

VOTO:

O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Transportes Terrestre de Passageiros – ABRATI em face da Lei Estadual nº 7.844/2022, que acrescentou o art. 82-A na Lei Estadual nº 5.860, modificando o sistema de transporte intermunicipal de passageiros do Estado do Piauí.

1-PRELIMINAR

Legitimidade ativa *ad causam* da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRATI

Segundo a autora, a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros — ABRATI é entidade de classe de âmbito nacional, com representação em pelo menos 9 (nove) Estados da Federação, que congrega

“(…) a nível nacional, empresas de transporte terrestre coletivo de passageiros, concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de serviços regulares delegados pela União, pelos Estados ou pelo Distrito Federal (...)” (art. 3º) (e-doc. nº 4).

Alega, ademais, que tem dentre suas finalidades institucionais a missão de “*propugnar por uma legislação que ordene o Sistema Nacional de Transporte Terrestre Coletivo de Passageiros de forma harmônica no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, visando o interesse público e o desenvolvimento empresarial.*” (art. 3º, ‘c’ e ‘d’) (e-doc. nº 4).

Por sua vez, a norma contestada, ao estipular a prorrogação de contratos administrativos sem a observância de procedimento licitatório, acabaria por violar o processo competitivo que deve estar presente nas

outorgas do serviço de transporte público pelo Poder Público e, como consequência direta, ofenderia o princípio da isonomia, nos termos da impugnação deduzida.

No julgamento da ADPF nº 81-MC, a legitimidade ativa *ad causam* da ABRATI para a propositura de ações de controle concentrado foi reconhecida, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição, em caso no qual se discutia a necessidade proceder à licitação para a outorga da exploração de transporte interestadual e internacional de passageiros. Por ocasião do referido julgamento, assim se manifestou o Ministro Celso de Mello, Relator:

*“**Reconheço**, de outro lado, **como salientei** em anterior decisão **nesta** causa (fls. 364/366), **a legitimidade ativa** “*ad causam*” da entidade de classe ora arguente, **considerado** o que estabelece o art. 2º, **inciso I**, da Lei nº 9.882/99, **c/c** o art. 103, inciso IX, da Constituição Federal.*

***Com efeito**, esta Suprema Corte **já reconheceu** que a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI **dispõe** de qualidade para agir em sede jurisdicional concentrada (**RTJ** 207/583).*

***Cabe registrar**, ainda, que a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI **satisfaz**, plenamente, a exigência jurisprudencial concernente à pertinência temática, **consideradas**, de um lado, **as finalidades institucionais** dessa entidade de classe de âmbito nacional **e**, de outro, **o próprio objeto** da postulação ora deduzida **nesta** sede processual.” (ADPF nº 81 MC, Rel. Min. Celso de Mello, publicado em 4.11.15).*

No mesmo sentido, confira-se:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE:
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE**

TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS - ABRATI. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 8.899, DE 29 DE JUNHO DE 1994, QUE CONCEDE PASSE LIVRE ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA, DA ISONOMIA, DA LIVRE INICIATIVA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE, ALÉM DE AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO (ARTS. 1º, INC. IV, 5º, INC. XXII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): IMPROCEDÊNCIA. 1. **A Autora, associação de associação de classe, teve sua legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade reconhecida a partir do julgamento do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.153, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 9.9.2005. 2. Pertinência temática entre as finalidades da Autora e a matéria veiculada na lei questionada reconhecida. 3. Em 30.3.2007, o Brasil assinou, na sede das Organizações das Nações Unidas, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como seu Protocolo Facultativo, comprometendo-se a implementar medidas para dar efetividade ao que foi ajustado. 4. A Lei n. 8.899/94 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais, em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.**

(ADI 2649; órgão julgador: Tribunal Pleno; relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA; julgamento: 08/05/2008; publicação: 17/10/2008)

Importante consignar, por fim, que não prospera a afirmação da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, segundo a qual o requerente

não possuiria legitimidade para a propositura da presente ação em razão da representatividade da ABRATI estar restrita ao transporte rodoviário interestadual e internacional, razão pela qual, segundo entende, não seria viável a discussão, por parte desta associação, sobre permissões concedidas no âmbito de transporte alternativo intermunicipal de passageiros.

Conforme as informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Piauí,

“(…) a representatividade da ABRATI diz respeito a ‘80% do total de passageiros x quilômetros transportados de todo o segmento rodoviário regular *interestadual e internacional*’, sendo tal informação constante na exordial da presente ação e também no site institucional da associação em comento.

Destaque-se que os dispositivos ora impugnados dizem respeito às ‘*permissões para o serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros*’, conforme transcrição contida na inicial desta ADI.

Fica evidente, pois, que a representatividade alegada pela associação não se encontra no âmbito da legislação questionada, não restando justificada a atuação relativamente ao setor de transporte coletivo de menor abrangência, qual seja, o intermunicipal.”

Contudo, o Estatuto Social da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros — ABRATI deixa claro que dentre as empresas sobre as quais recai o seu âmbito de atuação também encontram-se as que prestam serviço de transporte público intermunicipal, eis que presente previsão expressa de que a sua atuação também se dará no interesse de empresas detentoras de permissões delegadas pelos Estados.

