a interposição de Agravo de Instrumento, os eminentes integrantes da 2<sup>a</sup> Câmara Cível do eg. TJ/GO conheceram e desproveram o recurso, mediante voto da relatoria de S. Ex<sup>a</sup> o Desor. **Amaral Wilson De Oliveira** [pg. 430, PDF].

O ESTADO DE GOIÁS apresentou contestação, onde em resumo:

1. Aduz ausência de Obrigação Legal do ESTADO DE GOIAS em arcar com as gratuidades e diz que a competência para análise de eventual política tarifária é da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos-CDTC, nos termos da Lei Complementar nº 37, de 12 de dezembro de 2002;
2. Assevera que vem gastando valores inclusive superiores aos R\$ 4.500.000,00 estabelecidos como limite pelo Decreto n.º 8.222/14;
3. Brada, ainda que se entenda que a Lei n.º 12.313/1994 esteja em pleno vigor, e que o Decreto n.º 8.222/14 cria uma obrigação para o Estado de pagar até R\$ 4.500.000,00 para custear as gratuidades, os referidos diplomas devem ser analisados em conjunto com a Lei 17.685/12 e com o programa Passe Livre Estudantil-PLE. Isto é, deve ser considerada adimplida a obrigação eventualmente imposta pelo Decreto n.º 8.222/14;
4. Requer a improcedência dos pedidos iniciais;
5. Aparelha a resposta com documentos [pg. 289].

Houve réplica [pg. 375].



Instados, por ato ordinatório, a especificarem as provas que pretendiam produzir, o ESTADO DE GOIAS pede o julgamento antecipado da lide [pg. 397].

O MP/GO, por sua vez, pede a intimação do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia (SET) e do Consórcio da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (REDEMOB) a informar se o ESTADO DE GOIAS havia realizado os repasses referentes às gratuidades; bem como indicar se as gratuidades de que tratam as referidas normas compõem o cálculo da tarifa do transporte público; além de esclarecer se referidas gratuidades irão compor o próximo reajuste tarifário [pg. 398].

Decisão, do dia 30/01/2019, determinando-se a expedição de ofícios ao Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia (SET) e ao Consórcio da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (REDEMOB), para responder aos questionamentos ministeriais [pg. 401].

No dia 26/02/2019 sobreveio ofício de resposta, expedido em conjunto pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia (SET) e ao Consórcio da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (REDEMOB), informando em suma:

[...] Todas as gratuidades são operacionalizadas através de cartões eletrônicos vinculados ao SITPASS; 50% do preço da passagem era paga pelos estudantes, e 50% era paga pelo subsídio cruzado embutido no preço da tarifa da RMTTC (cf. 8 2º do art. 12 do Decreto Estadual nº 4.253/94). O subsídio cruzado, explica-se, é o adicional de valor embutido no cálculo do preço da tarifa da RMTTC para custear as gratuidades tarifárias. Estado de Goiás passou a custear a quota-parte de 50% que era desembolsada pelos estudantes cadastrados no PASSE ESCOLAR, mantendo para os outros 50% o subsídio cruzado embutido no preço da tarifa da RMTTC. E assim permaneceu o PLE até o mês de julho do ano de 2017. Mais tarde, por meio da Lei Estadual nº 19.762, de 18/07/2017, o Estado de Goiás ampliou o programa PLE e passou a custear 100% do preço da tarifa em benefício dos estudantes cadastrados no programa; Estado de Goiás não faz nem nunca fez repasses de valores ao SITPASS. Em termos práticos, desde o lançamento do programa PLE o que o Estado de Goiás faz é comprar mensalmente créditos eletrônicos de viagens, todos destinados aos estudantes cadastrados no programa, e autorizar a carga eletrônica desses créditos de viagens, mês-a-mês, nos cartões de cada um dos estudantes habilitados pela coordenação do programa exercida pela Superintendência da Juventude, da Secretaria de Estado do Governo. Comando da lei citada apenas no que se refere ao transporte público coletivo gratuito de estudantes. Deixa de fazê-lo, entretanto, desde o advento da lei em março de 1994, no que se refere ao transporte gratuito de idosos, de pessoas com deficiência, de acompanhantes de pessoas com deficiência, e de crianças com até 12 anos de idade incompletos. Ditas gratuidades sempre foram e continuam sendo custeadas pelo subsídio cruzado embutido no cálculo do preço da tarifa da RMTTC. Não houve desde o último reajuste da tarifa, por parte do Estado de Goiás, qualquer iniciativa nova objetivando subsidiar as gratuidades tarifárias que beneficiam as categorias de idosos, de pessoas com deficiência, de acompanhantes das pessoas com deficiência, e de crianças com até 12 anos de idade incompletos. [pg. 419]

O ESTADO peticionou no feito, por seu turno, alegando que as informações prestadas



pelo Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia abarcam obscuridades/contradições e apresenta questionamentos complementares [pg. 436].

