



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

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 0032102-41.2021.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - RIO DE JANEIRO (PSOL-RJ)**

**REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO**

**REPRESENTADO: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE SÃO GONÇALO**

**RELATOR: DES. CELSO FERREIRA FILHO**

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.**

Lei nº 425, de 17 de janeiro de 2012, do Município de São Gonçalo, que “autoriza o Poder Executivo a proceder à concessão de linhas municipais”, e parágrafo único, do artigo 6º, da Lei nº 032/2001, da mesma Municipalidade. Não obstante os referidos diplomas legais possuírem como escopo a autorização específica e individualizada para que o Município de São Gonçalo pudesse promover uma licitação, o que foi devidamente realizado com a celebração do contrato de concessão, restando seus efeitos concretos, a jurisprudência da Suprema Corte, notadamente a partir do julgamento da ADI-MC nº 4.048, em 14/05/2008, alterou entendimento anterior para permitir o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade das chamadas “leis de efeitos concretos”. Na ocasião ressaltou-se que a generalidade e abstração não precisam estar presentes, bastando que exista controvérsia constitucional acerca do tema. **Afastase, pois, a preliminar suscitada.** Importante destacar que já houve declaração de inconstitucionalidade da expressão “exclusividade” e do seu artigo 3º (que definia o alcance dessa exclusividade) por este Eg. Órgão Especial (processo nº. 0058956-82.2015.8.19.0000) remanescendo o comando autorizativo para que o Poder Executivo promovesse uma licitação para a delegação do serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus do Município de São Gonçalo, pelo prazo de 25 anos, prorrogável automaticamente por igual período. As



leis sob exame eliminam a possibilidade de participação do certame de empresas privadas de transporte público alternativo, como as vans e similares, dando margem ao surgimento de monopólio do transporte dentro do âmbito do município de São Gonçalo por parte de empresas ou consórcios, o que, por óbvio, não atende aos interesses dos consumidores e fere diretamente os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa. E não é só, violam diretamente os preceitos que emanam do artigo 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição da República e do artigo 70, parágrafo único, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na medida em que blindam a possibilidade de maior diversificação da prestação do serviço, que poderia ser oferecido por diferentes agentes, em prol do princípio constitucional da prestação do serviço público adequado. Some-se a isso o fato de que o artigo 2º da Lei 425/2012, que autoriza o Poder Executivo a proceder a concessão de linhas municipais, relembre-se, fixa o prazo de 25 anos para a concessão, prorrogável por igual período, em verdadeira afronta ao princípio da separação de poderes e à reserva de Administração, na medida em que representa inaceitável interferência do Poder Legislativo na competência privativa do Executivo para dispor sobre a modelagem dos contratos de concessão, notadamente no que se refere ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, já que define o prazo de vigência da concessão. Portanto, em afronta direta ao que estabelecem os artigos 7º, 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c artigo 145, VI da CERJ. **Por tais razões, vota-se pela procedência do pedido inicial para declarar integralmente inconstitucional a Lei nº 425, de 17 de janeiro de 2012, e parágrafo único, do artigo 6º, da Lei nº 032/2001, ambas do Município de São Gonçalo., com eficácia *ex tunc* e *erga omnes*.**



**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos da **Representação Por Inconstitucionalidade N.º 0032102-41.2021.8.19.0000** em que é REPRESENTANTE o **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - RIO DE JANEIRO (PSOL-RJ)** e REPRESENTADOS **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO E EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE SÃO GONÇALO**

**ACORDAM** os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **maioria, JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO INICIAL**, nos termos do voto do Desembargador Relator. Vencidos os Desembargadores Cesar Felipe Cury, Werson Franco Pereira Rego e Luiz Fernando de Andrade Pinto, que julgavam improcedente o pedido.

### RELATÓRIO

Esclareço, desde logo, que o pedido contido na presente representação, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade - Rio de Janeiro (PSOL-RJ), é mais amplo do que aquele deduzido na representação de nº 0032046-08.2021.8.19.0000, ajuizada pelo PARTIDO AVANTE, em apenso, também de minha relatoria. Tal circunstância, a meu sentir, recomenda o julgamento conjunto evitando decisões colidentes.

Positivamente, passo a apreciar a Representação que guarda maior amplitude no seu objeto.