Com efeito, de acordo com o artigo 3º de seu Estatuto “ [a] Associação tem por objetivo congregar, a nível nacional, empresas de transporte terrestre

coletivo de passageiros, concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviços regulares delegados pela União, Estados ou pelo Distrito Federal (...)”.

Ainda, conforme a já supra citada alínea ‘d’ do estatuto social da requerente, dentre suas diretrizes fundamentais destaca-se a de *“propugnar por uma legislação que ordene o Sistema Nacional de Transporte Terrestre Coletivo de Passageiros de forma harmônica no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, visando o interesse público e o desenvolvimento empresarial”* (grifei).

Nesse contexto, reputo caracterizado o **interesse específico e próprio da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros - ABRATI**, motivo pelo qual **reconheço o vínculo de afinidade temática entre o objeto desta ação direta e os objetivos institucionais da entidade requerente.**

Portanto, na esteira da presente fundamentação e da jurisprudência da Corte, que já reconheceu, em outras oportunidades, a legitimidade *ad causam* da entidade requerente para impugnar normas que repercutam em seu espectro de atribuições, **reconheço a legitimidade ativa da ABRATI no presente caso e, por conseguinte, rejeito as preliminares arguidas nos autos.**

2-MÉRITO

2.1-DELIMITAÇÕES DO TEMA

Cuida-se, como visto, de controvérsia acerca da (in)constitucionalidade de norma estadual que mantém válidas e prorrogadas automaticamente, por 10 anos, permissões de serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiros. A lei questionada também prevê que, em caso de não realização de nova licitação, as permissões serão automaticamente prorrogadas por 10 (dez) anos.

Segundo a autora, a norma sob investiva, ao acrescentar o art. 82-A à Lei estadual nº 5.860/2009, padece de vício pois, ao produzir efeitos retroativos, pretendeu dar sobrevida a contratos extintos de permissão de exploração de serviço público de transporte intermunicipal, sem a observância da necessária licitação prévia, em prejuízo aos atuais concessionários.

A impugnação é suscitada com fundamento na exigência constitucional de licitação prévia para a contratação pelo Poder Público, bem como para a permissão e concessão de serviços públicos, conforme arts. 37, XXI, e 175, caput, da Carta de 1988. Eis os dispositivos apontados como violados:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Inicialmente é importante destacar que a controvérsia sobre a

delegação de serviços públicos e a necessidade, ou não, de execução de procedimento licitatório prévio é tema recorrente nesta Corte.

Tendo isso em vista, antes de adentrar na análise da constitucionalidade da supracitada legislação estadual, é muito importante, para a correta delimitação do tema aqui travado, que fixemos algumas balizas acerca das normas constitucionais que tratam especificamente sobre o transporte coletivo de passageiros internacional, interestadual, intramunicipal e, por fim, intermunicipal, bem como sobre as diferentes formas de outorga permitidas pela Constituição e a necessidade de observância de procedimento licitatório prévio.

Em relação ao transporte rodoviário interestadual e internacional, a Constituição Federal estabelece a competência da União para sua exploração. Além disso, a norma constitucional prevê expressamente a possibilidade de delegação de sua prestação mediante autorização, concessão ou permissão:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e

internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

A norma constitucional acima referida deve ser lida em conjunto com o que prescreve o art. 175 da Constituição, segundo o qual

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Portanto, quando a concessão ou a permissão forem as modalidades de delegação de serviços públicos escolhidas pelo Poder Concedente, a licitação prévia é dever constitucional a ser observado antes da outorga ser ultimada.

De outro modo, quando a modalidade de delegação escolhida for a autorização, a licitação é dispensável, conforme já entendeu essa Suprema Corte.

Com efeito, em recente julgamento desta Suprema Corte, o Plenário assentou a possibilidade de a Administração Pública delegar o serviço público de transporte interestadual e internacional, de competência da União, por meio de autorização, sendo desnecessária a realização de procedimento licitatório prévio nesses casos. A propósito, confira-se ementa da ADI nº 5.549, *verbis*:

“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 TRIIP 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 exclusividade 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 internacional e interestadual 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 nº 5.549, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Luiz Fux**, publicado em 1.6.23).

Portanto, no âmbito federal, dentre as três modalidades de delegação de serviços de transportes possíveis - concessão, permissão e autorização -, exige-se a licitação prévia quando a concessão e a permissão forem as modalidades escolhidas pelo administrador. No caso de autorização, a licitação é dispensada, prestigiando-se maior competição entre prestadores do serviço, quando cabível.