O MP/GO renova os pedidos iniciais e diz que as informações prestadas pelo SET corroboram os dados da inicial [pg. 439].

Despacho, do dia 19/07/2019, determinando-se a expedição de novo ofício ao Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia para que respondesse aos questionamentos complementares feitos pelo Estado de Goiás [pg. 442].

Ofício de resposta aos quesitos complementares do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de Goiânia e da REDEMOB juntado aos autos em 05/09/2019 [pg. 454].

Novo petitório do ESTADO onde aduz:

1. Assevera que a Lei 12.313/94 foi tacitamente revogada pelas leis complementares que instituíram e disciplinaram a Região Metropolitana de Goiânia LC 27/99, em síntese;
2. Brada que apenas a Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo, composta por representantes do Estado e dos Municípios, poderia avaliar e decidir se a compensação financeira repassada pelo Estado seria suficiente e adequada para manter o equilíbrio contratual;
3. Alude que a transferência de quantias milionárias dos cofres públicos para as empresas de ônibus, como pretende o *parquet*, não terá qualquer impacto sobre as tarifas e que os únicos beneficiários da medida pretendida pelo MP/GO serão os empresários do setor;
4. Renova a improcedência dos pedidos iniciais [pg. 468].

O MP/GO, por sua vez, pugna pelo prosseguimento do feito e pela procedência dos pedidos formulados na petição inicial [pg. 473].

Instados por despacho a manifestarem interesse na produção de outras provas [pg. 475] o ESTADO pede o julgamento antecipado da lide [pg. 478].

O MP/GO apresenta questionamentos complementares para a Companhia Metropolitana do Transporte Coletivo e o Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Goiânia [pg. 481].

Despacho deferindo-se o pedido de resposta aos questionamentos complementares ministeriais e determinando-se a expedição de ofício, no dia 14/05/2020 [pg. 484].

No dia 22/05/2020 o *parquet* protocoliza petição, onde informa e requer, em suma:

1. Aduz que as empresas concessionárias do transporte público coletivo de passageiros ajuizaram a Tutela de Urgência Antecipada em Caráter Antecedente com Pedido Liminar nº 5183984.19 em desfavor da CMTC, da CDTC, do Estado de Goiás e do Município de Goiânia;



2. Constata em tese que a presente ACP e a Tutela Antecipada sob nº 5183984.19 possuem objetos interligados, os quais envolvem pagamento de valores pelo Estado de Goiás para subvenção do serviço de transporte público coletivo de passageiros;
3. Pleiteia que este juízo se declare preventivo para atuar na demanda nº 5183984.19, a fim de que ela tenha curso conjunto com a Ação Civil Pública em tela e para que elas não recebam decisões conflitantes;
4. Junta documentos [pg. 487].

Petição do ESTADO rechaçando a conexão mediante o indeferimento do apensamento pretendido pelo *parquet* [pg. 501].

O MP/GO, então, atravessa petição onde diz que não há mais interesse na reunião das demandas e renova pedido de resposta aos quesitos complementares pelas empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo de passageiros [pg. 508] o que foi acolhido, mediante despacho, do dia 20/06/2023 [pg. 510].

O SET requer, por mais 60 (sessenta) dias, prazo para resposta aos quesitos ministeriais [pg. 523].

A CMTc apresenta resposta aos quesitos do MP/GO [pg. 533].

Os autos vieram conclusos em 24/08/2023

É o que basta relatar.

Passo a fundamentar e decidir.

*Alea jacta est.*

Analisando o presente feito, verifico que o mesmo tem observado todas as formalidades legais exigíveis para a espécie, inexistindo nulidades ou irregularidades aparentes a serem sanadas. Não há causas de conexão, continência, litispendência ou coisa julgada.

A matéria posta em discussão é eminentemente de direito e os fatos estão deveras demonstrados por documentos colacionados pelas partes, sendo desnecessária a produção de prova em audiência, devendo incidir, neste caso, as disposições do art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil, e por dever de ofício, procederei ao julgamento da lide na forma em que se encontra.

Sobre a alegação ministerial acerca da suposta conexão, o PJD sob n. 5183984.19 fora ajuizado pelas empresas concessionárias do transporte público coletivo de passageiros em desfavor da CMTc, da CDTC, do Estado de Goiás e do Município de Goiânia, com impugnação aos termos dos Contratos sob n. 1, 2, 3 e 4 de 2008.

Mencionado PJD 5183984.19 tramita perante o ínclito juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública Estadual de Goiânia/GO, atualmente no classificador *Aguardando Decurso de Prazo*, sem sentença registrada.

