



QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA nº 0064088-71.2025.8.19.0000

AGRAVANTE: CONSÓRCIO INTERNORTE DE TRANSPORTE

AGRAVADO (1): EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

AGRAVADO (2): ILMO SR SECRETÁRIO MUNICIPAL DE TRANSPORTES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

RELATOR: DES. SÉRGIO SEABRA VARELLA

DECISÃO

Trata-se de Mandado de Segurança, impetrado por **CONSÓRCIO INTERNORTE DE TRANSPORTE**, indicando como autoridade coatora o **EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e ILMO SR SECRETÁRIO MUNICIPAL DE TRANSPORTES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**.

Afirma o impetrante a violação do seu direito líquido e certo, diante de notificação recebida em 28/07/2025, para cobrança desproporcional de processo administrativo, atingido pela prescrição intercorrente.

Sustenta que o ato coator se refere à cobrança oriunda de processo administrativo em trâmite na Secretaria Municipal de Transportes, de modo a veicular multa intempestiva e dissonante das previsões e parâmetros previstos no contrato de concessão firmado pelo impetrante e pelo Município, por intermédio da Secretaria Municipal de Transportes.

Destaca a distribuição do feito junto à 5ª Vara de Fazenda Pública, em 01/08/2025, sendo determinada a emenda da inicial para adequação do valor atribuído à causa, bem como para indicar como autoridade coatora o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, por ser o ordenador da cobrança. Contudo, *“em que pese os esclarecimentos com relação ao contrato de concessão e acerca da indicação da Secretária de Transportes como Autoridade Coatora, o I. Juízo da 5ª Vara de Fazenda Pública manteve sua posição pela necessidade de que o Prefeito figurasse no bojo deste feito e, ato contínuo, declinou a competência para as Câmaras de Direito Público, em atenção ao art. 50, parágrafo único, I, c, do Regimento Interno deste Tribunal.”*





Aduz a instauração do processo administrativo a partir do Ofício TR/CGC n. 155/2013, enviado em 05.08.2013, pelo Coordenador Geral de Concessões da Secretaria Municipal de Transportes ao representante do impetrante, notificando-o para apresentação do relatório com informação acerca das obras e serviços de adequação e melhorias dos terminais situados na área da Rede de Transportes Regionais (RTR).

Diz que, embora tenha apresentado resposta, o Secretário Municipal de Transportes determinou a autuação do impetrante, por inadimplência do Consórcio quanto à obrigação contida no subitem 4.1 do Anexo III do Edital de Concorrência Pública CO nº 010/2010, antevendo um descumprimento contratual, cujo termo final ocorreria em dezesseis meses. Outrossim, sustenta que, muito embora tenha apresentado defesa prévia impugnando a conclusão de inadimplemento futuro, bem como as peculiaridades ocorridas durante as obras, através de decisão proferida em 28/03/2014, o Secretário Municipal de Transportes manteve a aplicação da multa no valor de R\$12.986.673,45.

Prossegue afirmando que *“em 20/08/2014, já interposto e pendente da apreciação o recurso de reconsideração do impetrante, o Subsecretário Executivo de Transportes opinou pela suspensão da aplicação da penalidade de multa, considerando a apresentação, pelo Impetrante, do cronograma para implementação dos projetos de obras e melhorias para os terminais rodoviários municipais e, veja só, considerando que o prazo para a conclusão das obras era somente dezembro de 2014”*, e a manifestação foi ratificada pelo Secretário Municipal dos Transportes.

Assevera a movimentação do processo administrativo apenas em 2016, após as ações promovidas pelo Poder Público para realização de grandes eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, havendo consolidação do sistema BRT, inauguração da Linha 4 do Metrô e do VLT Carioca, ao tempo em que o impetrante teria enfrentado dificuldades pelo congelamento tarifário. Destaca a rejeição do seu pedido de reconsideração e desprovimento do recurso hierárquico pelo então Prefeito, embora a Gerência Geral dos Consórcios tenha reconhecido o prejuízo do impetrante por não ter vista dos autos entre 2016 e 2017.