Sabe-se, ademais, que, no que tange à competência municipal, foi explícita a Carta ao atribuir a titularidade sobre o serviço de transporte rodoviário **intramunicipal** de passageiros aos Municípios, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, **diretamente ou sob regime de concessão ou permissão**, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo**, que tem caráter essencial;

Nesse contexto, resta a cargo dos Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte **intermunicipal** de passageiros, no exercício da competência que lhes é reservada pelo artigo 25, § 1º, da Constituição, *verbis*:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Essa Suprema Corte, aliás, já reconheceu a competência dos Estados-membros para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, conforme acórdão que ilustra bem a questão:

Ação Direta De Inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Legitimidade ativa ad causam. Pertinência temática. Art. 103, IX, da Constituição da República. Alegação de Inconstitucionalidade da Lei Federal Nº 11.795/2009, que dispõe sobre prazo de validade dos bilhetes de passagem de transporte coletivo rodoviário de passageiros intermunicipal, interestadual e internacional pelo prazo de um ano, no tocante ao transporte intermunicipal de passageiros. **Atribuição constitucional de competência residual aos Estados-membros (CF, art. 25, §1º).** Inconstitucionalidade. (...) 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). Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). **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).** 3. A União Federal, ao dispor acerca do prazo de validade dos bilhetes de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, imiscuiu-se na competência constitucional residual do Estado-membro. Consolidação, na jurisprudência desta Suprema Corte, do entendimento de que é dos Estados a competência para legislar sobre prestação de serviços públicos de transporte intermunicipal. Precedentes. (...) 4. O prazo de validade do bilhete, mais elastecido ou não, corresponde a um benefício que, por sua natureza, tem um custo. Incumbe ao Estado, como titular da exploração do transporte rodoviário

intermunicipal, fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar, tal como o prazo de validade do bilhete (art. 175, CF). Não cabe à União interferir no poder de autoadministração do ente estadual no que concerne às concessões e permissões dos contratos de transporte rodoviário de passageiros intermunicipal, sob pena de afronta ao pacto federativo. 5. O tratamento legal conferido aos transportes intermunicipais gera uma distinção em ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), uma vez que a Lei nº 11.975/2009 acaba por impor obrigação desigual entre as empresas e usuários dos transportes intermunicipal e semiurbano. 6. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Federal nº 11.975/2009, com redução de texto do vocábulo “intermunicipal”.

(ADI 4289; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relatora: Min. ROSA WEBER; Julgamento: 11/04/2022; Publicação: 20/04/2022)

Veja-se que o Texto Constitucional é silente sobre as formas de delegação de serviços públicos a serem utilizadas pelos Estados-membros.

Consequentemente, a interpretação sistemática que extraio ao proceder à uma análise conjunta de todos esses preceitos constitucionais citados é a de que, com base no art. 25, § 1º, os Estados possuem discricionariedade para explorar os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros diretamente, por concessão, permissão ou, finalmente, por autorização, pois não existe nenhuma vedação na Carta Magna que impeça a exploração desse serviço por qualquer das espécies de delegação.

Indo na mesma linha de raciocínio, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, afirma que “[...] o preceito constitucional, do art. 175, ‘caput’, que trata exclusivamente do ‘regime de delegação contratual de serviços públicos’, não deve ser tomado como excludente de outros regimes constitucionalmente possíveis para instrumentar uma delegação.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo.

Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 311)

Seguindo esse entendimento, o professor Amauri Feres Saad, assevera:

“Como se verifica do complexo arranjo normativo que condiciona o exercício da capacidade de auto-organização dos Estados-membros, não há nenhuma regra ou princípio atinente às condições de prestação dos serviços públicos de titularidade do Estado. O Constituinte de 1988 não impõe regras ou modalidades de prestação dos serviços públicos a cargo dos Estados, a serem refletidas nas respectivas constituições, e a nosso ver o faz acertadamente, *porque tal matéria é de nítido interesse da auto-organização de tais entes federados.*

(...)

Diante da capacidade de auto-organização deferida pela Constituição Federal aos Estados-membros, como manifestação fundamental da estrutura federativa do Estado brasileiro, não resta dúvida de que aos Estados se permite a discricionariedade legislativa e administrativa para adotar, entre as modalidades em direito admitidas, aquelas formas de outorga que julgar mais convenientes ou oportunas para a prestação indireta dos serviços públicos que titulariza.” (SAAD, Amauri Feres. Autorização de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros de titularidade dos Estados: Reflexões a partir da obra de Hely Lopes Meirelles. In: O Direito Administrativo na Atualidade. Org. WALD, Arnold et al. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 146-149)

Assim, concluo que é plena a possibilidade de escolha, pelo Estado-membro, das formas de delegação de serviço público do qual é titular, dentre os quais o serviço de transporte coletivo intermunicipal, podendo escolher entre a concessão, a permissão e a autorização.

No entanto, adotando-se a concessão ou a permissão, a delegação

do serviço público há de ser obrigatoriamente precedida de procedimento licitatório, nos termos do art. 175 da Lei Maior. A propósito:

Diante do quanto exposto, só se pode admitir uma compreensão do art. 175 da Constituição de forma *combinada e harmonizada* com as disposições, também de estatura constitucional, que garantem ao Estados-membros a competência para dispor, legislativa e administrativamente, sobre os serviços públicos de sua titularidade. **As disposições do art. 175 serão obrigatórias sempre que a delegação de serviços públicos pelos entes federados se der mediante formas contratuais. Se a delegação, por outro lado, se der mediante formas não contratuais, e nada impede que isto aconteça, então caberá ao ente federado delegante formalizar a delegação mediante ato administrativo (autorização)."**
Idem, ibidem, p. 150)

Portanto, em casos de concessão e permissão, e em observância ao princípio da igualdade e da competitividade, indiscutível a obrigatoriedade de realização de um procedimento licitatório prévio, eis que, como o serviço apenas poderá ser prestado por um ou alguns delegatários, a Administração precisa se certificar de que irá escolher o(s) melhor(es) prestador(es) possível(eis).