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade - Rio de Janeiro (PSOL-RJ), cujo objeto é a Lei nº 425, de 17 de janeiro de 2012, do Município de São Gonçalo, que “autoriza o Poder Executivo a proceder à concessão de linhas municipais”, bem como o parágrafo único, do artigo 6º, da Lei nº 032/2001, da mesma Municipalidade, que define “como linha urbana aquela com características mais econômicas operada por ônibus do tipo "SA" ou urbano, com portas independentes para embarque - a dianteira - e

desembarque - a traseira -, equipado com roleta ou catraca, desde que tal medida não gere desemprego junto a categoria dos rodoviários”.

Alega o impetrante que a lei em voga cria verdadeiro monopólio no transporte público dentro do âmbito do município de São Gonçalo pelos consórcios e empresas de ônibus, ferindo os princípios da livre concorrência, livre iniciativa, valorização do trabalho e defesa do consumidor estabelecidos nos artigos 5º, 63, 214, 215 da Carta Constitucional, sendo, portanto, integralmente inconstitucional, sendo certo que igual vício se constata no parágrafo único do art. 6º da Lei nº 032/2001, que delimita a prestação do serviço de transporte de passageiros à "ônibus com portas independentes para embarque - a dianteira – e desembarque - a traseira -, equipado com roleta ou catraca".

Por tais razões requer a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 42/2012 e parágrafo único, do artigo 6º, da Lei nº 032/2001, ambas do Município de São Gonçalo, com eficácia *ex tunc e erga omnes*.

Decisão de indeferimento da medida cautelar às fls. 32/33.

Manifestação da Câmara Municipal de São Gonçalo, às fls. 44/45, salientando que a matéria já foi objeto de apreciação pelo órgão especial – processo nº 0058956-82.2015.8.19.0000.

Informações prestadas pelo Exmo. Prefeito do Município de São Gonçalo, às fls. 48/60, pugnando pelo não conhecimento da Representação ante o argumento de que a norma em voga apresenta efeitos concretos, sem abstração e generalidade, não podendo sofrer controle direto de constitucionalidade.

No mérito, afirma ser incabível a interferência do Poder Judiciário na seara pretendida por ferir o princípio da Separação dos Poderes, bem como os artigos 30, inciso V, e 175 da Constituição Federal e artigos 242, §§2º e 3º da Constituição do Estado, uma vez que compete à Municipalidade legislar sobre tais matérias.

Manifestação do Município de São Gonçalo, às fls. 61/84, reiterando o teor das informações do Exmo. Sr. Prefeito, consignando, ainda, que a Lei Municipal nº 425/2012, veiculou uma autorização específica e individualizada, para que o Município de São Gonçalo pudesse promover uma licitação, o que foi devidamente

realizado e concluído, ficando evidente que se trata de lei de efeitos concretos, sendo, portanto, inadmissível o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade. Pugna, portanto, pelo indeferimento da inicial e, subsidiariamente, pela improcedência da Ação.

Fls. 182/209. Manifestação do Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro- SETRERJ pretendendo seu ingresso na presente Representação na qualidade de "Amicus Curiae".

Fls. 238/245. Manifestação do II. Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, oficiando nos autos no sentido do pelo não conhecimento da presente Representação e, no mérito, pela improcedência da representação, com declaração de constitucionalidade do parágrafo único, do art. 6º, da Lei nº 032/2001 e das partes remanescentes da Lei nº 425/2012, “observada a prévia declaração de inconstitucionalidade da expressão “com exclusividade” do art. 1º e a íntegra do art. 3º da Lei nº 425/2012, por ocasião do julgamento da ação direta nº 0058956-82.2015.8.19.0000”.

Decisão de fls. 225, admitindo a intervenção do requerente.

