



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT**, entidade sindical de grau superior representativa das empresas de transporte, inscrita no CNPJ sob o nº 00.721.183/0001-34, com sede e foro na cidade de Brasília – DF, localizada no SAUS, Quadra 1, Bloco “J”, Edifício Confederação Nacional do Transporte, entradas 10 e 20, 13º e 14º andares, CEP: 70070-944, através de seus advogados (DOC.Nº01), vem, com fundamento nos arts. 102, § 1º, e 103, inciso IX, da Constituição Federal e na Lei nº 9.882/99, propor a presente

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
c/c Medida Liminar

em face do art. 1º, caput e parágrafo único, e art. 2º, da Lei Complementar nº 70 de 2025, do Município de São Luís do Maranhão, proposta e sancionada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA**, o Sr. Eduardo Salim Braide, com domicílio funcional na **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS**, na Avenida Pedro II, s/nº, Palácio de La Ravardiere, Bairro Centro, São Luís – MA, CEP: 65.010-904.

I – DO OBJETO DA AÇÃO

Trata-se da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) que almeja a declaração de inconstitucionalidade parcial da Lei Complementar nº 70/2025 do Município de São Luís, com a seguinte redação:

LEI COMPLEMENTAR N.º 07, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2025

Acrescenta o art. 127-A na Lei n.º 3.430, de 31 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o Serviço de Transporte Coletivo Urbano do Município de São Luís, nos termos do art. 208 da Lei Orgânica Municipal e dá outras providências.



O PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, Estado do Maranhão. Faço saber a todos os seus habitantes que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º A Lei n.º 3.430, de 31 de janeiro de 1996 passa a vigorar acrescida do art. 127-A, com a seguinte redação:

Art. 127-A. **Fica o Poder Executivo autorizado, durante o estado de greve de funcionários de empresas concessionárias do serviço público municipal de transporte coletivo urbano, e quando não for assegurada a circulação de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da frota, em caráter excepcional e emergencial, a contratar ou autorizar Operadores de Tecnologia de Transportes Credenciados – OTTCs e outros serviços de transporte previstos na Lei Federal n.º 12.587/2012, para atendimento da população.**

Parágrafo único. As despesas decorrentes da operação de que trata o caput deste artigo serão **compensadas com eventuais créditos devidos pelo Município às concessionárias, a título de subsídio** ou outra forma de complementação. (NR)

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado **a realizar nova licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo urbano no Município de São Luís, em virtude da caracterização da hipótese do art. 38, caput e §1º da Lei Federal n.º 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995.

Art. 3º Para fazer face às despesas previstas nesta Lei Complementar, fica o Poder Executivo expressamente autorizado a proceder às adaptações ao Orçamento Anual aprovado para o exercício de 2025, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, conforme o caso.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Mando, portanto, a todos quanto o conhecimento e execução da presente Lei pertencerem, que a cumpram e a façam cumprir, tão inteiramente como nela se contém.

A Secretaria Municipal de Governo a faça imprimir, publicar e correr.

PALÁCIO DE LA RAVARDIÈRE, EM SÃO LUÍS, 18 DE FEVEREIRO DE 2025, 204º DA INDEPENDÊNCIA E 137º DA REPÚBLICA. EDUARDO SALIM BRAIDE
Prefeito

Como se observa, o art. 1º do diploma legal impugnado incluiu o art. 127-A na Lei n.º 3.430, de 31 de janeiro de 1996 – a qual dispõe acerca do serviço de transporte coletivo urbano no Município de São Luís – instituindo, desse modo, a possibilidade de contratação



pelo Município de Operadoras de Tecnologia de Transportes Credenciados – OTTCs (carros de aplicativo) no caso de redução de frota em decorrência de greve dos funcionários das concessionárias de transporte público coletivo, prevendo ainda, no parágrafo único do referido artigo, que as despesas relativas às referidas operações seriam compensadas com créditos devidos às próprias concessionárias a título de subsídios tarifários, os quais se encontram previstos nos contratos de concessão como parte integrante da remuneração pelos serviços prestados.

O art. 2º da lei, por sua vez, assegura ao Município, no caso em que a greve dos empregados das concessionárias acarretar a redução efetiva da frota de veículos de transporte público coletivo urbano em circulação, a possibilidade de se decretar a extinção dos próprios contratos de concessão pelo reconhecimento no caso de caducidade, com a consequente realização de nova licitação.