Essa Suprema Corte corrobora o entendimento acima, que se aplica inclusive ao serviço de transporte coletivo intermunicipal. Neste sentido, transcrevo precedentes:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional e Administrativo. **3. Serviço público de transporte coletivo intermunicipal. Concessão ou permissão. A jurisprudência desta Corte pacificou o entendimento de que é imprescindível prévia licitação para a concessão ou permissão da exploração de serviços de transporte coletivo de**

passageiros. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Verba honorária majorada em mais 10%.

(ARE 1110140 AgR; Órgão julgador: Segunda Turma; Relator: Min. GILMAR MENDES; Julgamento: 23/08/2019; Publicação: 03/09/2019)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Ação civil pública. **Transporte coletivo intermunicipal. Concessão. Nulidade do contrato.** 4. Alegada ofensa aos arts. 5º, LIV e LV; e 93, IX, do texto constitucional. Incidência do que decidido por esta Corte no julgamento do AI-QO-RG 791.292, DJe 13.8.2010; e ARE-RG 748.371, DJe 1º.8.2013, temas 339 e 660 da sistemática da repercussão geral. 5. Matéria decidida com fundamento em legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Precedentes. 6. **Entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte no sentido de que a prestação do serviço de transporte interestadual e intermunicipal de passageiros deve ser precedida de licitação pública, nos termos do art. 175 da Constituição** 7. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Agravo regimental a que se nega provimento. Verba honorária majorada em 20%. (ARE 1.118.647/RJ AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 1.8.2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 16 E 19 DA LEI N. 260, DO ESTADO DE RONDÔNIA. SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO AUTOMÁTICA DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO EM PERMISSÃO INTERMUNICIPAL. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA ENTRE LICITANTES. LICITAÇÃO. ISONOMIA,

PRINCÍPIO DA IGUALDADE. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, CAPUT, 175 E 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Artigo 16 da Lei n. 260 --- primeira situação --- linha de transporte contida no território do Município, desmembrado ou criado, matéria a ser regulada por lei do novo Município, vez que configura tema de interesse local [artigo 30, inciso V, da CB/88]. 2. Artigo 19 da Lei n. 260 --- segunda situação --- linha de transporte que excede o território criado, para alcançar o do Município originário. **Inconstitucionalidade do ato que viabiliza que o serviço público de transporte municipal transforme-se em serviço público de transporte intermunicipal.** 3. A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso --- o melhor negócio --- e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração. Imposição do interesse público, seu pressuposto é a competição. Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. 4. **A conversão automática de permissões municipais em permissões intermunicipais afronta a igualdade --- artigo 5º ---, bem assim o preceito veiculado pelo artigo 175 da Constituição do Brasil.** 5. **Inconstitucionalidade dos preceitos que conferem vantagem às empresas permissionárias dos serviços de transporte coletivo intermunicipal no Estado de Rondônia. Criação de benefício indevido. Afronta ao princípio da isonomia, igualdade entre**

todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração. 6. A lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio. 7. A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A discriminação, no julgamento da concorrência, que exceda essa limitação é inadmissível. 8. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucionais os artigos 16 e 19, e seu parágrafo, da Lei n. 260/90 do Estado de Rondônia.

(ADI 2716; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Eros Grau; Julgamento: 29/11/2007; Publicação: 07/03/2008)

A imposição constitucional de procedimento prévio de licitação para a delegação de serviço de transporte intermunicipal por concessão ou permissão também atinge eventuais atos de prorrogação das delegações quando estes vão de encontro às premissas constitucionais.

Com efeito, a prorrogação presta-se a manter vigente a delegação para a prestação do serviço precedida de licitação, não podendo, contudo, servir à perpetuação de contratos de concessão ou permissão em detrimento da realização de procedimento licitatório para a escolha de novos delegatários.

Nesse sentido, veja-se acórdão de minha relatoria:

“Agravos regimentais nos embargos de declaração no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Prequestionamento. Ausência. Indeferimento de diligência probatória. Inexistência de repercussão geral. Concessão de transporte público. Prorrogação do contrato sem licitação. Impossibilidade. Precedentes.

1. É inadmissível o recurso extraordinário se o dispositivo constitucional que nele se alega violado não está devidamente prequestionado. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF.

2. O Plenário da Corte, no exame do ARE nº 639.228/RJ, Relator o Ministro Cezar Peluso, Tema 424, concluiu pela ausência de repercussão geral do tema relativo à suposta violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos casos de indeferimento de produção de provas no âmbito de processo judicial, dado o caráter infraconstitucional da matéria.

