



APELAÇÃO CÍVEL 0037009-58.2018.8.19.0002

Apelante: MINISTÉRIO PÚBLICO

Apelado 1: MUNICÍPIO DE NITERÓI

Apelado 2: CONSÓRCIO TRANSNIT; CONSÓRCIO TRANSOCEÂNICO; AUTO LOTAÇÃO INGÁ LTDA; EXPRESSO BARRETO LTDA; TRANSPORTE PEIXOTO LTDA; AUTO ÔNIBUS BRASÍLIA; VIAÇÃO FORTALEZA LTDA; VIACAO PENDOTIBA S/A; SANTO ANTÔNIO TRANSPORTES LTDA e EXPRESSO MIRAMAR LTDA.

Relator: DESEMBARGADOR ROGERIO DE OLIVEIRA SOUZA

A C Ó R D ã O

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA PARA CONCESSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE DIRECIONAMENTO DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação interposta pelo Ministério Público contra sentença que julgou improcedentes os pedidos de declaração de nulidade de concorrência pública e dos contratos administrativos dela decorrentes, relativos à concessão do serviço de transporte coletivo municipal.
2. O autor sustenta que o procedimento licitatório foi conduzido em desconformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia e competitividade, alegando adoção de critérios restritivos à ampla concorrência, desconsideração de estudos técnicos prévios, ausência de previsão de receitas acessórias, atribuição de peso desproporcional a critérios técnicos e exigência de garagem no município.
3. Sentença de improcedência fundamentada na inexistência de demonstração de ilegalidade apta a justificar a invalidação da licitação ou dos contratos administrativos, reconhecendo a discricionariedade administrativa na escolha do modelo de organização do sistema de transporte.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em saber se o conjunto probatório evidencia que a concorrência pública foi estruturada em afronta aos princípios e normas que regem as licitações públicas, mediante critérios restritivos da competitividade e favorecimento de empresas já atuantes, a justificar a declaração de nulidade do certame e dos contratos de concessão.



APELAÇÃO CÍVEL 0037009-58.2018.8.19.0002

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A Administração Pública possui discricionariedade para definir a modelagem da concessão e estruturar o procedimento licitatório, sujeita ao controle jurisdicional de legalidade.
6. A invalidação de licitação e contratos administrativos exige demonstração segura de que as escolhas administrativas extrapolaram os limites da discricionariedade técnica e afrontaram a legislação ou os princípios licitatórios.
7. A existência de críticas técnicas ao modelo adotado, alternativas mais eficientes ou soluções distintas não configura, por si só, ilegalidade ou direcionamento do certame.
8. O controle jurisdicional não se presta à substituição do administrador na escolha do modelo considerado mais adequado, limitando-se à verificação da conformidade com a ordem jurídica.
9. O conjunto probatório não demonstra que os critérios questionados tenham violado os princípios da isonomia, competitividade, impessoalidade ou seleção da proposta mais vantajosa.
10. Divergências técnicas e eventuais imperfeições não autorizam a invalidação da licitação sem comprovação objetiva de ilegalidade.
11. Ausente demonstração de ilegalidade, impõe-se a manutenção da sentença de improcedência.

IV. DISPOSITIVO E TESE

12. Conhecimento e desprovimento do recurso.

Tese de julgamento: "1. A Administração Pública possui discricionariedade para definir o modelo de concessão e estruturar o procedimento licitatório, sujeita ao controle jurisdicional de legalidade. 2. A invalidação de licitação e contratos administrativos exige demonstração objetiva de ilegalidade ou afronta aos princípios licitatórios, não sendo suficiente a existência de críticas técnicas ou alternativas mais eficientes. 3. Ausente comprovação de direcionamento ou violação à ordem jurídica, deve ser mantida a validade do certame e dos contratos dele decorrentes."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37; Lei nº 8.666/1993.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da apelação cível 0037009-58.2018.8.19.0002, em que é apelante MINISTÉRIO PÚBLICO e apelados MUNICÍPIO DE NITERÓI; CONSÓRCIO TRANSNIT; CONSÓRCIO





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Terceira Câmara de Direito Público



APELAÇÃO CÍVEL 0037009-58.2018.8.19.0002

TRANSOCEÂNICO; AUTO LOTAÇÃO INGÁ LTDA; EXPRESSO BARRETO LTDA; TRANSPORTE PEIXOTO LTDA; AUTO ÔNIBUS BRASÍLIA; VIAÇÃO FORTALEZA LTDA; VIACAO PENDOTIBA S/A; SANTO ANTÔNIO TRANSPORTES LTDA e EXPRESSO MIRAMAR LTDA.

