

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0025550-60.2021.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 4º e p. único da Lei Municipal nº 6.624/2019, o qual determinou a suspensão da eficácia do disposto no inciso I, do art. 16, do Decreto nº 37.154/2013, suprimindo do Código Disciplinar do Serviço de Transporte Público Urbano Local a possibilidade do controle e sanção pelo Poder Concedente em face dos permissionários que irregularmente trafeguem por itinerários diversos das linhas do STPL, no Município do Rio de Janeiro. Dispositivo legal impugnado que, ao permitir que o permissionário possa alterar o itinerário das linhas para a qual concorreu no certame, prestando serviço diverso do pactuado, acaba por violar os princípios licitatórios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório, desnaturando o próprio objeto licitado, além de contribuir para a desordem da gestão do sistema de transporte e de mobilidade urbana. Nesse diapasão, não há como olvidar ter a lei municipal ora questionada se imiscuído indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder concedente e os permissionários do serviço público de transporte em tela, ao impedir a fiscalização do Poder Concedente sobre o cumprimento dos termos da licitação, de modo a consubstanciar vício material insanável, ante a vulneração ao disposto nos arts. 70, *caput* e 77, *caput* e XXV, da CERJ, que praticamente reproduzem as regras do 37, XXI, e 175 da CRFB. Ação Direta de

Inconstitucionalidade acolhida para declarar a inconstitucionalidade art. 4º e seu p. único, da Lei nº 6.624/2019 do Município do Rio de Janeiro, com efeitos *ex tunc*. Voto vencido.”

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0025550-60.2021.8.19.0000, em que é representante o **EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO** e representado a **CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**, acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria, em julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Relator, vencido o Desembargador Nagib Slaibi Filho, que votava pela improcedência do pedido, nos termos do seu voto.

Rio de Janeiro, 14 de março de 2022.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR
DESEMBARGADORA RELATORA**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0025550-60.2021.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO
REPRESENTADO: CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
RELATORA: DES. MARIA INÊS DA PENHA GASPAR

RELATÓRIO E VOTO.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, proposta pelo EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO em face da CAMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, pugnano pela declaração de inconstitucionalidade do art. 4º e seu p. único, da Lei Municipal nº 6.624, de 24/07/2019, o qual determinou a suspensão da eficácia do disposto no inciso I, do art. 16, do Decreto nº 37.154/2013, suprimindo do Código Disciplinar do Serviço de Transporte Público Urbano Local a possibilidade do controle e sanção pelo Poder Concedente em face dos permissionários que irregularmente trafeguem por itinerários diversos das linhas do STPL, no Município do Rio de Janeiro.

Aduz o representante (fls. 2/10), em apertada síntese, representar o Serviço de Transporte Público Urbano Local – STPL modalidade de serviço municipal de transporte coletivo público de passageiros de menor capacidade e maior capilaridade, operando com veículos de menor lotação (ordinariamente conhecidos como “vans”), que alimentam as linhas dos transportes de média e alta capacidade, em especial, às linhas convencionais de ônibus e de *bus rapid transit* – BRT.

Argumenta ser importante respeitar os itinerários previamente estabelecidos para o STPL, os quais funcionam localmente nas diversas Áreas de Planejamento, propiciando maior acessibilidade e mobilidade às regiões da cidade não atendidas pelo sistema convencional de transportes.

Destaca ter o STPL surgido como um elemento de regularização do chamado transporte alternativo, atuando, assim, como instrumento de regulação, tendo o Poder Concedente definido as linhas/itinerários de cada área de planejamento, através da realização de

procedimentos licitatórios para a escolha de permissionários (pessoas físicas), com a conseqüente celebração de contratos de permissão, na forma do artigo 40 da Lei nº 8.987/95.

Ressalta ter sido aprovado o Código Disciplinar, na forma do Decreto Municipal nº 37.154/2013, fixando as obrigações administrativas dos permissionários, além das respectivas sanções pelas eventuais transgressões, dentre elas o inciso I, do art. 16, com a redação dada pelo Decreto Municipal nº 41.113/2015, para o caso do permissionário alterar o itinerário aprovado de uma linha, praticando, de fato, transporte irregular de passageiros.