3. É pacífica a orientação do Supremo Tribunal Federal de que, nos termos do art. 175, caput, da Constituição Federal, é imprescindível prévia licitação para a concessão ou a permissão da exploração de serviços públicos. Destarte, são inconstitucionais as prorrogações de concessão e de permissão que vão de encontro à referida premissa, inclusive as de contratos formalizados antes de 5 de outubro de 1988.

4. Agravo regimental não provido.

5. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício da gratuidade da justiça." (ARE 869.007 ED-AgR/RJ, Segunda Turma, de **Minha Relatoria** DJe de 26.5.2017)

A jurisprudência desta Corte também corrobora o entendimento supra:

“CONCESSÃO – TRANSPORTE INTERMUNICIPAL – PRORROGAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – LICITAÇÃO. O artigo 175 da Carta de República, ao preconizar o procedimento licitatório como requisito à concessão de serviços públicos, possui normatividade suficiente para invalidar a prorrogação de contratos dessa natureza,

formalizados antes de 5 de outubro de 1988” (RE nº 603.530 AgR/MT, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 14.10.13).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO. NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO. ALEGADO CERCEAMENTO DE DEFESA PELO INDEFERIMENTO DE PRODUÇÃO DE PROVAS. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO (TEMA 424). NULIDADE DA PRORROGAÇÃO DO CONTRATO SEM LICITAÇÃO. DIREITO À INDENIZAÇÃO PELAS BENFEITORIAS REALIZADAS DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO: AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. ALEGADA AFRONTA AO ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DO TEMA 856 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (ARE 1.333.486 AgR/RJ, Primeira Turma, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 10.12.2021)**

Há que se analisar, por fim, a excepcionalidade admitida pela jurisprudência da Corte na delegação de serviços de transporte, a afastar a prévia licitação.

Esta Corte admitiu a delegação de serviço de transporte intermunicipal, sem prévia licitação, em situações excepcionais quando, no julgamento do RE 1.001.104-RG, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, com repercussão geral reconhecida (Tema 854), o Plenário do STF fixou a seguinte tese: *“Salvo em situações excepcionais devidamente comprovadas, serviço público de transporte coletivo pressupõe prévia licitação.”* Eis o precedente citado:

TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO – LICITAÇÃO –

FORMA ESSENCIAL. Salvo situações excepcionais, devidamente comprovadas, o implemento de transporte público coletivo pressupõe prévia licitação.

(RE 1001104; Repercussão Geral – Mérito (Tema 854); Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO; Julgamento: 15/05/2020; Publicação: 19/06/2020)

Necessário registrar que a excepcionalidade firmada no precedente foi examinada em caso concreto no qual **a delegação de serviço de transporte intermunicipal deu-se por autorização**, mediante simples credenciamento de operadores, com a finalidade de suprir a demanda em casos emergenciais, como calamidade pública ou greve, mas que, na prática, operavam em situação de normalidade.

Não obstante, essa Corte admitiu também a prorrogação de delegações em hipóteses excepcionais, eis que há precedente no sentido de admitir a prorrogação somente até a realização de licitação, em prazo razoável, em observância ao mandamento do art. 175 da Constituição Federal. A propósito:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 42 E 43 DA LEI COMPLEMENTAR N. 94/02, DO ESTADO DO PARANÁ. DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO POR AGÊNCIA DE "SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE INFRA-ESTRUTURA". MANUTENÇÃO DE "OUTORGAS VENCIDAS E/OU COM CARÁTER PRECÁRIO" OU QUE ESTIVEREM EM VIGOR POR PRAZO INDETERMINADO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XXI; E 175, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS I E IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 42 da lei complementar estadual afirma a continuidade das delegações de prestação de serviços públicos praticadas ao tempo da instituição da agência, bem assim sua competência para regulá-las e fiscalizá-las. Preservação da continuidade da prestação dos

serviços públicos. Hipótese de não violação de preceitos constitucionais. 2. O artigo 43, acrescentado à LC 94 pela LC 95, autoriza a manutenção, até 2.008, de "outorgas vencidas, com caráter precário" ou que estiverem em vigor com prazo indeterminado. Permite, ainda que essa prestação se dê em condições irregulares, a manutenção do vínculo estabelecido entre as empresas que atualmente a ela prestam serviços públicos e a Administração estadual. Aponta como fundamento das prorrogações o § 2º do artigo 42 da Lei federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995. Sucede que a reprodução do texto da lei federal, mesmo que fiel, não afasta a afronta à Constituição do Brasil. 3. O texto do artigo 43 da LC 94 colide com o preceito veiculado pelo artigo 175, caput, da CB/88 --- "[i]ncumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos". **4. Não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios. Segurança jurídica não pode ser confundida com conservação do ilícito.** 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o artigo 43 da LC 94/02 do Estado do Paraná.

(ADI 3521; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. EROS GRAU; julgamento: 28/09/2006; Publicação: 16/03/2007)

No precedente acima citado, merece destaque trecho do voto proferido pelo eminente Relator e que ilustra bem a questão. Confira-se:

10. O texto da Constituição do Brasil é claro: 'incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos' (artigo 175, *caput*). **Não obstante, a lei paranaense permite que o vínculo que relaciona as empresas que atualmente prestam serviços públicos com a**

Administração estadual seja mantido, ainda que essa prestação se dê em condições irregulares. As permissões ou autorizações exauridas devem ser extintas e as irregulares revogadas. Poder-se-ia dizer que o preceito busca garantir a segurança jurídica e a continuidade do serviço público. Mas não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios. Segurança jurídica que não pode ser confundida com conservação do ilícito. Não é para tanto que ela se presta.