Contudo, ao assim dispor, o Município está disciplinando, através de lei local:

- a) nova modalidade regulatória de transporte público individual de passageiros, não contemplada pela Lei Federal nº 12.58, de 3 de janeiro de 2012 (Diretrizes Gerais da Política Nacional de Mobilidade Urbana);**
- b) novas hipóteses de sanção às concessionárias de serviço público e de decretação da caducidade das concessões, não previstas na Lei Federal nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995 (Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos).**

Desse modo, à toda evidência, o Município de São Luís **legislou sobre normas gerais de trânsito e transporte, bem como sobre regras gerais de licitações e contratações públicas**, usurpando competências privativas da União acerca dessas matérias, assim violando o próprio Pacto Federativo, o qual tem na divisão de competências no âmbito do Estado Federal um dos seus mais importantes alicerces.

Ademais, sublinhe-se que a previsão de retenções e compensações sobre os subsídios pagos às concessionárias viola igualmente o **princípio da segurança jurídica e a garantia fundamental do ato jurídico perfeito**, uma vez que estipula sanções não previstas no instrumento convocatório e no contrato de concessão e, mais grave ainda, na própria legislação federal que disciplina o tema.

Assim, estando devidamente caracterizadas violações aos preceitos fundamentais da Constituição de 1988 acima indicados, impõe-se o ajuizamento da presente ADPF em face da Lei municipal em questão.



II- DO CABIMENTO

A ADPF é a ação de controle abstrato cabível para evitar ou reparar a lesão a preceito fundamental decorrente de ato emanado de Poder Público, desde que não haja outro meio eficaz para tal. Desta concepção, extraem-se dois requisitos para o seu cabimento: **a)** lesão a preceito fundamental causada por ato do Poder Público, e **b)** a inexistência de outra ação de controle abstrato apta a sanar o dano.

No que tange ao primeiro requisito, a Lei nº 9.882/99 não trouxe uma definição do que seriam “preceitos fundamentais”, ficando a conceituação a cargo da doutrina e da jurisprudência desse Pretório Excelso.

Nessa linha, o Eminentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso destaca que, por força do princípio da unidade, inexistente hierarquia entre normas constitucionais, apontando, contudo, que “a expressão preceito fundamental importa o reconhecimento de que a violação de determinadas normas – mais comumente princípios, mas eventualmente regras – **traz consequências mais graves para o sistema jurídico como um todo.**”¹

Em consonância à assertiva doutrinária, Hely Lopes Meirelles propõe:

Tem-se como certo, apenas, que nem toda norma constitucional corresponde a preceito fundamental e que **determinadas normas, em vista do seu conteúdo – que consagram os princípios fundamentais** (arts. 1º e 4º) e direitos fundamentais (art. 5º e ss.), bem como as que abrigam as cláusulas pétreas (art. 60, §4º) e **contemplam** os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII) -, merecem proteção sob o rótulo de preceitos fundamentais².

Nesse sentido, observa-se no caso concreto que os dispositivos legais impugnados lesam, além de normas constitucionais, duas espécies de preceitos fundamentais distintos, cuja tutela constitui o objetivo perseguido pela presente ação de controle concentrado, quais sejam, o preceito da **repartição de competências federativas em matéria legiferante** – pedra angular da forma federativa de Estado - e os preceitos da **segurança jurídica** e do **ato jurídico perfeito**, direitos fundamentais individuais, preceitos estes que, pela sua especial

¹ Barroso, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. Ed, São Paulo: SaraivaJur, 2022.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança e ações constitucionais/Hely Lopes Meirelles, Arnold Wald, Gilmar Ferreira Mendes; com a colaboração de Marina Gaensly e Rodrigo de Oliveira Kaufmann*. – 37. ed., ren., atual. e ampl. – São Paulo: Malheiros, 2016. p. 687.



dignidade constitucional, constituem cláusulas pétreas, nos termos do art. 60, §4º, incisos I e IV.

No que tange à forma federativa do Estado, a repartição de competências é condição essencial para a garantia do convívio e harmonia entre os membros da Federação, conforme bem pontuado por José Afonso da Silva, para quem “a autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercido e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta **distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal**”³.