A conexão ocorre sempre que duas ações apresentarem mesmo objeto (pedido mediato e imediato) ou mesma causa de pedir (próxima e remota), conforme dispõe o art. 55 do CPC.

Valor: R\$ 6.383.306,80  
PROCESSO CIVIL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei  
GOIÂNIA - UJ DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
Usuário: Rodrigo Rodrigues de Oliveira e Silva - Data: 09/11/2023 11:01:36



Considerando que as ações mencionadas possuem partes diferentes e pedidos distintos, o simples fato de estarem baseadas em supostas tarifas de transporte coletivo metropolitano, per si não acarreta a conexão entre as demandas.

Não apurada a identidade de objeto e da causa de pedir, não há que se falar em conexão entre as ações.

Por outro lado, acerca da *quaestio juris*, não há revogação tácita da Lei estadual n. 12.313/94, a qual dispõe sobre gratuidade e subsídio tarifários a usuários do transporte coletivo de passageiro no aglomerado urbano de Goiânia, mesmo com a edição das Leis Complementares n. 27/99 e n. 139/2018, que dispõem sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia e dá outras providências, pois as normas posteriores possuem natureza jurídica diversa daquela, não havendo incompatibilidade entre o regime da gratuidade tarifária e as leis que instituíram a Região Metropolitana de Goiânia, por tratarem de institutos absolutamente distintos.

O cerne da questão posta em debate cinge-se, em síntese, à obrigação de o ESTADO DE GOIAS arcar com o valor mensal superior a R\$ 6.383.306,80 (seis milhões, trezentos e oitenta e três mil, trezentos e seis reais e oitenta centavos) referente a gratuidade de tarifas do transporte coletivo de passageiros, nos termos da Lei Estadual nº 12.313/1994 regulamentada pelo Decreto n. 4.253/1994 e Decreto n. 8.222/2014.

A Lei estadual n. 12.313/1994 dispõe sobre gratuidade e subsídio tarifários a usuários do transporte coletivo de passageiro no aglomerado urbano da capital, dentre outras providências e assim dispõe em seu inteiro teor, *verbis*:

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a conceder transporte gratuito aos maiores de sessenta e cinco (65) anos, às pessoas carentes portadoras de deficiência física, sensorial, mental ou renal e educandos do ensino básico, também carentes, até dez (10) anos de idade, no Sistema Integrado de Transporte Coletivo do Aglomerado Urbano de Goiânia (AGLURB), com ônus para o Estado, estendendo-se o benefício, ainda, quando necessário, aos acompanhantes dos mencionados deficientes.

Parágrafo único - A aferição do atendimento dos requisitos previstos neste artigo para a concessão do benefício competirá à Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás S.A. - TRANSURB ou instituição delegada, cumpridos o decreto regulamentado e demais atos normativos.

Art. 2º O Estado poderá, assumindo os encargos, atribuir gratuidade total ou parcial em proveito de outros segmentos sócio-econômicos da população, obedecidas as diretrizes orçamentárias, relevante interesse público, princípios e normas constitucionais.

Art. 3º Para os efeitos desta lei, o beneficiário do transporte gratuito receberá bilhete ou documento similar, gráfico e/ou magnético, expedido pelo órgão gestor da comercialização de tarifas.

§ 1º - No caso de gratuidade aos "educandos do ensino fundamental" e, também, no que se refere ao "passe escolar", considerado categoria diferenciada de política tarifária, o Poder Público assume o dever de encaminhar à entidade gestora, periodicamente, relação precisa dos usuários titulares de condições permissivas só transporte gratuito.



§ 2º - Ampliada a concessão do benefício a outras categorias, o Estado ficará, igualmente, obrigado, em qualquer hipótese, ao fornecimento de dados qualificativos das pessoas legalmente integrantes dos segmentos respectivos.

A Lei Complementar estadual n. 139/2018, Dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, prevê sobre o transporte coletivo de passageiros e seu custeio da seguinte forma:

Art. 2º Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC):

I – mobilidade e transporte público coletivo;

§ 1º A organização e o disciplinamento da função pública de mobilidade e transporte público coletivo, por suas especificidades, será feita por meio de lei complementar específica, de iniciativa do Poder Executivo do Estado de Goiás, em tudo harmonizada com a organização geral da Região Metropolitana de Goiânia, e seu modelo de governança interfederativa, estabelecido nesta Lei Complementar.

Art. 5º Integram a estrutura de governança interfederativa da RMG:

I – o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – CODEMETRO;

Art. 6º O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO) é o órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, no âmbito do qual o Estado de Goiás e os Municípios integrantes da RMG deverão deliberar acerca da integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum.