No mesmo sentido, transcrevo:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 07.12.2022. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO. NULIDADE. EMPRESA PERMISSONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL. PRÉVIO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO. LEI FEDERAL 8.987/1995. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. LEI ESTADUAL 2.831/1997. SÚMULA 280 DO STF. ACÓRDÃO DO STJ QUE SUBSTITUIÇÃO A DECISÃO DO TJ/RJ. PREJUDICIALIDADE, NO CASO, DO RECURSO INTERPOSTO PELA RECORRENTE. 1. Encontra-se prejudicado o recurso interposto pela Recorrente em face do acórdão proferido pelo TJ/RJ, tendo em vista que tal decisão foi substituída pelo julgamento do STJ que alterou o seu conteúdo, nos termos do art. 1.008 do CPC. 2. Quanto ao apelo extremo apresentado contra o aresto do STJ, no qual se aponta ofensa aos arts. 37, XXI e 175, caput e § único I, da Constituição Federal, eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo, quanto à discussão referente à necessidade de licitação e eventual obrigação de indenização à empresa permissionária, demandaria o reexame das legislações

federal e local aplicáveis à espécie (Leis 2.831/97 e 8.987/95), o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, por ser reflexa a alegada afronta à Constituição Federal e incidir, na hipótese, o óbice da Súmula 280 do STF. 3. **Ademais, é pacífica a jurisprudência desta Corte, no sentido de que é imprescindível a prévia licitação para a concessão ou a permissão da exploração de serviços públicos, a teor do que dispõe o art. 175, caput, da Constituição da República.** 4. Além disso, esta Corte possui firme entendimento de que não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação de tais atos administrativos, além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios. Precedente: ADI 3521. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável a norma do art. 85, §11, do CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública. (ARE 1.371.062 AgR/RJ, Segunda Turma, Relator o Ministro **Edson Fachin**, DJe de 9.5.2023)

Feitas essas considerações, passa-se ao exame do caso sob análise.

2.2-CASO CONCRETO

Segundo exposto na inicial, as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 7.844/2022 tornaram possível a existência de um regime paralelo no sistema de transporte urbano coletivo intermunicipal do Estado do Piauí, uma vez que renovou automaticamente, por até mais 10 anos, antigos contratos de permissão de prestação do serviço público de transporte intermunicipal, já exauridos, não obstante a existência de procedimento licitatório ultimado em 2013, com a consequente delegação do serviço aos vencedores do certame, atuais permissionários.

Em sua petição inicial, narra a autora:

O Estado do Piauí, ao realizar o procedimento licitatório 001/1999 para o transporte alternativo no ano de 1999, **adjudicou aos concessionários contratos com o prazo de**

validade de cinco (05) anos.

Expirado o prazo de validade desses contratos, regulamentou, por meio da Lei nº 5.860/2009, o sistema de transporte intermunicipal de passageiros na modalidade alternativo do Estado do Piauí, **prorrogando estes antigos contratos de transporte alternativo, mas apenas até a homologação da nova licitação, ato este que ocorreu em 2014.**

Acontece, Excelências, **que após a atual e vigente licitação, que ocorreu no ano de 2013 no Estado do Piauí, os antigos contratos de concessões – que já deveriam ter sido extintos do ordenamento jurídico – estavam coexistindo com os atuais contratos de concessionários, estes devidamente licitados.**

Acrescenta que o Tribunal de Justiça local anulou as permissões do transporte alternativo de passageiros concedidas sem prévia licitação a partir da edição da Lei nº 5.860/2009.

Contra a decisão, o Estado do Piauí ingressou com pedido de Suspensão de Segurança perante esta Suprema Corte - SS nº 5.493 -, negado à unanimidade, ocasião em que restou consignado que

(..) não se verifica potencial lesão de natureza grave ao interesse público a ensejar a concessão da medida pleiteada, porquanto o Estado já tem procedimento licitatório em curso e conta atualmente com permissionários que se submeteram a certame licitatório. Verifica-se na espécie periculum in mora inverso decorrente da manutenção de situação jurídica em manifesta desconformidade com a ordem constitucional, consistente na continuidade da prestação de serviços públicos sob o regime de permissão sem prévia submissão a certame licitatório.

(SS 5493 AgR; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. LUIZ FUX (Presidente); Julgamento: 30/08/2021; Publicação: 20/09/2021)

Não obstante, aponta que o Estado do Piauí editou o Decreto nº 20.243/2021 autorizando a Secretaria de Transportes a credenciar e expedir autorizações, bem como ordens de serviços, aos permissionários do sistema de transporte intermunicipal de passageiros na modalidade alternativa, objetivando a *“permanência dos itinerários e horários dos trabalhadores autônomos cujos contratos PJU sejam oriundos da ata de concorrência pública 001/1999 do DER-PI.”*

Por sua vez, o referido decreto também foi anulado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí em decisão que não reconheceu a excepcionalidade em sua edição e determinou ao Estado que se abstinhasse de emitir qualquer autorização com fundamento no ato normativo, bem como que anulasse as já emitidas.