Por outro lado, à luz da jurisprudência consolidada dessa Corte, a repartição de competências entre os entes da Federação tem como um dos seus mais significativos critérios norteadores o princípio da predominância do interesse, segundo o qual “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local”⁴.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, em seu art. 22, incisos XI e XXVII, atribuiu à União a competência para legislar, respectivamente, sobre normas gerais de trânsito e transporte, bem como de concessões públicas, ao tempo que atribuiu aos Municípios, em seu art. 30, I, II e V, a competência específica, limitada aos temas de interesse local, como a prestação dos serviços de transporte público, de modo direto ou em regime de concessão ou permissão.

Com efeito, tais dispositivos constitucionais foram violados pelos arts. 1º e 2º, da lei municipal impugnada, vez que, por meio destes, o Município, ao criar um regime próprio de transporte individual público, legisla sobre norma geral de transporte; de outra banda, ao instituir novas hipóteses para a decretação da caducidade de concessões e de sanções impostas às concessionárias de serviços de transporte público coletivo, legisla sobre normas gerais de contratações públicas, violando assim preceitos fundamentais presentes no texto constitucional.

Por sua vez, a violação da garantia fundamental que confere proteção ao ato jurídico perfeito - art. XXXVI, da Constituição - e à segurança jurídica são ainda mais evidentes.

Nesse ponto, verifica-se que o art. 1º da lei impugnada estabeleceu a possibilidade de retenção unilateral de parcela dos subsídios tarifários que compõem a contraprestação

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁴ *Op. Cit.*



pelos serviços prestados pelas concessionárias de transporte público coletivo municipal, ferindo o ato jurídico perfeito - qual seja, as cláusulas do contrato de concessão - bem como a segurança jurídica, exteriorizada no dever de observância da confiança legítima pela Administração Pública.

Nesse sentido, considerando que a norma impugnada fere os preceitos dos *arts. 5º, caput e inciso XXXVI, e 22, XI e XXVII*, da Constituição Federal, que resguardam e materializam princípios basilares do Estado de Direito, resta evidente que estão sendo lesados preceitos fundamentais, sendo preenchido, portanto, o primeiro requisito para o cabimento. Nesse sentido, eis os precedentes dessa Corte:

Guarda da Constituição e seu intérprete último, ao Supremo Tribunal Federal compete o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental, cujo desrespeito pode ensejar a arguição regulada na Lei nº 9.882, de 3.12.1999. Nesse sentido, anota o Ministro Oscar Dias Corrêa, in 'A Constituição de 1988, contribuição crítica', 1ed. Forense Universitária, 1991, p.157: 'Cabe exclusivamente e soberanamente ao STF conceituar o que é descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição, porque promulgado o texto constitucional é ele o único, soberano e definitivo intérprete, fixando quais são os preceitos fundamentais, obediente a um único parâmetro – a ordem jurídica nacional, no sentido mais amplo. Está na sua discricção jurídica indicá-los.' Noutro passo, observa: 'Parece-nos, porém, que desde logo podem ser indicados, porque, pelo próprio texto, não objeto de emenda, deliberação e, menos ainda, abolição: a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de poderes, os direitos e garantias individuais. Desta forma, tudo o que diga respeito a essas questões vitais para o regime pode ser tido como preceitos fundamentais. Além disso, admita-se: os princípios do Estado democrático, vale dizer: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa, pluralismo político; os direitos sociais; os direitos políticos; **a prevalência das normas relativas à organização político administrativa; a distribuição de competências entre a União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios**; entre Legislativo, Executivo e Judiciário; a discriminação de rendas; as **garantias da ordem econômica e financeira, nos princípios básicos; enfim, todos os preceitos que, assegurando a estabilidade e a continuidade da ordem jurídica democrática**, devem ser cumpridos. (ADPF 01-QO, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA. Data de Julgamento: 03/02/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/11/2003)



Restando demonstrado que se busca a reparação por violação a preceito fundamental, passa-se a análise do princípio da subsidiariedade, segundo o qual caberá o manejo da ADPF quando o ato lesivo a preceito fundamental não for apto para ser atacado por qualquer outro meio eficaz para sanar a lesividade, como ocorre no presente caso.

Pretende-se com a presente ação reparar lesão a preceitos fundamentais decorrentes de lei municipal que usurpou competências legislativas privativas da União, dispostas no art. 22, da Constituição. Assim sendo, não é viável a discussão do tema por processos subjetivos, tampouco por outras ações de controle concentrado, cujo cabimento não abrange o controle de lei municipal.