Art. 7º O CODEMETRO é composto por 29 (vinte e nove) membros titulares e 29 (vinte e nove) suplentes, assim distribuídos;

Art. 10. O CODEMETRO tem por finalidade deliberar sobre a organização, o planejamento e a execução, exclusivamente, das funções públicas de interesse comum da RMG, competindo-lhe:

III – apresentar diretrizes nos processos de concessão, permissão, delegação ou de autorização de serviços públicos relacionados ao cumprimento das funções públicas de interesse comum

Art. 14. São as seguintes as Câmaras Técnicas Setoriais da RMG:

I – Câmara Técnica de Mobilidade e Transporte Público Coletivo;

Art. 17. Compõem as instâncias consultivas do CODEMETRO:

V – o Conselho Estadual de Mobilidade;

§ 1º O Conselho Estadual de Mobilidade será criado por ato do Poder Executivo estadual, em tudo harmonizado com a Política Nacional de Mobilidade e com a lei específica que tratar da função pública de interesse comum de Mobilidade e



## Transporte Público Coletivo.

O Decreto nº 4.253 de 20 de maio de 1994, editado pelo Exmo. Governador do Estado de Goiás, que regulamenta a Lei nº 12.313/1994, dispõe sobre gratuidade e subsídios tarifários a usuários do transporte coletivo de passageiros no Estado de Goiás, conforme se depreende do capítulo V, que trata do ônus do benefício, do conteúdo e da forma de remuneração, *verbatim*:

Art. 16 - O bilhete representativo da passagem gratuita tem valor igual ao da tarifa vigente.

Art. 17 - Todos os ônus econômico-financeiros decorrentes da entrega de “passe gratuito” e/ou “bilhete especial” aos beneficiários da gratuidade, ressalvados os idosos, serão suportados pelo Tesouro Estadual, na medida das concessões.

Art. 18 - cumpre à instituição gestora colher recibos e/ou documentos comprobatórios da entrega de todos os “passes gratuitos” e instrumentos similares fornecidos aos beneficiários do transporte coletivo gratuito.

Art. 19 - Caberá ao Estado optar pelos seguintes procedimentos de liberação dos bilhetes destinados às passagens gratuitas:

I - autorização de pedidos de “passes gratuitos” formulados pelos beneficiários, mediante pagamento simultâneo;

II - ressarcimento à entidade gestora no importe correspondente ao somatório dos “passes gratuitos” e/ou “bilhetes especiais” emitidos e comprovadamente entregues aos usuários beneficiários, efetuando-se os pagamentos mediante apresentação de documentos hábeis, acompanhados de relatórios e mapas específicos.

No que tange ao Decreto n. 8.222/2014, o qual estabelece regras a serem observadas na execução dos atos normativos dispõe em seu inteiro teor, *ipsis litteris*:

Art. 1º Na execução da Lei n. 12.313, de 28 de março de 1994, que dispõe sobre gratuidade e subsídio tarifários a usuários do Transporte Coletivo de Passageiros na Região Metropolitana de Goiânia, bem como do Decreto n. 4.253, de 20 de maio de 1994, que a regulamentou, observar-se-ão as seguintes regras:

I - o custo mensal da gratuidade e do subsídio tarifários para o Estado de Goiás não poderá exceder a R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais);

II - o valor mensal a ser efetivamente despendido pelo Estado de Goiás com gratuidade e subsídio tarifário, observando o limite fixado no inciso I, será estabelecido a partir de estudos a serem realizados pela Secretaria de Governo, levando em consideração o universo de beneficiários e o custo negociado da tarifa;

III - os recursos necessários para o financiamento dos gastos com gratuidade e subsídio tarifários a expensas do Estado de Goiás advirão do Fundo de Proteção

Valor: R\$ 6.383.306,80  
PROCESSO CIVIL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei  
GOIÂNIA - UJ DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
Usuário: Rodrigo Rodrigues de Oliveira e Silva - Data: 09/11/2023 11:01:36



Social do Estado de Goiás -PROTEGE GOIÁS-, instituído pela Lei n. 14.469, de 16 de julho de 2003;

IV - durante o período abrangido pela retroatividade decorrente do disposto no art. 2º, o valor mensal a ser despendido pelo Estado de Goiás com gratuidade e subsídio tarifários é o previsto no inciso I;

V - as despesas decorrentes da execução deste Decreto serão empenhadas pela Secretaria de Governo, em conformidade com o disposto no inciso III.

De acordo com o art. 110, §4º c/c art. 149 da Constituição do Estado de Goiás (CE/GO), em suma:

Art. 110 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

§ 4º - Os planos e programas estaduais, regionais e setoriais, previstos nesta Constituição, serão elaborados em concordância com o plano plurianual e apreciados pela Assembleia.

Art. 149. Cabe ao Estado explorar, diretamente ou mediante concessão, autorização ou permissão, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e instituir tarifas e emolumentos pela administração, fiscalização e controle dos sistemas, bem como taxas pelo exercício do poder de polícia sobre os mesmos.