Na sequência, foi editada a Lei nº 7.844/2022, objeto da presente ação de controle de constitucionalidade, a qual, segundo a requerente, *autoriza o Chefe do Poder Executivo Estadual a prorrogar concessões e permissões do Serviço de Transporte Intermunicipal de Passageiros do Estado do Piauí na Modalidade Alternativa, sem realização de procedimento licitatório*, em ofensa ao art. 175 da CF.

Como fundamento de sua tese, alega que as normas atacadas possuem efeitos retroativos pois conferem vigência a contratos de prestação de serviço de transporte já extintos, sem observância de prévia licitação.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado do Piauí defendeu a constitucionalidade da norma com fundamento nas dificuldades que assolam o transporte público coletivo intermunicipal, dentre as quais greves, *“obstáculos na contratação de empresa de transporte público e as crises econômicas que afetavam tais empresas”*, em prejuízo aos usuários.

Compulsando-se a norma questionada, verifica-se que o caput do art. 82-A declara a validade das permissões de serviços de transporte alternativo intermunicipal de passageiros, oriundas de concorrência pública anterior à Lei nº 5.860/2009 que, por sua vez, dispôs sobre o Sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros do Estado do Piauí.

Confira-se:

Art. 82-A Permanecem válidas, considerando-se automaticamente prorrogadas por 10 (dez) anos, a contar da data fixada no inciso I do parágrafo único deste artigo, as permissões para o serviço de transporte alternativo intermunicipal de passageiro oriundas de concorrência pública anterior a esta Lei, nos seguintes termos:

Conforme aponta a requerente, a concorrência pública anterior à Lei nº 5.860/2009 corresponde à Concorrência nº 001/1999, cujas permissões delegadas já estavam exauridas.

Com efeito, o exaurimento das permissões delegadas através da Concorrência nº 001/1999 decorreu do quanto disposto no Decreto estadual nº 14.754/2012, que previu expressamente o exaurimento das permissões do serviço de transporte intermunicipal de passageiros quando da homologação de nova licitação para delegação do serviço.

Eis o teor do referido decreto estadual:

Decreto nº 14.754, de 2012:

Art. 1º Ficam mantidas as permissões das empresas que, nesta data, exploram o serviço de transporte intermunicipal de passageiros na modalidade alternativo, pelo período necessário à realização de procedimento licitatório desse serviço.

Parágrafo único. Homologada a licitação para as permissões do serviço de transporte intermunicipal de passageiros na modalidade alternativo, perdem o efeito, automaticamente, as permissões mantidas na forma do caput deste artigo.

Art. 2º A Secretaria de Transporte fica autorizada a adotar todas as providências necessárias à regularização das

permissões de transporte intermunicipal de passageiros na modalidade alternativo.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 31 de dezembro de 2011.

Esse entendimento é corroborado por decisão judicial proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (e-doc 9), conforme seguinte excerto:

Cumpre salientar que, em princípio, a decisão de Sua Excelência, Des. Luiz Gonzaga Brandão de Carvalho, não permitiu, ainda que em caráter precário, a continuidade das permissões decorrentes da Concorrência Pública 001/1999, oriunda do DER/PI. Ao revés, a autorização foi no sentido de que o Estado promovesse credenciamento temporário enquanto o procedimento licitatório definitivo para as linhas remanescentes fosse devidamente concluído, de forma a atender aos princípios da legalidade e impessoalidade.

A conclusão se amparou no fato de que as permissões de serviço público decorrentes da Concorrência do DER/PI de 1999 não mais existem no mundo jurídico, eis que perderam os efeitos por força da homologação da nova licitação do transporte alternativo, ocorrida em 2015.

Vale dizer: quando o Estado lançou a nova licitação para o transporte alternativo municipal no ano de 2012, deixou consignado, através do Decreto nº 14.754/2012, que as permissões de 1999 perderiam automaticamente os efeitos com a homologação do certame.

Transcrevo o referido dispositivo, *in verbis*:

Art. 1º Ficam mantidas as permissões das empresas que, nesta data, exploram o serviço de transporte intermunicipal de passageiros na modalidade alternativo,

pelo período necessário à realização de procedimento licitatório desse serviço.

Parágrafo único. Homologada a licitação para as permissões do serviço de transporte intermunicipal de passageiros na modalidade alternativo, perdem o efeito, automaticamente, as permissões mantidas na forma do caput deste artigo.

Art. 2º A Secretaria de Transporte fica autorizada a adotar todas as providências necessárias à regularização das permissões de transporte intermunicipal de passageiros na modalidade alternativo.

Portanto, é indubitoso que com a superveniência da homologação do certame licitatório em 2015, as antigas permissões oriundas da Concorrência de 1999, até então mantidas precariamente, perderam seus efeitos, ou seja, foram automaticamente extintas, desaparecendo, assim, do mundo jurídico.