Nessa linha, essa Corte já firmou o entendimento de que o cabimento de ADI perante o Tribunal de Justiça Estadual ou outras ações judiciais de natureza ordinária não excluem por si só a admissibilidade da ADPF quando a inconstitucionalidade presente em norma municipal traduz-se na usurpação de competência legislativa privativa da União como ocorre no presente caso, consoante se infere pelos preceitos dessa Corte a seguir transcritos:

Em outras oportunidades, destaquei que, à primeira vista, poderia parecer que, somente na hipótese de absoluta inexistência de outro meio eficaz a afastar a eventual lesão, seria possível manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Contudo, o Supremo Tribunal Federal tem conhecido de ADPF contra leis municipais editadas após a Constituição de 1988, **desde que o parâmetro de inconstitucionalidade presente em norma municipal seja da competência legislativa privativa da União, como podemos observar na ADPF em questão.** (STF - ADPF: 282 RO, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 15/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-05-2023 PUBLIC 31-05-2023)

“Ab initio, reconheço o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, máxime por envolver discussão sobre a compatibilidade de legislação municipal com a Constituição Federal, consoante expressamente admitido pelo artigo 1º, I, da Lei federal 9.882/1999. Com efeito, **não há controvérsia na jurisprudência desta Corte quanto ao cabimento de ADPF em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Constituição da República.** Por isso, resta atendido o teste da subsidiariedade quanto ao cabimento da presente arguição, **ainda que em tese também seja cabível o controle à luz da Constituição Estadual**



perante o Tribunal de Justiça competente.” (STF - ADPF: 539 GO, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 26/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/02/2021)

“Embora haja notícia nos autos a respeito da existência de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, entendo presente o requisito da subsidiariedade. No julgamento da ADPF 273 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 23/6/2017), na qual questionou-se a validade constitucional de lei municipal que autorizava a venda de artigos de conveniência em farmácias, em drogarias e em estabelecimentos congêneres, sob a alegação de usurpação de competência privativa legislativa da União (art. 24, XII, e §§ 1º e 2º, da CF), esta CORTE entendeu pelo cabimento da arguição ao fundamento de que a incursão de um ente da Federação no campo legislativo constitucionalmente outorgado a outro **inviabilizaria a ADI estadual**. Nesse sentido, conforme salientado pelo Ministro CELSO DE MELLO: *“Inadmissível, no caso ora em exame, a possibilidade de utilização de outros instrumentos de controle normativo abstrato, considerada a circunstância – realçada pelo eminente Procurador-Geral da República – de que a norma de parâmetro invocável na espécie é aquela que tem suporte no art. 24, inciso XII e §§ 1º e 2º, da Constituição da República, o que inviabiliza o ajuizamento, perante o Tribunal de Justiça local, da “representação de inconstitucionalidade”, somente cabível se e quando se tratar de impugnação de leis ou atos normativos estaduais ou municipais contestados “em face da Constituição Estadual” (CF, art. 125, § 2º). (...)O ponto central da discussão que a arguição suscita, contudo, refere-se à usurpação da competência legislativa da União relativa à edição de normas gerais sobre proteção e defesa da saúde. Referida competência não é conferida pela carta estadual, mas decorre dos preceitos insculpidos no art. 24, XII e §§ 1º e 2º, da Constituição da República. É incabível, sob esse ângulo, a representação de inconstitucionalidade a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República de 1988. Por esse motivo, encontra-se atendido o requisito previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999.”* Dada a semelhança da matéria entre a presente Ação e o precedente da ADPF 273, qual seja, repartição de competência legislativa, entendo preenchido o requisito da subsidiariedade.” (STF - ADPF: 567 SP, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 01/03/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/03/2021) **[Grifamos]**



Portanto, demonstrada no caso a violação aos preceitos fundamentais destacados e a subsidiariedade da medida, incontroverso o cabimento da presente ADPF.

III – DA LEGITIMIDADE

De acordo com o disposto no art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999 c/c art. 103, IX, da Constituição, as confederações sindicais possuem legitimidade para o ajuizamento de ADPF.