Em consonância com a CE/GO, o Art. 1º da Lei n. 12.313/1994, que dispõem sobre os serviços de transporte público coletivo, integrantes do Sistema de Transporte, estabelecem a competência do Poder Executivo para a fixação das tarifas dos serviços integrantes mediante concessão e sobre os repasses que envolvam os contratos de transporte coletivo.

Do arcabouço normativo acima, é indubitável que as leis estaduais em referência deixam expressa a competência e autonomia do Executivo para a elaboração do conteúdo do ato normativo necessário ao tabelamento tarifário no sistema de transporte coletivo da região de Goiânia/GO.

Entretanto, os dispositivos também deixam evidenciados que, não obstante estarem amparados em fundamentos da Constituição Estadual, sua elaboração deve observância às disposições da Lei Estadual e decretos regulamentares.

Nesse contexto, na edição do ato normativo que determina o repasse do ESTADO DE GOIAS para custeio das tarifas de gratuidade do serviço de transporte coletivo nesta região, devem ser observados os seguintes requisitos legais, quais sejam, a prévia oitiva do CODEMETRO (Art. 10 da LC 139/2018); os cálculos utilizados para a majoração ou repasse devem ser encaminhados à ALEGO (art. 110, § 4º, da Constituição Estadual); e fixação das tarifas com base em estudos de custos e tarifas desenvolvidos pela entidade gestora.

A respeito do requisito da prévia oitiva do CODEMETRO para elaboração do ato normativo, não se vislumbra qualquer ilegalidade na ausência de repasse para pagamento das



demais tarifas gratuitas que não sejam as advindas do Programa Passe Livre Estudantil-PLE, em análise com base nesse fundamento, pois cabe ao órgão consultivo, dentro dos limites legais, a análise da necessidade de repasse financeiro.

No que se refere ao segundo requisito legal, consistente no envio dos cálculos utilizados e do orçamento para repasse para a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, não há qualquer comprovação nos autos do cumprimento da referida disposição legal, não sendo, inclusive, objeto de irresignação ministerial.

Logo, ausente o cumprimento dessas disposições legais.

Contudo, quanto à alegação inicial de que o ESTADO DE GOIAS deve promover o custeio irrestrito das tarifas gratuitas, além das rubricas do transporte estudantil, tenho que, ao menos por ora, não merece prosperar a pretensão ministerial, na medida em que: para se inferir o valor a ser repassado às empresas concessionárias de serviço público, além dos requisitos legais mencionados em linhas volvidas, devem ser elaborados estudos materializados em processo administrativo, pois a tarifa do transporte público em referência permaneceu com valores inalterados por bastante tempo; o reajuste poderia ultrapassar as raias do necessário para recompor os valores que custeiam o sistema de transporte coletivo; a ausência de capacidade orçamentária do Governo estadual para manter o funcionamento do transporte coletivo, ante as atuais receitas e despesas, causaria *déficit* orçamentário, evidenciando-se perigo inverso concreto caso o pedido autoral seja concedido judicialmente.

Dessa forma, é irrefutável que somente após a oitiva do CODEMETRO e da aprovação da ALEGO, é que seria possível a conclusão de processo administrativo apto a definir a possibilidade de repasse de valores pelo ESTADO DE GOIAS às concessionárias de serviço público de transporte coletivo da capital.

Portanto, não há conseqüência lógica algum, que permita o julgamento totalmente procedente do pedido ministerial que seja decorrente de prévios estudos de custos e tarifas desenvolvidos pela entidade gestora, pois, se assim o fosse, em tese, dever-se-ia tê-la formulado também em desfavor do CODEMETRO e da ALEGO.

Decerto que se há de reconhecer a competência do Exmo. Governador do Estado de Goiás para estabelecer o valor dos repasses para as concessionárias de serviço público de transporte coletivo que impactam nas tarifas públicas pelos serviços de transportes coletivos. Porém, não se trata de uma competência submissa a critérios exclusivamente discricionários, na medida em que a fonte normativa que lhe assegura essa prerrogativa condiciona-a ao cumprimento de formalidades que, a exemplo da derradeira em análise, deve ser prévia ao ato administrativo que fixa os valores do repasse, o que impacta diretamente a tarifa pública de transporte público.

A despeito do conhecido *déficit* para o custeio das tarifas de gratuidade de transporte rodoviário pelo ESTADO, tal constitui situação a ensejar a atuação administrativa para corrigir distorções ou desequilíbrios orçamentários.

Tal peculiaridade enseja a ordem para o Executivo editar seus atos normativos consoante o princípio da legalidade administrativa, de modo a atender requisitos pré determinados, notadamente quando se trata de ato administrativo complexo e cuja edição depende da manifestação prévia de uma pluralidade de órgãos da mesma administração pública.