Pontua que, em 28/08/2019 a Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro efetuou consulta acerca da possibilidade de conversão da sanção pecuniária em investimentos na melhoria do serviço prestado e, conquanto ratificada a medida pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, tal circunstância restou vinculada à instauração de procedimento

administrativo prévio, não havendo notícias sobre o referido processo administrativo.

Consigna que, após a atualização do valor da multa, em 01/02/2021, o processo permaneceu paralisado por quatro anos e quatro meses, somente movimentado em 26/06/2025, para nova atualização do valor e, após, houve a expedição da notificação para a cobrança da multa, ato coator ora impugnado, da lavra da Secretária de Transportes e do Prefeito Municipal.

Contra decisão que indeferiu a liminar requerida (indexador 53), o impetrante opôs agravo interno (indexador 88), juntando documentos novos (indexadores 101/115). Afirma que os processos indicados na decisão ora agravada, referem-se a pedidos de cópias apresentados pelo Rio Ônibus em procedimentos administrativos que envolvem os outros Consórcios, não existindo manifestação sobre a proposta da PGM, e *“a ausência de movimentações nos feitos e a inércia da Administração durante o período de 01.02.2021 e 26.06.2025 é fato comum a todos os quatro procedimentos administrativos”*. Reafirma a ausência de andamento do processo administrativo ora questionado, no período de 01/02/2021 e 26/06/2025.

Defende que, *“por mais que se entenda não ser um direito subjetivo do agravante a efetiva alteração na forma da prestação da multa, existe um dever do Poder Concedente em fundamentar suas decisões – sobretudo acerca de requisições formuladas por entes da própria Administração Pública”*.

Advoga no sentido de que a medida é desproporcional, porquanto teria sido reconhecido o cumprimento da obrigação, com suspensão da sanção inicialmente aplicada. Diz, ainda, que mesmo tomando-se como parâmetro a ampliação do objeto do processo administrativo, as provas denotam a inadimplência parcial, razão pela qual a sanção não poderia ser aplicada em seu balizador máximo. Pede a reconsideração da decisão agravada e, subsidiariamente, a julgamento do agravo interno.

O Município do Rio de Janeiro apresentou contrarrazões ao agravo interno no indexador 152.

É o breve relatório.

Cuida-se de mandado de segurança impetrado com o escopo de obstar a execução de multa administrativa aplicada ao impetrante, por deixar de cumprir obrigação de apresentar projeto de obras e melhorias para os terminais

rodoviários urbanos, bem como por não atender as exigências de adequação dos referidos terminais.

Nos termos do art. 1.021, *caput* e §2º, do CPC, contra decisão monocrática do Relator cabe agravo interno e, uma vez interposto o dito recurso, intimado o recorrido, pode o julgador exercer o juízo de retratação ou, não o fazendo, levar a impugnação ao Colegiado¹.

Na espécie, o impetrante sustentou (i) reconhecimento da ocorrência de prescrição intercorrente; (ii) a declaração de invalidade do ato coator (a) por ausência de motivação quanto à negativa tácita à conversão da multa em “investimentos de melhoria”; (b) por indicar um inadimplemento de obrigação que já havia sido reconhecida como quitada; e (c) por se tratar de cobrança desproporcional aos parâmetros fixados na cláusula 13ª do contrato de concessão.

A decisão ora agravada concluiu pela impossibilidade de verificar, a partir das provas colacionadas aos autos, a ocorrência da prescrição, conforme trecho abaixo reproduzido (indexador 53):

De início, quanto à alegação de ocorrência de prescrição intercorrente, em um juízo cognitivo sumário, não é possível concluir pela paralisação do processo administrativo a ensejar a referida sanção em desfavor da Administração Pública.