Tal legitimação especial dependerá da conformação da confederação como **entidade de âmbito nacional e representatividade ampla**, com a presença efetiva de associados em pelo menos nove Estados-membros da federação, bem como da existência de **pertinência temática** entre os objetivos institucionais da entidade autora e a norma objeto de impugnação, conforme entendimento uníssono dessa Corte:

[...] 1. **Não é necessário que as associações representativas de categorias econômicas comprovem homogeneidade, sendo suficiente para a comprovação de sua legitimidade ativa o preenchimento dos requisitos de pertinência temática e abrangência nacional.** 2. A comprovação da pertinência temática exige a existência de correlação direta entre os objetivos específicos da entidade e o conteúdo da lei ou ato normativo impugnado. 3. Agravo regimental conhecido e desprovido. (STF - ADI: 6249 DF, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/11/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022)

Nesse sentido, inquestionável o fato de a Autora preencher a ambos os requisitos de legitimidade especial.

Inicialmente, no que concerne à **abrangência nacional**, ressalta-se que a autora é reconhecida pelo Decreto Federal nº 34.986/1954 *“como entidade sindical de grau superior coordenadora dos interesses econômicos dos transportes terrestres em todo o território nacional”*, reunindo 27 Federações e cinco sindicatos nacionais, como demonstra o Estatuto Social em anexo.

Ainda acerca deste requisito, importa frisar que inexistente, no setor de transportes, outra entidade sindical de grau superior regularmente constituída que possua idêntica competência para representar os interesses dos transportadores e de suas entidades



representativas, evidenciando-se, então, que a representação em tela abrange toda a categoria, e não parcela desta.

No que tange ao requisito da **pertinência temática**, tem-se que esta se configura pela identificação de conexão entre o objeto da regulação presente na norma impugnada e as atividades institucionais do autor no processo de controle concentrado.

Como afirma o Min. Luís Roberto Barroso,⁵ **“a norma contestada deverá repercutir direta ou indiretamente sobre a atividade profissional ou econômica da classe envolvida, ainda que só parte dela seja atingida”**.

Na espécie, inegável a pertinência temática das normas impugnadas com os objetivos da Autora, tendo em vista versarem as referidas normas sobre questões que afetam diretamente empresas de transporte público por esta representadas.

Nesse sentido, o art. 2º, I, do Estatuto Social da Autora aduz como sendo integrante do seu plexo de atribuições precípuas:

“coordenar e defender, no plano nacional, **os interesses dos transportadores** e de suas entidades representativas, em todas as modalidades, bem como de suas atividades auxiliares ou complementares. **São considerados transportadores, as empresas e os autônomos, de todos os modais, que prestam serviços de transporte de pessoas**, bens, mercadorias e valores, cujas atividades auxiliares ou complementares englobam: logística, intermodalidade, operação de infraestrutura de transporte, locação de veículos e outros afins”.

Considerando que a norma impugnada afeta diretamente as concessionárias de transporte público coletivo de São Luís, é evidente a existência da pertinência temática entre a pretensão de inconstitucionalidade do referido ato e as atribuições da CNT, considerando o dever institucional expressamente delineado em seus atos constitutivos de defesa dos interesses das empresas de transporte.

O interesse jurídico das transportadoras do Município de São Luís e, por conseguinte, da própria Autora, é evidente na presente ação.

Inicialmente, cumpre sublinhar que a manutenção da eficácia da Lei Municipal questionada daria ao Ente Federado o poder de reter subsídios das concessionárias de

⁵ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 146-147.



transporte público, conforme enunciado no parágrafo único do art. 127-A, acrescido pela norma impugnada à lei municipal que disciplinou o transporte coletivo urbano de passageiros.

Ademais, a referida norma inovou ainda o ordenamento jurídico ao estabelecer no âmbito daquela localidade modalidade de contratação excepcional de transporte alternativo, criando uma nova espécie de transporte público individual de passageiros não prevista na Lei 12.587/12, a qual disciplinou de modo exaustivo as hipóteses de utilização dos veículos de aplicativo como transporte individual remunerado privado, não facultando aos Municípios suas contratações em detrimento dos transportes públicos coletivos.