Além disso, é plausível afirmar que o regime de recuperação orçamentária atual, em tese, não exige a Administração do cumprimento aos preceitos legais.



Registre-se, assim, que é imprescindível os estudos de custos e tarifas desenvolvidos pela entidade gestora, de modo que seja realizado em momento anterior à prática do ato normativo de repasse financeiro, até mesmo para evitar questionamentos, impugnações ou desdobramentos judiciais, inclusive para conferir inteira transparência à política tarifária que está sendo aplicada, por meio de processual judicial estruturante, envolvendo valores sociais que atinjam não somente as partes do litígio, mas um conjunto de pessoas que se encontram em situações idênticas ou assemelhadas, inclusive porque reflete no dia a dia de toda a população da região metropolitana de Goiânia/GO quando utiliza o sistema de transporte urbano.

Sobre a imprescindibilidade de consulta a órgão deliberativo, a exemplo da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos, cito precedente deste eg. TJ/GO, *verbis*:

[...] APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. OBRIGAÇÃO DE CONCESSÃO DE "PASSE LIVRE" AOS DISTRIBUIDORES DE CORRESPONDÊNCIA POSTAL (CARTEIROS). IMPOSSIBILIDADE DE OPERACIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PELO SISTEMA INTEGRADO PELO ESTADO DE GOIÁS E MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA. SENTENÇA A SER MANTIDA. I - O serviço de transporte público coletivo de passageiros da Região Metropolitana de Goiânia, que é composta pelo Município de Goiânia e mais 17 municípios do entorno que são ligados por interesses comuns, encontra-se organizado através de uma rede de serviços denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos - RMTc, coordenada pela Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos e pela Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos - CMTc, conforme previsto na própria lei orgânica municipal. Ademais, os direitos e obrigações do Estado de Goiás e de todos os municípios, relativamente ao serviço público de transporte, serão exercidos através da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos, a quem incumbe deliberar sobre a organização, o planejamento e gerenciamento dos serviços de transporte coletivo, inclusive orientar os procedimentos de revisão e adaptação das leis municipais às prescrições da Lei Complementar nº 27/99. II - Nesta senda, os comandos normativos impostos pelas Leis Municipais nºs 7.589/96 e 8.529/2007 não podem ser exigidos da CMTc, do SETRANSP e das concessionárias dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros que servem uma unidade sistêmica regional composta por dezoito municípios limítrofes, entre eles o Município de Goiânia, todos integrantes da denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, até porque não se harmonizam com as disposições da Lei Complementar nº 27/99 e da Lei Orgânica Municipal, que estabelecem que as questões relativas aos serviços de transportes coletivos serão resolvidas conjuntamente pelo Estado de Goiás e pelos municípios através da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos. III - Dessarte, **como o Município de Goiânia não pode dispor isoladamente sobre o serviço de transporte coletivo, é de se reconhecer como inexecutável o cumprimento das Leis municipais nºs 7.589, de 26/06/1996 e 8.529, de 28/03/2007, considerando que Município de Goiânia é atendido por serviço de transporte coletivo que extrapola seus limites territoriais, por compor o Sistema Integrado de Transporte da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, cujas questões referentes aos deslocamentos da população pelos meios coletivos de transporte recebem tratamento unificado em razão do contexto sistêmico da rede instituída.** APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E IMPROVIDA. (TJGO, APCIV 302154-89.2007.8.09.0051, Rel. Desor. AMARAL WILSON DE OLIVEIRA, 2ª CAMARA CIVEL, julgado em 15/10/2013, DJe 1418 de 01/11/2013) [g.n.]



No escólio da doutrina, a diferença entre atos administrativos vinculados e discricionários reside antes na maior ou menos intensidade de vinculação ao princípio da legalidade que na eventual inexistência de liberdade do agente na consecução dos atos vinculados. Dessa maneira, o administrador público, nos atos discricionários, emite juízos e valor (escolhas no plano das consequências), no intuito de imprimir crescente concretização dos valores constitucionais; ao praticar atos vinculados (reitere-se a impossibilidade lógica de vinculação absoluta) só emite o mínimo de juízo estritamente necessário à subordinação principiológica e ao controle da sistematicidade (Juarez Freitas, O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais, 4ª edição, página 389, Malheiros).

Os dispositivos supramencionados, per si, não abrem margem à interpretação extensiva para que o valor do repasse seja feito integralmente pelo ESTADO, o que inexoravelmente impacta nos preços das passagens intermunicipais, vedando-se a possibilidade que alcance irrestritamente todas as gratuidades tarifárias.

