



QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

MANDADO DE SEGURANÇA nº 0064088-71.2025.8.19.0000

IMPETRANTE: CONSÓRCIO INTERNORTE DE TRANSPORTE

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

IMPETRADO (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.

Pondera que, embora se trate de ato administrativo originado em procedimento em trâmite na instância administrativa, o presente mandado de segurança *“objetiva o controle judicial tão somente sob o aspecto da legalidade e proporcionalidade das sanções, sem a pretensão de tornar esta instância mera revisora quanto ao mérito das decisões proferidas no âmbito do Processo Administrativo n. 03/002.365/2013”*.

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.

Assinala que *“sem que tenha havido qualquer tipo de encaminhamento (seja positivo ou negativo) sobre a possibilidade de composição entre o Consórcio e o Município para conversão da sanção pecuniária em investimentos em melhorias, o Impetrante se vê, de maneira súbita e após um lapso de quatro anos sem movimentações, em vias de arcar com o gravoso dispêndio 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), sob o risco de agravamento das sanções”*.

Entende ter ocorrido a prescrição intercorrente, pois o processo administrativo teria permanecido paralisado por quase quatro anos ininterruptos. Aduz que *“ainda que o E. STJ defina naquele Repetitivo [1.294] que se aplicaria às hipóteses de omissão da norma municipal o Decreto n. 20.910/1932, de igual maneira a pretensão empreendida pelas Autoridades Coatoras já teria sido alcançada pela prescrição”*, haja vista que, segundo o referido decreto, a prescrição interrompida recomeça a correr pela metade do prazo. Dessa forma, instaurado o processo administrativo em 2013, a contagem do prazo prescricional permaneceu interrompida até julho de 2019, quando da prolação de decisão pelo então Prefeito, momento em que teria sido retomada a contagem da prescrição, passando o prazo a ser computado pela metade.

Reitera seu entendimento acerca da desproporcionalidade e ilegalidade da multa, especialmente, porque não apreciada a conversão da sanção pecuniária em investimentos para melhoria do serviço.

Outrossim, destaca o fato de que, dos doze terminais originariamente licitados, sete já foram desativados.

Pugna pela concessão da liminar para suspender a cobrança da multa. No mérito, pede a concessão da ordem.

Despacho determinando a regularização das despesas processuais (indexador 36).

Após a juntada de petição do impetrante (indexador 37), a Secretaria certificou a falta de regularização das despesas (indexador 41).

Após nova intimação, o impetrante retificou o recolhimento das custas (indexador 51).

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.

Em linhas gerais, pretende o impetrante o (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 13^a do contrato de concessão.

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).

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 e 03/002.367/2013 em que apensa o PARECER PG/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.

No que tange à suposta nulidade do ato por ausência de motivação, quanto à negativa tácita de conversão da multa em *“investimentos de melhoria”*, a dita motivação esperada pelo impetrante parece estar em antinomia à cláusula do contrato que veda o caráter compensatório ou indenizatório da sanção, *in verbis*:

13.2.9 – As multas não terão caráter compensatório ou indenizatório e serão, assim como as demais sanções, aplicadas sem prejuízo da responsabilidade administrativa, civil ou criminal da concessionária.

Não obstante, consoante parecer do Procurador do Município (fls. 1282), a conversão não representaria um direito subjetivo do consórcio, mas restaria vinculada também a demonstração do cumprimento integral de suas obrigações contratuais, *in verbis*:

(...) *“a Comissão de Fiscalização do Contrato nº 02/2010 observou a inexecução da exigência contratual objeto deste processo e constatou que os Terminais Rodoviários continuam sem terem atendidos as exigências de adequação quanto à modernidade necessária, em agosto e outubro de 2017, não havendo qualquer notícia de modificação da situação, mesmo passados quase cinco anos da data contratualmente prevista, se confirmado tal, estar-se-á diante de verdadeira inadimplência contratual, não sendo lícito o Município do Rio de Janeiro analisar a possibilidade jurídica da convolação da multa decorrente da mora em investimento, quando o concessionário*

perdura descumprindo a obrigação contratual, situação que se concretizada merece o adequado e eficaz exame do contrato de concessão”.

Quanto à alegação de que a Administração teria reconhecido a quitação da obrigação do impetrante, e que se trata de cobrança desproporcional aos parâmetros fixados na cláusula 13ª do contrato de concessão, os temas demandam a formação do contraditório, especialmente, diante da complexidade destas questões.