Assevera terem sido os itinerários das linhas do STPL previamente definidos pelo Poder Concedente e licitados, em respeito ao contrato de permissão e em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tendo o dispositivo impugnado, qual seja, o art. 4º e seu p. único, da Lei Municipal nº 6.624/2019 previsto a suspensão da eficácia da referida norma, suprimindo a possibilidade de controle e sanção pelo Poder Concedente em face dos permissionários que, irregularmente, trafegam por itinerários diversos das linhas do STPL, em desrespeito às permissões licitadas e ao ordenamento público de transportes na Cidade do Rio de Janeiro.

Pontua ter o art. 4º e seu p. único, da Lei Municipal nº 6.624/2019 também determinado que a suspensão do poder-dever de fiscalização permaneça até que o Poder Executivo promova a alteração dos novos itinerários para as linhas do STPL, ou seja, pressupondo que em desrespeito ao princípio licitatório se promova necessariamente a alteração do núcleo essencial dos objetos licitados (itinerário da linha).

Sustenta ter o dispositivo impugnado admitido que os permissionários do STPL descumpram os itinerários definidos pelo Poder Concedente e previamente estabelecidos quando da realização dos procedimentos licitatórios e da celebração dos respectivos contratos de permissão, em violação aos princípios da licitação, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da impessoalidade, descumprindo com o artigo 70, *caput*, e o artigo 77, *caput* e inciso XXV, da CERJ, e os artigos 37, XXI e 175 da CF/88.

Acrescenta ter a isenção concedida aos permissionários – alteração de itinerário sem autorização do Poder Concedente-, também ofendido o planejamento e o ordenamento dos modais de transporte e a

mobilidade urbana (art. 18, I, da Lei nº 12.587/12), e sujeitando os usuários do serviço aos desmandos dos permissionários.

Frisa ser o transporte promovido pelo STPL serviço público essencial, o qual pressupõe que seja prestado com regularidade, continuidade e eficiência, a teor do art. 6º da Lei nº 8.987/95, devendo o permissionário prestar o serviço conforme as condições licitadas e autorizadas pelo Poder Concedente.

Invoca julgados que entende favoráveis à tese sustentada e pede, por fim, a suspensão cautelar do referido diploma legal, e a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º e seu p. único, da Lei Municipal nº 6.624/2019.

A suspensão liminar do art. 4º e seu p. único, da Lei Municipal nº 6.624/2019, foi deferida na decisão a fls. 16/23, *ad referendum* do E. Órgão Especial, o que ocorreu a fls. 26/35.

A Procuradoria do Município do Rio de Janeiro manifestou-se a fls. 53/54, reiterando o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 4º e seu p. único, da Lei Municipal nº 6.624/2019.

Informações apresentadas a fls. 63/72 pela Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro, pugnando pela improcedência do pedido.

A fls. 80/84, manifestou-se a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro pugnando pela procedência da Representação de Inconstitucionalidade.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou a fls. 85/94 pela procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º e p. único da Lei Municipal nº 6.624/2019, com efeitos *ex tunc*.

É O RELATÓRIO.

VOTO.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de suspensão cautelar, proposta pelo EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO em face da CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, pugnando pela declaração de inconstitucionalidade do art. 4º e seu p. único, da Lei Municipal nº 6.624, de 24/07/2019, ao argumento de ser incompatível com

o disposto nos artigos 70, *caput*, e 77, *caput* e inciso XXV, da CERJ, e nos artigos 37, XXI e 175 da CF/88, em decorrência de afronta aos princípios da licitação, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da impessoalidade.

Assiste razão ao representante.

Inicialmente, é de se destacar não se olvidar afastar a jurisprudência pátria o cabimento de ações de controle concentrado quando a análise da norma legal impugnada depender do cotejo analítico com normas infraconstitucionais, por representar apenas ofensa reflexa à Constituição da República, contudo, ao contrário do que sugere o representado, esta não é a hipótese dos autos, uma vez que o representante invoca em sua peça exordial especificamente a violação de normas da Constituição do Estado do Rio de Janeiro para lastrear a presente representação.