Parecer da douta Subprocuradoria-Geral de Justiça, às fls. 270/284, manifestando-se pelo conhecimento da presente representação e afastando a preliminar suscitada. No mérito, o parecer é no sentido da procedência da representação, sob o fundamento de que a Lei nº 425/12 do município de São Gonçalo, ao enunciar em seu artigo 1º que “a licitação se destina à concessão de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus”, bem como o parágrafo único, do artigo 6º, da Lei nº 032/2001 que “define-se como linha urbana aquela com características mais econômicas operada por ônibus do tipo "SA" ou urbano, com portas independentes para embarque - a dianteira - e desembarque - a traseira -, equipado com roleta ou catraca”, eliminam a possibilidade de que participem do certame empresas privadas de transporte público alternativo, como as vans e similares, dando margem a que os consórcios e empresas de ônibus obtenham monopólio do transporte no âmbito daquele município, o que, por óbvio, não atende aos interesses dos consumidores, por esvaziar por completo, por meio de norma infraconstitucional, que o ente municipal elabore políticas de mobilidade

urbana em prol da prestação do serviço público de maneira adequada. Frisa, ainda, que caso se mantenha a vigência da norma, o concessionário de ônibus deterá a exploração do serviço por longo período (25 anos), sem a presença de qualquer outro modal terrestre na área de atuação.

Por fim, assevera que esse foi precisamente o entendimento manifestado pelo Órgão Especial ao prolatar acórdão reconhecendo a inconstitucionalidade integral da lei ora alvejada, cujos integrais efeitos só não foram produzidos por força do acolhimento dos embargos de declaração com efeitos modificativos, limitando-se aos termos do pedido inicial, na RI nº 0058956-82.2015.8.19.0000.

**É o relatório.**

### **VOTO**

A legislação ora impugnada, dispõe em sua integralidade:

LEI Nº 425, DE 17 DE JANEIRO DE 2012.

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A PROCEDER  
A CONCESSÃO DE LINHAS MUNICIPAIS.

A PREFEITA DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO, no  
uso de suas atribuições constitucionais e legais.

Considerando o disposto no artigo 30, I da Constituição  
da República Federativa do Brasil de 1988;

Considerando que o art. 140, parágrafo único, da Lei  
Orgânica deste Município, estabelece que as  
concessões ou permissões para exploração dos  
serviços de transportes coletivos só poderão ser  
autorizadas pela Câmara Municipal;

Considerando que o art. 2º, da Lei Federal nº 9074, de  
julho de 1995 estatui vedação para que os Municípios  
executem obras e serviços por meio de  
concessão e permissão de serviço público, sem lei que  
lhes autorize e fixe os termos, faço saber que a Câmara  
Municipal aprove e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** Fica autorizado o Poder Executivo a proceder a licitação para a concessão de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus do Município de São Gonçalo, nos termos do art. 140, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de São Gonçalo c/c o art. 2º, da Lei Federal nº 9074, de 7 de julho de 1995, a empresas privadas, isoladamente ou em consórcio, lendo por objeto a execução indireta de área operacional única, composta de linhas e serviços, ~~com exclusividade~~, com data-base para reajustamento da tarifa dos serviços, corredores e redes integradas de transporte (existentes ou que venham a ser criados), faixas seletivas, segregadas, linhas expressas - BRT'S, outras atividades de interesse de usuários e previsão de fontes alternativas, tais como veiculação de publicidade nas instalações.

**Art. 2º** O prazo da concessão será de 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável automaticamente por igual período, sendo que as gratuidades existentes serão custeadas pelo Poder Público e as novas gratuidades somente serão asseguradas desde que indicada a correspondente fonte de custeio.

~~**Art. 3º** A exclusividade prevista no artigo 1º desta lei abrange a operação de outros modais terrestres na mesma área operacional única, objeto da concessão, assim como de terminais, ressalvado os operados por força de concessão vigente.~~

**Art. 4º** Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

São Gonçalo, 17 de janeiro de 2012.  
APARECIDA PANISSET – Prefeita

LEI Nº 032/2001.

DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO MUNICIPAL DE PASSAGEIROS, TRANSPORTE ESCOLAR, TURÍSTICO, CULTURAL E PRIVADO MEDIANTE FRETAMENTO.

Art. 6º Considera-se linha o serviço de transporte regular e coletivo de passageiros entre pontos de origem e destino, por itinerários e com frequências estabelecidas pela autoridade competente e operados mediante o pagamento individual de passagens, cujos valores são igualmente fixados pela autoridade.

Parágrafo Único - Define-se como linha urbana aquela com características mais econômicas operada por ônibus do tipo "SA" ou urbano, com portas independentes para embarque - a dianteira - e desembarque - a traseira -, equipado com roleta ou catraca, desde que tal medida não gere desemprego junto a categoria dos rodoviários.