Desse modo, a manutenção da presunção de constitucionalidade da norma municipal, que usurpa a competência privativa da União para legislar normas gerais de transporte, impactaria diretamente no regime de concessão das empresas de transporte público coletivo, vez que **viabilizaria ao entes federado contratar e criar no âmbito local regimes singulares de serviços de transporte público, sem paralelo nas modalidades expressamente delineadas pela Lei 12.587/12, o que à toda evidência não se enquadra como matéria de interesse eminentemente local a permitir a atuação legislativa municipal.**

Em outras ocasiões, o Supremo já reconheceu a legitimidade ativa da Autora em ações de controle concentrado de constitucionalidade que visavam à proteção dos interesses das empresas de transporte público coletivo em face de lei formalmente inconstitucional:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº 11.795/2009, QUE DISPÕE COLETIVO SOBRE PRAZO DE VALIDADE DOS BILHETES DE PASSAGEM DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL, RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS INTERESTADUAL E INTERNACIONAL PELO PRAZO DE UM ANO, NO TOCANTE AO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. (...)1. **Legitimidade ativa ad causam da Confederação Nacional do Transporte – CNT (art. 103, IX, da Constituição da República).** Demonstradas a abrangência nacional da entidade e a pertinência temática entre os fins institucionais da entidade requerente e o tema suscitado nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, como decorre do seu Estatuto. (...) (STF - ADI: 4289 DF 0006575-23.2009.1 .00.0000, Relator.: ROSA WEBER,



Data de Julgamento: 11/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/04/2022)

Quanto à legitimidade ativa “ad causam”, observo que, na petição inicial, a autora sustenta ter como objetivo e representação “**coordenar e defender no plano nacional, os interesses dos transportadores e de suas entidades representativas, em todas as suas modalidades, bem como de suas atividades auxiliares e complementares**”. 2. Quanto à legitimidade ativa “ad causam”, observo que, na petição inicial, a autora sustenta ter como objetivo e representação “coordenar e defender no plano nacional, os interesses dos transportadores e de suas entidades representativas, em todas as suas modalidades, bem como de suas atividades auxiliares e complementares”. Da análise dos autos, **concluo demonstradas a abrangência nacional da entidade e a pertinência temática, uma vez que a jurisprudência desta Casa reconhece a legitimidade ativa para o ajuizamento de ação de controle abstrato “se existente nexo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados”** (STF - ADI: 4289 DF 0006575-23.2009.1 .00.0000, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 11/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/04/2022)

Portanto, demonstrada a abrangência nacional da Autora, bem como a pertinência temática do objeto desta ADPF com as suas atribuições estatutárias, resta evidente a sua legitimidade para o ajuizamento da presente ação.

IV – DO MÉRITO

IV.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 70/2025. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE TRANSPORTE.

Como já exposto, art. 1º da norma impugnada, ao acrescentar o art. 127-A à já referida lei municipal nº 3430/1996, inseriu no caput. deste novel dispositivo legal a possibilidade de contratação, pelo Município de São Luís, de Operadores de Tecnologia de Transportes Credenciados (veículos de aplicativo), para atendimento da população, como forma de alternativa ao serviço de transporte público coletivo a ser patrocinada pelo ente local e prestada individualmente aos usuários nas hipóteses em que houvesse redução de



menos de 60% (sessenta por cento) da frota disponibilizada pelas empresas concessionárias daquele serviço em razão de greve dos seus trabalhadores:

Art. 1º A Lei n.º 3.430, de 31 de janeiro de 1996 passa a vigorar acrescida do art. 127-A, com a seguinte redação:

Art. 127-A. Fica o Poder Executivo autorizado, durante o estado de greve de funcionários de empresas concessionárias do serviço público municipal de transporte coletivo urbano, e quando não for assegurada a circulação de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da frota, **em caráter excepcional e emergencial, a contratar ou autorizar Operadores de Tecnologia de Transportes Credenciados – OTTCs e outros serviços de transporte previstos na Lei Federal n.º 12.587/2012, para atendimento da população.**

Contudo, a Constituição Federal atribuiu à União a competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte, ao tempo que concedeu aos Municípios a competência para disciplinar os serviços públicos de interesse local, inclusive o de transporte público coletivo de passageiros, suplementando as normas federais, no que couber: “Art. 22. (...) XI - trânsito e transporte. Art. 30 (...) V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Da interpretação sistemática dos dois institutos, tem-se que, tratando-se de competência suplementar e restrita ao interesse local, o ente municipal não poderia legislar sobre matéria de natureza geral, no caso, diretrizes gerais em relação aos modais de transporte público contemplados na política nacional de mobilidade, tampouco contrariar previsão contida no respectivo diploma legal federal, violação que ocorre no caso concreto, vez que a União já regulou o sistema e a política nacional de mobilidade urbana, pela Lei Federal nº 12.587/12.