E assim se diz, porque compulsando os documentos carreados ao presente *mandamus*, divisa-se que, após a subscrição de contrato a envolver Concorrência Pública para operação, manutenção e ampliação dos terminais existentes na área RTR-3, o impetrante foi notificado para apresentar relatório com detalhamento dos serviços a serem executados (indexador 43), na forma do subitem 4.1 do anexo III do Edital (indexador 1830; fls. 1876):

4. Terminais e Pontos de Parada

4.1. Terminais Existentes

Será de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA de cada RTR a adequação dos terminais existentes quanto à modernidade necessária, envolvidos aspectos relativos à acessibilidade. Para tanto deverá encaminhar projeto de obras e melhorias ao PODER CONCEDENTE para sua aprovação.

As obras dos terminais de cada RTR deverão estar concluídas até dezembro de 2014.

Em resposta, o impetrante apresentou esclarecimentos acerca das obras, bem como informou a contratação de assessoria especializada para implementação do “item acessibilidade”.

Por considerar não atendida a determinação, quanto à necessária submissão dos projetos ao Poder Concedente, para análise e aprovação, foi aplicada multa em desfavor do impetrante, com base na cláusula 13ª do contrato (indexador 206; fls. 252).

Mediante a apresentação de recursos e outros relatórios por parte do impetrante, o Secretário Municipal de Transportes acolheu proposta efetuada pelo Subsecretário Executivo de Transportes para a suspensão provisória da multa, até o termo final fixado no contrato para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Consórcio (indexador 421; fls. 305/306), ou seja, até o dia 31/12/2014:

Venho sugerir que seja autorizada a suspensão provisória, da aplicação da penalidade de multa imposta por esta Secretaria Municipal de Transportes ao CONSÓRCIO INTERNORTE DE TRANSPORTES, no valor de R\$ 12.986.673,45 (doze milhões, novecentos e oitenta e seis mil, seiscentos e setenta e três reais e quarenta e cinco centavos), com base no subitem 13.2.3 da Cláusula Décima Terceira do Contrato de Concessão nº 01/2010, no artigo 589, inciso III do RGCAF e no artigo 87, inciso II da Lei 8666/93 até o dia 31.12.2014, data em que deverão estar concluídas as obras dos terminais.

Com o prosseguimento do feito administrativo, a Subsecretaria de Concessões produziu relatório técnico de vistoria nos terminais rodoviários urbanos de passageiros do Município do Rio de Janeiro, em agosto de 2016, com o *“objetivo de relatar as condições de operação, manutenção e ampliação dos terminais rodoviários urbanos, objeto do contrato supracitado, acompanhar as melhorias implantadas e pendências detectadas e os procedimentos adotados na vistoria”* (indexador 421; fls. 433 e ss). É possível extrair que o referido relatório contemplou o contrato do ora impetrante, ex vi:

Contrato nº 02/2010_ Valor: R\$ 4.924.570.659,87
Data de assinatura: 17/09/2010
Contratado: Consórcio Internorte de Transportes
CNPJ: 12.464.539/0001-80
Prazo do contrato: 20 anos

A conclusão do relatório foi pelo não atendimento de todas as exigências da Secretaria Municipal de Transporte Rodoviário (indexador 421):

6. – RESUMO DA MEDIÇÃO DOS RESULTADOS:

Na observância desta vistoria detectamos que de uma forma geral, as condições atuais dos terminais não atendem em sua plenitude a todas as exigências da SMTR.

Abaixo demonstramos os resultados médios em percentuais obtidos por tipo de terminal e por tópico, que atendem ao solicitado pela SMTR:

RESUMO SETEMBRO 2016

Terminais	Infraestrutura %	Comunicação %	Aspectos Gerais %	Geral %
Tipo 1	82,08	60,00	40,00	60,69
Tipo 2	73,12	64,29	94,64	77,35
Tipo 3	81,94	81,25	100,00	87,73
Tipo 4	85,23	61,84	87,50	78,19
08/16	80,59	66,84	80,54	75,99

6.1- COMPARATIVOS EM RELAÇÃO AO RELATÓRIO ANTERIORES.