Com efeito, após a apresentação do recurso hierárquico pelo impetrante, foi-lhe deferido o aditamento de sua impugnação (fls. 1192), havendo instrução do feito, a partir da busca por ações judiciais em curso que pudessem criar óbice ao julgamento do recurso, com parecer da Procuradoria do Município e decisão do Chefe do Executivo Municipal (fls. 1238), bem como emissão de ofício para notificar o impetrante acerca do valor cobrado (fls. 1243). Ato contínuo, peticionou nos autos o Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro – RIO ÔNIBUS, requerendo o cancelamento das multas aplicadas nos processos administrativos 03/002.364/2013, 03/002.365/2013, 03/002.366/2013 e 03/002.367/2013 (fls. 1246).

¹ **Art. 1.021.** Contra decisão proferida pelo relator caberá agravo interno para o respectivo órgão colegiado, observadas, quanto ao processamento, as regras do regimento interno do tribunal.
(...)

§ 2º O agravo será dirigido ao relator, que intimará o agravado para manifestar-se sobre o recurso no prazo de 15 (quinze) dias, ao final do qual, não havendo retratação, o relator levá-lo-á a julgamento pelo órgão colegiado, com inclusão em pauta.

Consigna-se, ainda, a existência da alardeada conversão do acordo substitutivo de sanção, ventilada pelo Procurador do Município do Rio de Janeiro, a ponderar exigências, dentre elas, a instauração de processo administrativo próprio e edição de lei específica a regulamentar o instrumento (fls. 1279), bem como a verificação do cumprimento integral das obrigações assumidas pelas Concessionárias (fls. 1282), sendo tal questão examinada em outro ponto desta decisão.

Nesse percurso, foi proferido despacho ordinatório, a fim de consignar na capa do processo administrativo o requerimento formulado pelo RIO ÔNIBUS (fls. 1285), assim como consta certidão apensando o processo n. 03/002.365/2013, ora debatido, ao processo administrativo nº 03/002.280/2019, em fevereiro de 2020 (fls. 1291) e atualizações do valor devido em 2021 (fls. 1295) e, em 2025 (fls. 1296).

Observa-se pender tanto o exame acerca do adimplemento do contrato, quanto o pronunciamento acerca do pleito formulado pelo RIO ÔNIBUS. Por certo, nada obsta que a manifestação da Administração tenha ocorrido em processo apenso ou conexo, haja vista a aparente vinculação entre eles, especialmente, no que diz respeito ao pedido formulado pelo RIO ÔNIBUS (fls. 1280):

Ap. PG/ÔNIBUS-CONS
Com os processos 03/002.364/2013, 03/002.365/2013 e 03/002.366/2013,
03/002.364/2013, 03/002.366/2013 e
03/002.365/2013 e 03/002.367/2013 em
que apensa o PARECER PE/PSE/002-2019-PFT.
05.11.2019

Nesse contexto, segundo o art. 4º do Decreto Lei 20.910/1932 “Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la”.

Destarte, a prescrição constitui a perda da exigibilidade do direito pelo decurso do tempo, ante a inércia do seu titular em atuar na proteção do exercício deste direito. Na espécie, não é possível antever, nesse momento, a partir do exame dos documentos colacionados, a alegada inércia da Administração Pública (grifou-se).

Entretanto, ao interpor o agravo interno, a impetrante carrou novos documentos (indexador 104), nos quais afasta-se, a princípio, eventual manifestação complementar da Administração Pública nos demais processos administrativos apensados ao ora discutido, situação antevista também pelo cotejo realizado pelo impetrante nas razões do agravo fls. 94 e ss.:

PROCESSO ADM N. 03/002.366/2013 (Consórcio Transcarioca)

Processo nº	Data de avaliação	Rubrica
03/002.366/2013	09/08/2013	Fls. 117

A TRISUBGCCOCCO

Senhor(a) Gerente,

Em resposta à solicitação anterior desta Gerência, encaminhamos o montante atualizado relativo à 2ª (dois por cento) do Valor Estimado do Investimento - VEI, nos termos do disposto na Cláusula Décima Terceira, item 13.2, subitem 13.2.3 e 13.2.10, do Contrato de Concessão nº 03/2010, por ocasião do aumento tarifário para R\$ 4,05 (quatro reais e cinco centavos) em 02/02/2019.