ACORDAM os Desembargadores da 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em CONHECER O RECURSO e NEGAR-LHE PROVIMENTO, na forma do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, 02 de setembro de 2026.

Rogério de Oliveira Souza
Desembargador Relator





APELAÇÃO CÍVEL 0037009-58.2018.8.19.0002

Trata-se de apelação interposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** contra sentença proferida pelo Juízo da 7ª Vara Cível da Comarca de Niterói, que, nos autos de ação civil pública ajuizada em face de empresas concessionárias do serviço de transporte coletivo municipal, julgou improcedentes os pedidos de declaração de nulidade da Concorrência Pública nº 01/2012 e dos contratos administrativos dela decorrentes.

Narra o autor que o procedimento licitatório destinado à concessão do serviço público de transporte coletivo por ônibus teria sido conduzido em desconformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia e competitividade, sustentando, em síntese, que o certame foi estruturado para favorecer as empresas que já exploravam o serviço, mediante a adoção de critérios restritivos à ampla concorrência, a desconsideração de estudos técnicos previamente elaborados para a reorganização do sistema de transporte, a ausência de previsão de receitas acessórias na modelagem econômico-financeira, a atribuição de peso desproporcional aos critérios técnicos e a exigência de disponibilização de garagem no Município de Niterói.

Sobreveio sentença de improcedência, ao fundamento de que a escolha do modelo de organização do sistema de transporte insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa, inexistindo demonstração de ilegalidade apta a justificar a invalidação da licitação ou dos contratos administrativos dela decorrentes.

Em suas razões recursais, o Ministério Público sustenta, preliminarmente, que a sentença incorreu em deficiência de fundamentação ao deixar de apreciar elementos probatórios produzidos durante a instrução. No mérito, afirma que não pretende a substituição do administrador na formulação de políticas públicas, mas o controle jurisdicional da legalidade do procedimento licitatório, reiterando que o conjunto probatório evidencia o direcionamento do certame e a violação aos princípios que regem as licitações públicas. Requer, ao final, a reforma da sentença para que sejam julgados procedentes os pedidos iniciais.

Contrarrazões apresentadas pelo Município de Niterói (index 4.484) e pelas empresas rés (index 4.433), nas quais sustentam, em síntese, a manutenção integral da sentença, por inexistirem vícios capazes de comprometer a validade da licitação, bem como por se tratar de pretensão voltada, em verdade, à revisão de escolhas discricionárias da Administração Pública.

A douta Procuradoria de Justiça manifestou-se pelo conhecimento e provimento do recurso.

Recurso conhecido, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade.



APELAÇÃO CÍVEL 0037009-58.2018.8.19.0002

A controvérsia devolvida a esta instância recursal cinge-se à verificação de se o conjunto probatório produzido nos autos evidencia que a Concorrência Pública nº 01/2012 foi estruturada em afronta aos princípios e normas que regem as licitações públicas, mediante a adoção de critérios restritivos da competitividade e aptos a favorecer as empresas já atuantes no sistema de transporte coletivo do Município de Niterói, em ordem a justificar a declaração de nulidade do certame e dos contratos de concessão dele decorrentes.

É incontroverso que a Administração Pública dispõe de margem de discricionariedade para definir a modelagem da concessão do serviço público e estruturar o correspondente procedimento licitatório. O exercício dessa competência, contudo, não se subtrai ao controle jurisdicional de legalidade, incumbindo ao Poder Judiciário verificar se as escolhas administrativas observaram os princípios e as normas que disciplinam a atuação administrativa.

Entretanto, o reconhecimento da possibilidade de controle judicial não conduz, por si só, ao acolhimento da pretensão autoral. A invalidação de procedimento licitatório regularmente concluído e de contratos administrativos executados há mais de uma década exige demonstração segura de que as escolhas promovidas pelo Poder Público extrapolaram o espaço legítimo de discricionariedade técnica para configurar afronta objetiva à legislação de regência ou aos princípios que norteiam a atividade licitatória.