Sustentam os representados, preliminarmente, a impossibilidade do controle concentrado na hipótese, haja vista que as normas, objeto de questionamento na presente Representação de Inconstitucionalidade, apresentam efeitos concretos, sem abstração e generalidade, eis que se destinam a situações específicas, sendo incabível o ajuizamento da Representação por Inconstitucionalidade em referência.

Contudo, tal posicionamento não merece acolhida.

Não obstante os referidos diplomas legais possuírem como escopo a autorização específica e individualizada para que o Município de São Gonçalo pudesse promover uma licitação, o que foi devidamente realizado com a celebração do contrato de concessão, restando seus efeitos concretos, a jurisprudência da Suprema Corte, notadamente a partir do julgamento da ADI-MC nº 4.048, em 14/05/2008, alterou entendimento anterior para permitir o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade das chamadas "leis de efeitos concretos". Na ocasião ressaltou-se que a generalidade e abstração não precisam estar presentes, bastando que exista controvérsia constitucional acerca do tema.

Além disso, essa preliminar já foi afastada nos autos da RI nº 0058956-82.2015.8.19.0000 (que trata do mesmo caso), sendo certo que o entendimento externado pelo exmo. relator designado para o voto, Desembargador Nagib Slaibi

Filho, não foi alterado pelos embargos que foram acolhidos com efeitos infringentes; confira-se:

“(…) Inicialmente, faz-se necessário afastar a preliminar de que a presente demanda não poderia ser conhecida neste controle concentrado de constitucionalidade, em razão de a norma impugnada ser de conteúdo concreto, específica para a situação que descreve. Verifica-se que a pretensão exordial nesta ação direta de inconstitucionalidade não afronta os seus exigidos aspectos de generalidade e abstração, uma vez que a lei impugnada tem caráter de generalidade e abstração suficientes para regulamentar o sistema de transporte coletivo de ônibus urbano, e demais modais, do Município de São Gonçalo, com mais de 1.200.000 habitantes, com extensa área territorial, inclusive para delegar a consórcio por um quarto de século a prestação do serviço público em área operacional única, composta de linhas e serviços, com exclusividade, com data-base para reajustamento da tarifa dos serviços, corredores e redes integradas de transporte (existentes ou que venham a ser criados), faixas seletivas, segregadas, linhas expressas - BRT`S, outras atividades de interesse de usuários e previsão de fontes alternativas, tais como veiculação de publicidade nas instalações, como logo enuncia o seu art. 1º. (...)”.

Portanto, afasta-se mais uma vez a questão preliminar de que a presente demanda não poderia ser conhecida neste controle concentrado de constitucionalidade

Antes de se adentrar ao mérito da alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 425/2012, importante destacar que já houve declaração de inconstitucionalidade da expressão “exclusividade” e do seu artigo 3º (que definia o alcance dessa exclusividade) por este Eg. Órgão Especial (processo nº. 0058956-82.2015.8.19.0000) remanescendo o comando autorizativo para que o Poder Executivo promovesse uma licitação para a delegação do serviço público de

transporte coletivo de passageiros por ônibus do Município de São Gonçalo, pelo prazo de 25 anos, prorrogável automaticamente por igual período.

Registre-se, desde logo, que declaração de inconstitucionalidade da expressão “exclusividade” e do seu artigo 3º (processo nº. 0058956-82.2015.8.19.0000), não atestou a constitucionalidade da lei quanto à parte não declarada inconstitucional, tendo se limitado a apreciar precisamente o que foi pedido.

Resta evidente que a parte residual da Lei 425/2102 continua vigente e, conforme se demonstrará nas linhas seguintes, a infringir princípios de ordem constitucional como o da livre concorrência, livre iniciativa, valorização do trabalho e defesa do consumidor, senão vejamos;

O artigo 1º da norma em epígrafe dispõe que fica autorizado o Poder Executivo a proceder a licitação para a concessão de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros “**por ônibus**”.

Nada obstante, o parágrafo único do artigo 6º da Lei n.º 032/2001, dispõe que “Define-se como linha urbana aquela com características mais econômicas **operada por ônibus do tipo "SA" ou urbano, com portas independentes para embarque - a dianteira - e desembarque - a traseira -, equipado com roleta ou catraca**, desde que tal medida não gere desemprego junto a categoria dos rodoviários.”