Fator de atualização = 1,087500000	RS	17.228.346,53
TRANSCARIOCA		

Em 01 de fevereiro de 2021

Lula Filipe Veillard
Lula Filipe Veillard
TRISUBGCCOCCO
299.290-7

A TRISUBGCCOCCO

Senhor Gerente,

Considerando o tempo transcorrido em relação à última atualização do cálculo para a aplicação da penalidade contratual constante às fls. 1.117, haja vista a decisão negatória de provimento ao Recurso Hierárquico pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, às fls. 1071, solicitamos a atualização do valor de R\$ 17.228.346,53 (dezenove milhões, duzentos e vinte e oito mil, trezentos e quarenta e seis reais e cinquenta e três centavos) para que seja atualizado até a presente data.

Em 26 de junho de 2025.

Michelle Quintan Pinheiro
Michelle Quintan Pinheiro
Gerente de Contratos e Documentos
Matr. 11/244.055-0

PROCESSO ADM. N. 03/002.367/2013 (Consórcio Santa Cruz)

Processo nº	Data de avaliação	Rubrica
03/002.367/2013	09/08/2013	Fls. 118

A TRISUBGCCOCCO

Senhor(a) Gerente,

Em resposta à solicitação anterior desta Gerência, encaminhamos o montante atualizado relativo à 2ª (dois por cento) do Valor Estimado do Investimento - VEI, nos termos do disposto na Cláusula Décima Terceira, item 13.2, subitem 13.2.3 e 13.2.10, do Contrato de Concessão nº 04/2010, por ocasião do aumento tarifário para R\$ 4,05 (quatro reais e cinco centavos) em 02/02/2019.