No mais, tem-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade é o instrumento necessário e adequado à invalidação, pelo Tribunal de Justiça Estadual, da norma municipal eivada de vício de inconstitucionalidade formal e material em face da Constituição Estadual.

De seu turno, dispõe o art. 4º e seu p. único, da Lei nº 6.624/2019, que:

"Art. 4º O disposto no inciso I, do art. 16, do Decreto nº 37.154, de 2013, terá sua eficácia suspensa até que o Poder Executivo promova a alteração dos novos itinerários para as linhas do STPL, como resultado dos estudos técnicos de demonstrativos da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de adesão em vigência.

Parágrafo único. A alteração dos itinerários de que trata o "caput" deverá ser concluída dentro do prazo de noventa dias, a contar da publicação desta Lei."

E estabelece o art. 16, I, do Decreto nº 37.154/2013, que:

"Art. 16. Somente são admitidos em operação os veículos licenciados no Município do Rio de Janeiro na categoria de aluguel, de modelo aprovado e devidamente registrado no Órgão Gestor de Transportes do Município do Rio de Janeiro, por este vistoriado e aprovado e com vida útil inferior ou igual ao limite máximo estabelecido na normatização

vigente, caracterizando-se como penalizáveis, isolada ou cumulativamente, os seguintes procedimentos do permissionário/concessionário:

I - Alterar o itinerário aprovado de uma linha:

Infração - gravíssima

Penalidade - multa (Grupo E -1)

Medida administrativa - apreensão e remoção do veículo, ou lacre."

Observa-se dos autos, ainda, ter o indigitado art. 4º e seu p. único, da Lei nº 6.624/2019 suprimido do Código Disciplinar do Serviço de Transporte Público Urbano Local a possibilidade do controle e sanção pelo Poder Concedente dos permissionários do serviço municipal de transporte coletivo público de passageiros que operam com veículos de menor lotação, ordinariamente conhecidos como "vans", de modo a evitar que irregularmente trafeguem por itinerários diversos das linhas do STPL determinadas na correspondente licitação.

Com efeito, é competência privativa da União legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte (artigo 22, IX e XI da CRFB), bem como sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades (art. 22, XXVII, da CRFB), cabendo ao ente municipal legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (artigo 358, I e II da CERJ).

É de se destacar também que o emprego de veículo automotor privado como meio de transporte coletivo de passageiros é matéria afeta tanto ao trânsito, no ponto relativo à segurança, natureza e classificação do veículo, quanto ao transporte, situação específica relacionada ao próprio objeto a ser transportado, no caso, o cidadão, de acordo com suas formas e condições, cuidando-se, outrossim, de serviço público essencial, que deve ser prestado nos moldes do art. Lei Federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e com regularidade, continuidade, eficiência e segurança, a teor do disposto no art. 6º da Lei Federal nº 8.987/95, que regula o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Carta Magna.

Dessa forma, tem-se que o dispositivo legal impugnado, ao permitir que o permissionário possa alterar o itinerário das linhas para a qual concorreu no certame, prestando serviço diverso do pactuado, acaba por violar os princípios licitatórios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório, desnaturando o próprio objeto licitado, além de contribuir para a desordem da gestão do sistema de transporte e de mobilidade urbana.

Nesse diapasão, não há como olvidar ter a lei municipal ora questionada se imiscuído indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder concedente e os permissionários do serviço público de transporte em tela, ao impedir a fiscalização do Poder Concedente sobre o cumprimento dos termos da licitação, de modo a consubstanciar vício material insanável, ante a vulneração ao disposto nos arts. 70, *caput* e 77, *caput* e XXV, da CERJ, que praticamente reproduzem as regras do 37, XXI, e 175 da CRFB, *in verbis*:

"Art. 70 - 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.

(...)

Art. 77 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte:

(...)

XXV - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições e de pagamentos a todos os concorrentes, com previsão de atualização monetária para os pagamentos em atraso, penalidades para os descumprimentos contratuais, permitindo-se, no ato convocatório, somente as exigências de qualificação técnica, jurídica e econômico-financeira indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

"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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado."