De fato, não há como condenar o ESTADO a promover o repasse de valores irrestritos, remetendo-nos a necessidade de nova hermenêutica constitucional. Ou seja, uma *bola de neve* com efeitos concretos e reflexos temerários. Assim, não há como ampliar a bem intencionada, embora injurídica, interpretação, como deseja o *parquet*, pois o Poder Judiciário estaria praticamente legislando, de forma positiva, sobre as políticas públicas de subsídio cruzado por meio de mera subsunção normativa, o que não pode ser admitido, em prestígio ao princípio da separação dos poderes, previsto no Art. 2º da CRFB/88.

Vale a pena registrar, ocorre *subsídio cruzado* quando uma classe de consumidores paga preços mais elevados para subsidiar outro grupo de consumidores ou determinadas atividades produtivas. Portanto, na tarifa de transporte coletivo de passageiros há vários itens de custeio que representam recursos a serem utilizados para subsidiar diferentes atividades consideradas meritórias, tais como aquisição gratuita de passagens pela população idosa, com necessidades especiais, entre outros.

Ademais, não há vedação legal à utilização dessa modalidade de subsídio nas tarifas de transporte coletivo. O que deve ser observada é a política tarifária fixada em Lei.

Sobre a legalidade do modo de custeio das passagens gratuitas denominado subsídio cruzado, precedente do c. Superior Tribunal de Justiça, *mutatis mutandis*: [...] 4. *Não há vedação legal à utilização da modalidade de "subsídio cruzado" nas contas de energia elétrica.* (STJ - REsp: 1948874 SC 2021/0217049-0, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Publicação: DJ 29/09/2021) [g.n.]

Nesta toada, em nenhuma norma estadual citada havia previsão acerca do custeio mediante repasse direto às concessionárias das gratuidades concedidas aos usuários maiores de sessenta e cinco (65) anos, às pessoas carentes com necessidades física, sensorial, mental ou renal e educandos do ensino básico público, também carentes, até doze anos de idade.

Tampouco os contratos administrativos firmados fizeram previsão expressa acerca das mencionadas gratuidades e seu custeio integral mediante repasse direto pelo ESTADO.

O que se tem, em verdade, é que o edital e chamamento das empresas operadoras do transporte coletivo na região dispôs que o serviço de transporte seria remunerado integralmente pela receita tarifária arrecadada através da cobrança de tarifa, a ser fixada pelo Poder Concedente, mediante planilha de cálculo atuarial.



Indubitável é a previsão no edital demonstrando que a remuneração pela prestação do serviço de transporte contempla as gratuidades. Ou seja, as concessionárias de serviço de transporte coletivo e o próprio MP/GO tiveram conhecimento prévio da demanda de gratuidade, assim como tiveram ciência da disposição do edital de inclusão, no valor da tarifa, do custo das gratuidades, e mesmo assim, as concessionárias anuíram plenamente as disposições do instrumento convocatório ao assinar o contrato de licitação de concorrência pública para concessão, que, diga-se, em momento algum impôs o ônus de custeio das gratuidades ao ESTADO mediante repasse direto, na medida em que a fonte de custeio especificada é o valor pago pelos usuários do transporte público em *subsídio cruzado*.

Certo é que, se as concessionárias de serviço público de transporte coletivo de passageiros da região aceitaram cumprir o que estabeleciam as leis (leia-se leis em sentido amplo, incluído o edital de concorrência), inclusive quanto às gratuidades, pois ressalva alguma foi feita em sentido contrário, portanto, estão obrigadas a cumprí-las regamente.

É óbvio, por tudo dito, que a fonte de custeio é o próprio preço da passagem recebido dos demais usuários e isso deve ser apresentado ao ESTADO, integrando sua planilha de custo, quando da fixação do preço das tarifas.

A fonte de custeio das gratuidades está prevista no edital e nas leis de regência, ou seja, os custos são abarcados na fixação da tarifa. Interpretação distinta levaria a verdadeiro enriquecimento ilícito do concessionário, uma vez que a tarifa abrangeria todos os custos com as gratuidades, e receberia novo benefício financeiro pela mesma causa, prática vedada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Entendo que a procedência irrestrita do pedido ministerial, ao criar disparidade entre as tarifas de transporte coletivo, onerando os cofres públicos, sem nenhum fator discriminante justificador, geraria desigualdade entre os usuários de transporte coletivo.

Lado outro, a fixação da multa cominatória tem por finalidade a efetivação da tutela almejada, observados os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade. Pode o juízo, a qualquer tempo, nos termos do art. 537, § 1º, do CPC, excluir a fixação das *astreintes*, alterar o valor e até mesmo sua periodicidade, quando verificada a desnecessidade, a ineficácia, a exorbitância ou sua insuficiência, para que a obrigação seja cumprida.