Assim o fazendo, as leis sob exame eliminam a possibilidade de participação do certame de empresas privadas de transporte público alternativo, como as vans e similares, dando margem ao surgimento de monopólio do transporte dentro do âmbito do município de São Gonçalo por parte de empresas ou consórcios, o que, por óbvio, não atende aos interesses dos consumidores e fere diretamente os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa.

O que se pretende vedar é a concentração da prestação do serviço de transporte coletivo sob o controle de um mesmo grupo, pois a exclusividade da prestação do serviço público é expressão de uma situação de privilégio.

E não é só, violam diretamente os preceitos que emanam do artigo 175, parágrafo único, inciso IV, da CRFB e do artigo 70, p.ú., inciso IV da CERJ, na

medida em que blindam a possibilidade de maior diversificação da prestação do serviço, que poderia ser oferecido por diferentes agentes, em prol do princípio constitucional da prestação do serviço público adequado.

*“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:*

.....

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.*

*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.*

*Parágrafo único – A lei disporá sobre:*

.....

*IV – a obrigação de manter serviço adequado.”*

Além disso, a ordem constitucional brasileira atribui ao ente municipal, com proeminência, a função de pleno ordenamento do espaço urbano.

O artigo 30, inciso VIII, da Constituição da República, bem como o artigo 358, inciso VIII, da Constituição Estadual, atribui competência aos Municípios para realizar o ordenamento territorial, por meio de planejamento e controle do uso do solo urbano.

Ademais, o artigo 182 da CRFB e o artigo 229 da CERJ preveem a formulação de política urbana, para o pleno desenvolvimento da função social da cidade.

Por fim, o artigo 242, § 2º, da CERJ, indica ser o transporte coletivo de passageiros um serviço público essencial, nos seguintes termos:

*“§ 2º - O transporte coletivo de passageiros é um serviço público essencial sendo da atribuição do Poder Público o seu planejamento e a sua operação direta ou mediante regime de concessão ou permissão.”*

Merece destaque a norma geral sobre a mobilidade urbana, Lei Federal nº 12.587/12, que traz, em seu artigo 6º, inciso III, a diretriz da pluralidade e da integração entre os modos de transporte. Por tal razão, a regra deve ser a plena integração e pluralidade entre os tipos de transportes coletivos oferecidos à população.

Em suma, as leis contestadas vedam a possibilidade de concorrência, acarretando um desestímulo de melhora na prestação de serviço ao consumidor/cidadão, e uma desvalorização do trabalho daqueles alheios ao ambiente e alcance dos consórcios e empresas de ônibus e que desejam prestar serviço de transporte de passageiros.

Some-se a isso o fato de que o artigo 2º da Lei 425/2012, que autoriza o Poder Executivo a proceder a concessão de linhas municipais, relembre-se, fixa **o prazo de 25 anos para a concessão, prorrogável por igual período**, em verdadeira afronta ao princípio da separação de poderes e à reserva de Administração, na medida em que representa inaceitável interferência do Poder Legislativo na competência privativa do Executivo para dispor sobre a modelagem dos contratos de concessão, notadamente no que se refere ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, já que define o prazo de vigência do contrato de concessão. Portanto, em afronta direta ao que estabelecem os artigos 7º, 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c artigo 145, VI da CERJ.

Como muito bem asseverou o douto des. Nagib Slaibi Filho em seu judicioso voto proferido por ocasião do julgamento da Representação por Inconstitucionalidade nº 0058956-82.2015.8.19.0000, ao se referir ao prazo estabelecido pela norma em epígrafe, *in verbis*:

*“Ao dispor sobre a estreita vinculação ao consórcio de empresas de qualquer modal de transporte, institui para ele, de forma monopolista e intangível, o controle ou a imunidade, **durante ao menos uma geração**, de todos os modais de transporte, o que constitui intolerável delegação de serviço público quanto ao seu conteúdo e controle **que devem permanecer sob a égide dos Poderes Municipais eleitos periodicamente.**”*



*(grifos nossos)*

Por tais razões, **VOTA-SE PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL** para declarar integralmente inconstitucional a Lei nº 425, de 17 de janeiro de 2012, e parágrafo único, do artigo 6º, da Lei nº 032/2001, ambas do Município de São Gonçalo., com eficácia *ex tunc e erga omnes*, por afronta aos artigos 70, inciso IV, 229, caput e 242, § 2º, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2023.

**CELSO FERREIRA FILHO**  
**RELATOR**