Seguindo a mesma orientação, os arestos deste E. Órgão Especial, abaixo colacionados:

"Representação Por Inconstitucionalidade. Emenda nº 42/2014 no artigo 117 da Lei Orgânica do Município de Itaboraí. VÍCIO de Inconstitucionalidade formal e material. Através da citada emenda à lei Orgânica municipal, o Poder Legislativo cria obrigação de fazer para o Poder Executivo, que diz respeito à organização administrativa do Município de Itaboraí. Cabe ao Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de leis que disponham sobre organização e funcionamento da administração pública no âmbito do ente municipal. Usurpação da competência do Chefe do Executivo. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade orgânica formal, que se traduz na inobservância da regra de competência para edição do ato. Vício formal de iniciativa. A norma questionada traz hipótese que afasta o procedimento licitatório em frontal desconformidade com a Constituição estadual e a Lei de Licitações. Violação aos Princípios da Impessoalidade e do Procedimento Licitatório. Vício Material. Violação dos seguintes dispositivos legais: artigos 7º; 77, caput, e XXV; 112; §1º, II, d; 145, VI, a; 345 e 354, §2º, todos da Constituição do ERJ e artigos 2º, 61, §1º e 84, VI, a, da CRFB. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFICÁCIA EX TUNC."

(ADI 0053699- 08.2017.8.19.0000, Rel. Des. Katya Maria de Paula Menezes Monnerat, Órgão Especial, Julgamento: 30/07/2018)

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. PROPOSIÇÃO FORMULADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA CONTRA A LEI "M" Nº 4.394/2008 DAQUELE MUNICÍPIO, A QUAL DISPÕS SOBRE O SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO E PRORROGOU POR MAIS 20 ANOS AS CONCESSÕES E PERMISSÕES, INCLUSIVE JÁ VENCIDAS. INDICAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 7º, 112, §1º, II, D, E 145, III, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR VÍCIO DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, DOS ARTS. 145, V, POR INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO, ALÉM DO ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, POR AFRONTA AO PRINCÍPIO DA PRÉVIA LICITAÇÃO DO CONTRATO PÚBLICO. PRELIMINARES DE COISA JULGADA E DE NORMA DE EFEITO CONCRETO. 1. A Representação analisada foi proposta com fundamento em duas causas de pedir: a 1ª em razão de vício procedimental, por usurpação de competência de iniciativa legislativa que infringe os artigos 7º, 112, § 1º, II, "d" e 145, VI, da Constituição Estadual, e a 2ª por vício substancial, por contrariedade ao princípio da licitação, previsto no art. 70, da Carta Estadual. 2. A lei objeto da Representação tratada nos autos, a nº 4.394/2008, cria obrigações para o executivo, interfere em aspectos do funcionamento da Administração e dos serviços públicos, cuidando de matéria que o ordenamento jurídico superior define como da competência privativa da chefia do Poder Executivo, invadindo a "reserva de administração". 3. Lei do tipo, à observação atenta de suas normas, considerados os regramentos constitucionais superiores, mostra-se desconforme ao princípio da separação dos poderes governamentais (art. 7º da C.E.), pois regula sobre matéria reservada à iniciativa de proposição de lei e competência de execução, da Chefia do Poder Executivo (arts. 112, §1º, II, e 145, VI). Ao mesmo tempo, portanto, incompatibiliza-se com o disposto nos arts. 7º, 112, §1º, II e 145, VI, da Constituição Estadual, caracterizando-se como formalmente viciada, além de, intrinsecamente, estabelecer iníquas regras para o Poder Executivo fazer alguma coisa que a Constituição define como sendo de

sua competência fazer quando e como, a seu critério exclusivo, for possível, aconselhável ou conveniente. 4. O artigo 70 da Constituição Estadual preconiza a incumbência do Poder Público de, sob o regime de concessão ou permissão através de licitação prestar os serviços públicos, e a Lei nº 8.987/95, que regulamenta as concessões, no seu art. 41, § 3º, previu a prorrogação dos contratos de concessão em vigor até 2010, isto é, por cinco anos, atendendo aos contratantes para que pudessem se ajustar à nova lei. 5. O Colendo Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre a prorrogação dos contratos de concessão e delegação de serviços públicos, dizendo da violação ao princípio da licitação do serviço público, repelindo as tentativas de prorrogação dos contratos de concessão de serviços públicos por violação constitucional da licitação. 6. De se concluir, portanto, que a Lei "M" 4.394/2008, de Volta Redonda, apresenta vícios procedimental e substancial invalidantes da sua eficácia jurídica, por desrespeito à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, observando-se que "a declaração de inconstitucionalidade reveste-se, ordinariamente, de eficácia 'ex tunc'. (RTJ 146/461-462 - RTJ 164/506-509). 7. Representação acolhida."
(ADI 0032272-67.2008.8.19.0000, Rel. Des. Miguel Angelo Barros, Órgão Especial, Julgamento: 30/11/2009)

"Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade. Reserva de Plenário. Artigos 158 a 164 da Lei Complementar nº 222/2017 do Município de Itaboraí. Transporte Coletivo Complementar de Passageiros. Delegação de serviço público. Violação aos artigos 175 e 37, XXI da Constituição Federal. Cabe ao poder público prestar serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, mediante licitação e na forma da lei. Os serviços públicos prestados por particulares devem ser contratados mediante processo de licitação que garanta igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados em lei. Processo licitatório que prestigia os princípios da isonomia, da livre concorrência e da defesa do consumidor. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Norma impugnada que permite que particulares explorem serviço de transporte coletivo complementar de passageiros, sem se submeter à prévia licitação. Incompatibilidade com o regime instituído pela Constituição Federal de 1988, visto que a exploração de serviço de transporte coletivo de passageiros depende da devida outorga

do poder público, que deve ser precedida de indispensável licitação. Declaração incidental de inconstitucionalidade dos artigos 158 a 164 da Lei Complementar nº 222/2017 do Município de Itaboraí. Acolhimento da Arguição."

(INC. DE ARG. DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 002653-09.1997.8.19.0023, Rel. Des. Marco Antonio Ibrahim, Órgão Especial, Julgamento: 09/12/2019)

"REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 1.258, de 08 de setembro de 1993, do Município de Maricá, dispendo sobre 'a construção de quiosques e calçadão na orla marítima', mediante seleção, "tendo preferência aqueles que já exploraram o comércio no local, através de 'trailers' e 'barracas', desde que explorem a atividade de bar e lanchonete". Uso de bem público, explorado por particulares, inobservadas as normas atinentes à licitação: violação dos princípios da isonomia, moralidade, impessoalidade, eficiência e interesse coletivo, em contrariedade à Constituição (CF/88, art. 37, caput, I e XXI, c/c CE/89, art. 77, XXV). Vício material configurado. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade."

(ADI 0012540-85.2017.8.19.0000, Rel. Des. Jessé Torres Pereira Júnior, Julgamento: 25/06/2018)

Ademais, como bem salientou o ilustre Procurador de Justiça a fls. 89/93, *in verbis*:

"A lei municipal em questão promove alterações nas exigências para a prestação do serviço de transporte complementar no âmbito municipal ao isentar os permissionários de penalidade administrativa quando descumprirem o itinerário de sua linha expressamente definido nas cláusulas contratuais que preveem a outorga da permissão.

Como informou o representante, as linhas do Serviço de Transporte Público Urbano Local (STPL) representam modalidade de serviço municipal de transporte coletivo público de passageiros de menor capacidade, que operam nos itinerários previamente definidos através de procedimentos licitatórios promovidos pelo Poder Público Municipal. Assim, em respeito ao contrato de permissão e em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, os itinerários previamente estipulados em observância das necessidades do trânsito local não podem ser alterados unilateralmente pelos permissionários, ao arpejo do regular procedimento

administrativo e do interesse públicos preponderante na ordenação do tráfego nas vias municipais.

É certo que a autonomia administrativa dos Municípios encontra assento na Constituição Federal, reproduzida nas cartas estaduais, incluindo a par da autonomia política, consubstanciada na composição de seu governo e poder de legislar em assuntos de "interesse municipal", a administração própria, bem como a organização dos serviços públicos de competência municipal.

Cabe ao Município a ordenação do trânsito urbano, incluindo o transporte coletivo e o transporte de passageiros complementar de baixa capacidade no território municipal, que é assunto de interesse predominantemente local, consoante expressamente dispõe o artigo 30, I e V da Carta Política Federal.