Assim, com a realização e homologação da Concorrência nº 013/2013-COEL (e-doc 10), subsequente à edição do mencionado decreto, restaram vencidas as permissões concedidas em 1999, cuja validade foi mantida somente pelo período necessário à realização de procedimento licitatório desse serviço.

Nesse contexto, a norma impugnada não apenas restaura a vigência das permissões exauridas como ainda vai além e também prevê a prorrogação automática, por 10 anos, destas permissões, **a contar da homologação do resultado da licitação concorrência nº 013/2013-COEL.**

Veja-se que o Estado requerido realizou concorrência pública para delegação do serviço de transporte intermunicipal no ano de 2013, o que por si só afasta a necessidade de manutenção de vigência e de prorrogação de permissões delegadas antes da realização deste certame, eis que se pressupõe que a concorrência realizada selecionou novos

delegatários em substituição aos permissionários anteriores, atendendo-se ao mandamento previsto no art. 175 da Constituição.

Não obstante, as normas sob investiva ainda estendem as permissões prorrogadas automaticamente por 10 (dez) anos, em caso de não realização de nova licitação.

Percebe-se, pois, que a lei estadual sob investiva propõe-se não apenas a restaurar a vigência de permissões vencidas, em ofensa ao procedimento licitatório que deve preceder a delegação de serviços públicos, como também prevê a prorrogação automática dessas permissões **caso não realizado procedimento licitatório subsequente**.

Portanto, há nítida ofensa ao mandamento constitucional do art. 175 da Constituição Federal.

A uma, porque a norma restaura a vigência de permissões que já haviam vencido, tornando os permissionários que se beneficiaram do comando impugnado novamente delegatários do serviço público de transporte intermunicipal, sem observância de prévia licitação.

A duas, porque a norma atacada também prevê a prorrogação destas delegações de forma automática, dispensando novamente o procedimento licitatório exigido pela Carta para a delegação de serviços públicos mediante permissão.

O fato de a Administração ter procedido à licitação anterior para a escolha desses permissionários não tem o condão de legitimar a posterior renovações das respectivas permissões, sem a realização de novo procedimento licitatório. Findo o período no qual o permissionário pôde explorar o serviço, inviável sua renovação automática, por lei, sem a prévia licitação.

Diante disso, tendo o Administrador, dentro do seu poder discricionário, optado em proceder à nova delegação por meio de permissão, o único caminho constitucionalmente aceito pelo nosso ordenamento jurídico é a realização de procedimento licitatório prévio.

O conteúdo das disposições sob exame, assim, assemelha-se à outorga de um direito subjetivo à renovação contratual, o que não é admitido pelo ordenamento constitucional pátrio, mormente pelas

normas constitucionais que estabelecem o dever de licitar para a Administração Pública.

A jurisprudência dessa Corte não deixa dúvidas sobre a inconstitucionalidade das normas aqui analisadas. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 42 E 43 DA LEI COMPLEMENTAR N. 94/02, DO ESTADO DO PARANÁ. DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO POR AGÊNCIA DE "SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE INFRA-ESTRUTURA". MANUTENÇÃO DE "OUTORGAS VENCIDAS E/OU COM CARÁTER PRECÁRIO" OU QUE ESTIVEREM EM VIGOR POR PRAZO INDETERMINADO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XXI; E 175, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS I E IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 42 da lei complementar estadual afirma a continuidade das delegações de prestação de serviços públicos praticadas ao tempo da instituição da agência, bem assim sua competência para regulá-las e fiscalizá-las. Preservação da continuidade da prestação dos serviços públicos. Hipótese de não violação de preceitos constitucionais. 2. O artigo 43, acrescentado à LC 94 pela LC 95, autoriza a manutenção, até 2.008, de "outorgas vencidas, com caráter precário" ou que estiverem em vigor com prazo indeterminado. Permite, ainda que essa prestação se dê em condições irregulares, a manutenção do vínculo estabelecido entre as empresas que atualmente a ela prestam serviços públicos e a Administração estadual. Aponta como fundamento das prorrogações o § 2º do artigo 42 da Lei federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995. Sucede que a reprodução do texto da lei federal, mesmo que fiel, não afasta a afronta à Constituição do Brasil. 3. O texto do artigo 43 da LC 94 colide com o preceito veiculado pelo artigo 175, caput, da CB/88 --- "[i]ncumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou

sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos". 4. Não há respaldo constitucional que justifique a prorrogação desses atos administrativos além do prazo razoável para a realização dos devidos procedimentos licitatórios. Segurança jurídica não pode ser confundida com conservação do ilícito. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o artigo 43 da LC 94/02 do Estado do Paraná.

(ADI 3521; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. EROS GRAU; Julgamento: 28/09/2006; Publicação: 16/03/2007)

Diante de tais considerações, vislumbra-se a incompatibilidade do artigo 82-A, caput e parágrafo único, da Lei 5.860/2009, acrescentado pela Lei estadual nº 7.844/2022, com o texto constitucional, em especial com o artigo 175, caput, da Carta de 1988.

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido** formulado na inicial para se declarar a **inconstitucionalidade da Lei nº 7.844 de 2022, do Estado do Piauí.**

É como voto.