Fator de atualização = 1,087500000	RS	12.173.303,20
SANTA CRUZ		

Em 21 de fevereiro de 2021

Lula Filipe Veillard
Lula Filipe Veillard
TRISUBGCCOCCO
299.290-7

Processo nº	Data de avaliação	Rubrica
03/002.367/2013	09/08/2013	Fls. 118

A TRISUBGCCOCCO

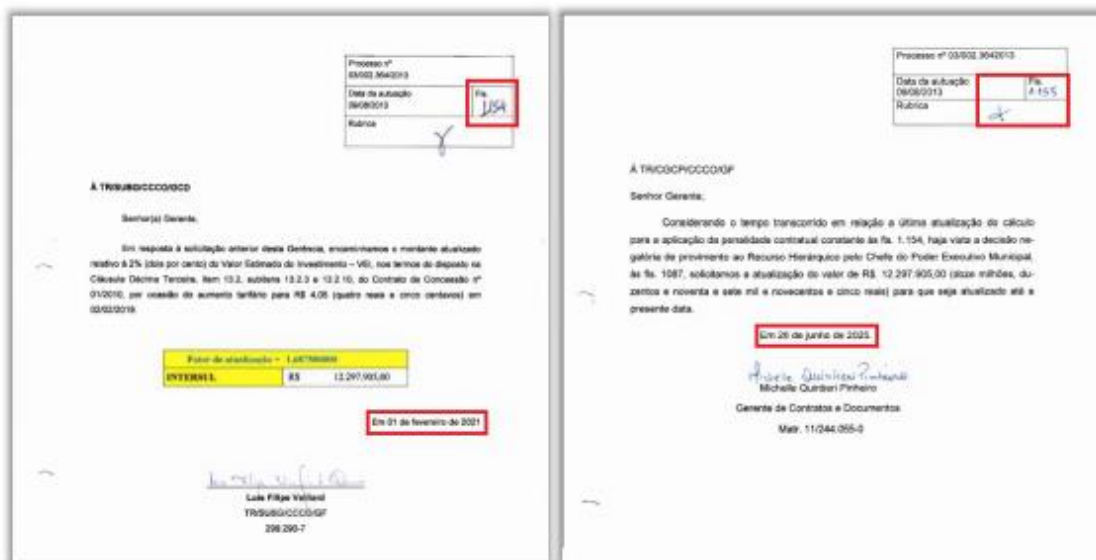
Senhor Gerente,

Considerando o tempo transcorrido em relação à última atualização do cálculo para a aplicação da penalidade contratual constante às fls. 1.131, haja vista a decisão negatória de provimento ao Recurso Hierárquico pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, às fls. 1073, solicitamos a atualização do valor de R\$ 12.173.303,20 (doze milhões, cento e setenta e três mil, trezentos e três reais e vinte centavos) para que seja atualizado até a presente data.

Em 26 de junho de 2025.

Michelle Quintan Pinheiro
Michelle Quintan Pinheiro
Gerente de Contratos e Documentos
Matr. 11/244.055-0

PROCESSO ADM. N. 03/002.364/2013 (Consórcio Intersul)



Processo nº 03/002.364/2013
Data de autuação: 06/08/2013
Rubrica: [assinatura]

À TRIBUTÁRIO

Senhor Gerente,

Em resposta à solicitação anterior desta Gerência, encaminhamos o montante atualizado relativo à 2ª (dois por cento) do Valor Estimado do Investimento - VEI, nos termos do disposto na Cláusula Décima Terceira, Item 13.2, subitem 13.2.3 e 13.2.10, do Contrato de Concessão nº 01/2010, por ocasião do aumento tarifário para R\$ 4,05 (quatro reais e cinco centavos) em 02/02/2019.

Valor de atualização = 1,007700000

INTERESSADA	RS
INTERESSADA	R\$ 12.297.905,00

Em 01 de fevereiro de 2021

Luiz Filipe Valério
TRIBUTÁRIO
298.290-7

Processo nº 03/002.364/2013
Data de autuação: 06/08/2013
Rubrica: [assinatura]

À TRIBUTÁRIO

Senhor Gerente,

Considerando o tempo transcorrido em relação à última atualização do cálculo para a aplicação da percentagem contratual constante na fls. 1.154, haja vista a decisão negatória de provimento do Recurso Hierárquico pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, às fls. 1087, solicitamos a atualização do valor de R\$ 12.297.905,00 (doze milhões, duzentos e noventa e sete mil e novecentos e cinco reais) para que seja atualizado até a presente data.

Em 26 de junho de 2021

Michelle Quintini Pinheiro
Gerente de Contratos e Documentos
Matr. 11/244.055-9

Dessa forma, tendo em vista que, a princípio, o encerramento da instância administrativa ocorreu com a primeira notificação do impetrante acerca da decisão denegatória do seu recurso hierárquico, momento em que a dívida teria se tornado líquida, com emissão de ofício a notificar o impetrante acerca do valor cobrado (fls. 1243), cujo vencimento seria em 09/08/2019 (anexo 1; fls. 1245), e as demais incursões não denotam a prorrogação de debates acerca do suposto acordo administrativo para adimplemento do débito, tem-se por demonstrado o fundamento relevante, referente à paralisação do processo administrativo, mormente diante da tese jurídica firmada no Tema 135 do STJ, a limitar em cinco anos a prescrição para ajuizamento da execução fiscal, termo a ser computado a partir da data em que o crédito se torna exigível, *in verbis*:

É de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito, com o vencimento do prazo do seu pagamento.

Não obstante, o perigo de ineficácia da medida pode ser deduzido do próprio valor exigido de R\$ 30.695.773,62 (trinta milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, setecentos e setenta e três reais e sessenta e dois centavos).



Por tais razões, na forma do art. 1.021, § 2º, do CPC, em juízo de retratação, **DEFIRO A LIMINAR** no presente mandado de segurança para suspender a exigibilidade da multa administrativa.

Intime-se o impetrante para cumprir, em 5 dias, o despacho de indexador 160, a fim de indicar novo endereço da autoridade coatora.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargador Sérgio Seabra Varella
Relator