Portanto, cabe ao Poder Executivo disciplinar o transporte municipal, que poderá ser executado diretamente ou através de órgãos da administração pública indireta ou mediante concessão ou permissão a empresas e particulares, sob orientação e fiscalização do Poder Público Municipal.

Outrossim, a permissão de serviço público está condicionada ao preenchimento de certos requisitos legais e administrativos, a fim de que a Administração Pública esteja apta a escolher aqueles que apresentem melhores condições para o exercício do serviço concedido, diante do Interesse público preponderante na ordenação do trânsito local.

Por seu turno, a licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, tendo por fundamento os princípios constitucionais da moralidade, igualdade de oportunidades, legalidade, impessoalidade, publicidade e competitividade, assim como o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O artigo 175 da Carta Magna estabeleceu que ' 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.'

Por seu turno, os artigos 70 e 77 caput e inciso XXV, da CERJ estabelecem expressamente:

(...)

Assim, cabe à Administração Pública o estabelecimento das regras próprias para a delegação da permissão, que não podem ser modificadas pelo Poder Legislativo para isentar o permissionário do cumprimento das exigências

previamente definidas em decreto e no contrato de concessão, permitindo que o delegatário opere fora do itinerário estipulado na Licitação, sem autorização do órgão competente.

Na hipótese, o Código Disciplinar, na forma do Decreto Municipal nº 37.154/2013, fixou as obrigações administrativas dos permissionários, além das respectivas sanções pelas eventuais transgressões, dentre elas o inciso I, do art. 16, com a redação dada pelo Decreto Municipal nº 41.113/2015, para o caso do permissionário alterar o itinerário aprovado de uma linha, praticando, de fato, transporte irregular de passageiros.

Diante disto, o dispositivo legal impugnado, ao suspender a eficácia do inciso I, do art. 16 do referido Decreto Municipal, acaba por impedir que o Poder Executivo exerça seu poder-dever de fiscalização, impondo ainda, pela via transversa, que a Prefeitura Municipal promova a alteração dos itinerários para as linhas do STPL, independente de nova licitação.

Destarte, a disposição em exame mitiga exigência para prestação do serviço de transporte complementar, de iniciativa do Poder Executivo, prescindindo de prévio estudo de impacto das medidas por parte do órgão fiscalizatório competente ou ato regulatório por parte da edilidade, temas ínsitos à gestão administrativa e à fiscalização de atividades no âmbito municipal.

Portanto, parece absolutamente fora de dúvida que o planejamento municipal para a permissão do serviço de transporte público de passageiros demanda estrutura, quadro de pessoal e expertise próprios do Poder Executivo. Se, por um lado, a desburocratização do exercício de certas atividades busca dar concretude ao princípio da eficiência e estimular o crescimento econômico, por outro, os princípios da proibição ao retrocesso, da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana impõem uma adequada vigilância e fiscalização das atividades desenvolvidas no âmbito do território municipal pelos órgãos públicos competentes.

(...)

Por fim, mister apontar a repercussão do comando legal sobre a atividade fiscalizatória do Poder Executivo em relação à prestação do serviço de transporte coletivo municipal, com interferência na ordem pública da cidade, considerando o possível impacto das novas regras na segurança dos passageiros e na mobilidade urbana. Consigne-se novamente que a referida atividade que não prescinde de prévia autorização e cadastramento na Prefeitura Municipal e controle dos órgãos fiscalizatórios."

Dessa forma, há flagrante vício material no art. 4º e seu p. único, da Lei nº 6.624/2019 do Município do Rio de Janeiro, por vulnerar os artigos 70, *caput* e 77, *caput* e XXV, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e os artigos 37, XXI, e 175 da Constituição Federal, cuja inconstitucionalidade é de ser reconhecida, com efeitos *ex tunc*.

EM FACE DO EXPOSTO, julgo procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º e seu p. único, da Lei nº 6.624/2019 do Município do Rio de Janeiro, com efeitos *ex tunc*.

Rio de Janeiro, 14 de março de 2022.

**MARIA INÊS DA PENHA GASPAR
DESEMBARGADORA RELATORA**

Acr/1504