Na hipótese dos autos, a aplicação de penalidade não se mostra adequada, porque, por força legal, a multa não é automática, mas requer uma análise da conduta das partes no que tange ao respeito à dignidade da Justiça e quanto à ausência de apresentação de justificativa prévia ao não cumprimento do ato determinado.

Ao arremate, o bem aparelhado Ministério Público do Estado de Goiás conta com Unidade Técnico-Pericial Contábil, composta por equipe de 10 (dez) Analistas Contábeis com especialização em áreas como Contabilidade Pública, Perícia Contábil, Controladoria e Finanças, Auditoria e Análise de Balanços.

Por fim e ao cabo, as atividades desenvolvidas pela Unidade contemplam as áreas contábil e financeira, estando as atribuições previstas no Ato PGJ/GO nº 07/2015 e abrangem a realização de estudos extrajudiciais, visitas técnicas, atuação como assistente técnico nas perícias judiciais, assessoria técnica, elaboração de material de apoio, roteiros, informações, instruções e/ou orientações técnicas.

Passo, enfim, ao dispositivo.

Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido ministerial, com



resolução de mérito, nos termos do Art. 487, inc. I do CPC, para o fim de:

(1) FACULTAR ao MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS apresentar, caso assim entenda, no âmbito da independência funcional, anualmente, até o dia 30 de setembro de cada ano, diretamente ao ESTADO DE GOIÁS, laudo técnico circunstanciado e fundamentado elaborado pela Unidade Técnico-Pericial Contábil do *parquet*, contendo planilha de previsão de cálculo do valor do repasse necessário para o custeio das gratuidades tarifárias a fim de desonerar o sistema de subsídio de custeio e reduzir o preço das tarifas ao público em geral;

(2) DETERMINAR, de forma estruturante, partindo da constatação de um estado de desconformidade, que o ESTADO DE GOIÁS deflagre estudo contábil, anualmente, até o dia 30 de setembro de cada ano, mediante processo administrativo circunstanciado e fundamentado, acerca da possibilidade de repasse efetivo de valores para custeio integral das tarifas de gratuidade do sistema de transporte coletivo de passageiros na região metropolitana de Goiânia/GO, submetendo-o ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO), nos termos da Lei Complementar estadual n. 139/2018;

(3) DETERMINAR, de forma programada, ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO) que inclua, anualmente, até o dia 30 de setembro de cada ano, a análise da possibilidade de redução das tarifas de transporte coletivo mediante repasse de valores diretamente pelo ESTADO DE GOIÁS, submetendo os cálculos à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás-ALEGO, nos termos da Lei n. 17.928/2012/GO, de modo a alcançar o estado ideal de mobilidade urbana acessível aos usuários maiores de 65 anos, pessoas carentes (PNE sensorial, mental ou renal) e aos estudantes da rede pública com até 12 anos de idade incompletos;

(4) EXONERAR o ESTADO DE GOIÁS de arcar com a integralidade do ônus das gratuidades concedidas pela Lei nº 12.313/1994/GO, no valor mensal aproximado de R\$ 6.383.306,80 (seis milhões, trezentos e oitenta e três mil, trezentos e seis reais e oitenta centavos).

Deixo, por ora, de fixar **multa** cominatória por eventual descumprimento, nos termos da fundamentação e por inteligência do Art. 537, §1º do CPC.

Sem **custas** e sem **honorários**, em função da aplicação analógica do artigo 18 da Lei nº 7.347/1985 (LACP), aplicável integrativamente ao microssistema de processo coletivo.

Sentença sujeita à **remessa necessária**, por força da aplicação do art. 19 da Lei n.º 4.717/65, a qual integra o microssistema da tutela coletiva.

Determino a publicação de **edital**, com prazo e 15 (quinze) dias, a fim comunicar aos interessados, nos termos do artigo 94, do CDC c/c artigo 21, da Lei de Ação Civil Pública.

Comuniquem-se ao Exmo. Presidente da ALEGO e ao Ilmo. Presidente da CODEMETRO.

Faculto à parte autora, na forma do Livro I, Título IV, Capítulo V, do Código de Normas e Procedimentos do Foro Judicial do Poder Judiciário – Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás, bem como permito a UPJ a utilizar a presente decisão com **força de ofício/mandado**, autorizando ainda os Ilmos. Procuradores legalmente constituídos a intimarem as partes e interessados para o cumprimento da medida ora deferida, nos termos do art. 269 e seus parágrafos do CPC.

Após o trânsito em julgado, não havendo requerimentos ou diligências outras, volvam-



me os autos com as cautelas de praxe.

Intimem-se via DJE.

Goiânia, documento datado e assinado no sistema próprio.

Valor: R\$ 6.383.306,80  
PROCESSO CIVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei  
GOIÂNIA - UJ DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL  
Usuário: Rodrigo Rodrigues de Oliveira e Silva - Data: 09/11/2023 11:01:36