No caso, o Ministério Público sustenta, em síntese, que a licitação foi estruturada para preservar o modelo operacional então existente, mediante a adoção de critérios técnicos aptos a restringir a competitividade e favorecer as empresas que já atuavam no sistema municipal de transporte coletivo, além de desconsiderar estudos que apontariam soluções mais eficientes para a prestação do serviço.

A instrução processual revela a existência de severas críticas ao modelo adotado pelo Município, abrangendo aspectos relacionados à organização do sistema de transporte coletivo, à modelagem econômico-financeira da concessão, aos critérios utilizados para a composição tarifária, ao aproveitamento operacional do serviço e à consideração de receitas acessórias. Também evidencia que havia alternativas técnicas capazes, em tese, de produzir resultados distintos ou até mais eficientes.

Todavia, tais circunstâncias, embora relevantes para o debate acerca da conveniência, eficiência ou aperfeiçoamento da política pública implementada, não se confundem com a demonstração de ilegalidade do procedimento licitatório.

O fato de existirem modelos alternativos potencialmente mais vantajosos ou soluções técnicas reputadas mais eficientes não autoriza concluir que a opção



APELAÇÃO CÍVEL 0037009-58.2018.8.19.0002

legitimamente adotada pela Administração Pública tenha sido concebida com o propósito de restringir a competitividade do certame ou favorecer previamente determinadas empresas. O controle jurisdicional não se presta a substituir o administrador na escolha do modelo urbanístico, operacional ou econômico considerado mais adequado ao interesse público, limitando-se à aferição da conformidade das escolhas administrativas com a ordem jurídica.

Sob essa perspectiva, o conjunto probatório produzido não evidencia que os critérios questionados pelo Ministério Público, tais como aqueles relacionados à composição da tarifa, à modelagem econômico-financeira, às receitas acessórias, aos requisitos técnicos de participação, ao dimensionamento operacional, à idade média da frota, à exigência de garagem ou à não adoção integral do denominado Plano Lerner, tenham extrapolado os limites da discricionariedade técnica para configurar violação aos princípios da isonomia, da competitividade, da impessoalidade ou da seleção da proposta mais vantajosa.

Ao contrário, a prova produzida revela que esses aspectos são objeto de divergência predominantemente técnica, refletindo distintas concepções acerca da forma mais eficiente de estruturar e executar o serviço público concedido. Ainda que algumas das críticas formuladas indiquem pontos passíveis de aperfeiçoamento e revelem inconsistências na modelagem originalmente adotada, delas não decorre, de forma objetiva, a demonstração de que o certame tenha sido direcionado ou estruturado em desconformidade com as normas que regem as licitações públicas.

É precisamente essa distinção que deve ser preservada. A constatação de imperfeições, da existência de parâmetros suscetíveis de revisão ou mesmo da possibilidade de adoção de modelo mais eficiente não conduz, automaticamente, à invalidação da licitação. Para tanto, seria indispensável a comprovação de que tais escolhas decorreram de atuação incompatível com a ordem jurídica, circunstância que não restou evidenciada nos autos.

Assim, embora as críticas formuladas pelo Ministério Público revelem legítimo debate acerca da eficiência da política pública implementada pelo Município, o conjunto probatório não se mostra suficiente para infirmar a presunção de legitimidade dos atos administrativos nem para justificar a medida extrema de desconstituição de procedimento licitatório regularmente concluído e dos contratos administrativos dele decorrentes.

Impõe-se, portanto, a manutenção da sentença de improcedência, porquanto não demonstradas, com o grau de certeza exigido para a invalidação do certame, as ilegalidades sustentadas na petição inicial.

Do exposto, voto no sentido de **conhecer do recurso e negar-lhe**



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Terceira Câmara de Direito Público



APELAÇÃO CÍVEL 0037009-58.2018.8.19.0002

provimento, mantida a sentença nos termos em que proferida.

Rio de Janeiro, 02 de setembro de 2026.

Rogério de Oliveira Souza
Desembargador Relator

Secretaria da Terceira Câmara de Direito Público
Rua Dom Manuel, 37, 4º andar – Sala 433 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-090
Tel.: +55 21 3133-6006 – E-mail: 03cdirpub@tjrj.jus.br – PROT436