Rubrica

Ao analisarmos os e quando comparamos no âmbito geral com os relatórios anteriores observamos que houve **UMA QUEDA EM TODOS OS TÓPICOS NOS ATENDIMENTOS SOLICITADOS PELA SMTR**, somente não teve índices inferiores ao de setembro de 2014, como mostramos a seguir:

MÊS/ANO	Infraestrutura	Comunicação	Aspectos Gerais	GERAL%
set/14	49,83	19,75	57,10	34,79
jan/15	88,30	66,56	90,92	77,43
mar/15	90,04	79,06	90,92	84,55
set/16	80,59	66,84	80,54	75,99

Por esse viés, a Comissão de Fiscalização de Contrato opinou pela manutenção da multa, consoante parecer no indexador 1032; fls. 1179:

A Comissão de Fiscalização de Contrato N° 02/2010 no seu regular procedimento de fiscalização observou que inexecução da exigência contratual objeto deste processo e constatou que os Terminais Rodoviários continuam sem terem atendidos as exigências de adequação quanto à modernidade necessária. Desta forma, esta Comissão sugere a **MANUTENÇÃO da sanção já aplicada, mas não cobrada, que é tratada na cláusula 13.2.3 do Contrato de Concessão N°02/2010 que prevê a Multa de 2% (dois por cento) sobre o Valor Estimado dos Investimentos referente à respectiva Rede de Transportes Regional – RTR.**

Dessa forma, em que pese a multa ter sido aplicada em seu balizador máximo, por não ter o impetrante apresentado ao poder concedente o projeto referente às obras e melhorias, a Administração Pública, no curso do processo administrativo, e no exercício do seu poder-dever de fiscalizar os próprios atos, ratificou a incidência da rubrica, diante da constatação de que, para além da falta de apresentação do projeto tempestivamente, o impetrante não teria implementado as mudanças necessárias, dentro do prazo contratual.

Nesse ponto, em um juízo cognitivo sumário, tem-se que, a princípio, a discussão adentraria na necessária prova de que houve, efetivamente, o descumprimento do contrato pelo impetrante, e em qual balizador, a denotar a produção de prova técnica.

Como se sabe, o mandado de segurança constitui ação constitucional, de caráter residual, que tem por escopo a proteção a direito líquido e certo, não amparado por outros remédios constitucionais, a ser manejada quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público e demanda a apresentação de prova pré-constituída.

Não obstante, nos termos do art. 7º, III da Lei 12.016/2009, é possível a concessão de liminar em sede de mandado de segurança, *“quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida”*.

Com efeito, os requisitos são cumulativos, não bastando a possibilidade de ineficácia da medida, é preciso a demonstração do fundamento relevante, a ser aquilatado a partir da desconstituição da legitimidade do ato administrativo impugnado. A propósito:

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO QUE INDEFERIU PEDIDO DE LIMINAR. AUSÊNCIA DO REQUISITO CONCERNENTE AO PERICULUM IN MORA.

AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. É longo o ensinamento, bem exposto por HELY LOPES MEIRELLES, no sentido de que "a liminar não é uma liberalidade da Justiça; é medida acauteladora do direito do impetrante, que não pode ser negada quando ocorrem seus pressupostos como, também, não deve ser concedida quando ausentes os requisitos de sua admissibilidade" (Mandado de segurança. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.72). 2. No âmbito do remédio mandamental, a concessão de liminar exsurge condicionada à satisfação, cumulativa e simultânea, dos requisitos indicados no art. 7º, inciso III, da Lei n. 12.016/09, a saber, o fundamento relevante (fumus boni iuris) e a possibilidade de ineficácia da medida, acaso deferida apenas ao final da demanda (periculum in mora). Nessa mesma linha de compreensão, CASSIO SCARPINELLA BUENO assinala que "ambos os pressupostos devem coexistir, isto é, mostrar a sua presença concomitante, sob pena de o pedido de medida liminar ser indeferido" (A nova lei do mandado de segurança. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 64). 3. Na hipótese dos autos, contudo, ausente se revela o risco de ineficácia da medida, haja vista que o pleito autoral se limita à integração da impetrante ao Quadro de Pessoal da AGU, providência passível de cumprimento mesmo após eventual concessão da ordem. 4. Agravo interno não provido. (AgInt no MS 22.665/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2019, DJe 19/06/2019)

No caso, consoante fundamentação aposta linhas acima, a matéria debatida denota caráter técnico, de modo a obstar a concessão da liminar.

Dessa forma, indefere-se a liminar pleiteada.

Notifique-se a autoridade coatora para que preste informações, bem como dê-se ciência ao seu órgão de representação judicial, nos termos do art. 7º, I e II, da Lei 12.016/2009.

Após, remetam-se os autos à Procuradoria de Justiça.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargador Sérgio Seabra Varela
Relator