Na ocasião, a União - no exercício de sua competência privativa para legislar sobre normas gerais de transporte - classificou os serviços de transportes urbanos, os conceituando da seguinte forma:

Art. 4º (...)

VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público;



VII - transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda;

VIII - **transporte público individual**: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas; (...)

X - **transporte remunerado privado individual de passageiros**: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)

Da leitura, observa-se que a legislação é clara ao distinguir o serviço de transporte público individual do serviço de transporte remunerado privado individual.

O primeiro é aquele fornecido pelos veículos considerados de aluguel, que devem ser autorizados pelo poder concedente, que, por sua vez, deve realizar o respectivo registro, licenciamento e emplacamento com característica comercial, como preceitua o art. 135 do CTB:

Art. 135. Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros de linhas regulares ou empregados em qualquer serviço remunerado, para registro, licenciamento e respectivo emplacamento de característica comercial, deverão estar devidamente autorizados pelo poder público concedente.

Essa modalidade se subdivide em dois serviços, o primeiro é o de moto-taxi, regulado pela Lei Federal nº 12.009/09 e pela Resolução 356/2010 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, que lhe atribui o caráter de transporte público nos seguintes termos, *"Art. 1º Os veículos tipo motocicleta ou motoneta, **quando autorizados pelo poder concedente para transporte remunerado de cargas (motofrete) e de passageiros (mototáxi), deverão ser registrados pelo Órgão Executivo de Trânsito do Estado e do Distrito Federal na categoria de aluguel, atendendo ao disposto no art. 135 do CTB e legislação complementar.**"*

O outro tipo de serviço de transporte público individual de passageiro contemplado pela legislação federal é o de taxi, que, por sua vez, é regulado pela Lei nº



12.684/11, que em seu art. 2º o retrata como a “*atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, **para o transporte público individual remunerado de passageiros**, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.*”

Por outro lado, em sentido totalmente diverso a esses casos, a União, pela Lei Federal nº 12.587/12 – frise-se, no exercício de sua competência privativa para disciplinar normas gerais sobre transportes – **atribui aos carros de aplicativo o caráter de transportes privados remunerados individuais**, prevendo tão-somente a possibilidade de regulamentação pelo Município **evidentemente no exercício do seu poder de polícia, jamais se extraíndo daí a possibilidade de promover a contratação pública desses serviços de modo complementar ao serviço de transporte público coletivo de sua titularidade, como disposto na lei municipal impugnada.**

Essa é a única conclusão possível de ser extraída pela leitura da Lei Federal ao dispor sobre o tema:

Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal **regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º** desta Lei no âmbito dos seus territórios. (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Parágrafo único. Na regulamentação e fiscalização do serviço de transporte privado individual de passageiros, os Municípios e o Distrito Federal deverão observar as seguintes diretrizes, tendo em vista a eficiência, a eficácia, a segurança e a efetividade na prestação do serviço: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

(...)

Art. 11-B. O serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei, nos Municípios que optarem pela sua regulamentação, somente será autorizado ao motorista que cumprir as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

(...)

Parágrafo único. A exploração dos serviços remunerados de transporte privado individual de passageiros sem o cumprimento dos requisitos previstos nesta Lei e na regulamentação do poder público municipal e do Distrito Federal **caracterizará transporte ilegal de passageiros.** (Incluído pela Lei nº 13.640, de 2018)

Portanto, resta evidente que a Lei Federal, na medida em que regulou os transportes públicos individuais de passageiros, regulou também os veículos de aplicativo,



classificando-os em modalidade diversa, qual seja, a de transportes privados remunerados individuais de passageiros.

Não caberia ao Município, portanto, no exercício de sua competência suplementar, criar uma espécie singular de transporte público, o que tentou fazer ao facultar o Poder Executivo em “contratar” os carros de aplicativo para atendimento da população em “caráter emergencial”.

Isto porque a competência do Município para legislar sobre a matéria não pode invadir temas que constituam regras gerais de ordenação das políticas de transporte, o que se encontra compreendido na esfera de regulação federal, sobretudo quando tais regras editadas pelo ente local se encontrem em dissonância com a legislação federal editada sobre a matéria, como ocorre na presente hipótese, o que traduz evidente usurpação da competência legislativa privativa da União plasmada no texto constitucional.

Essa é claramente a compreensão dessa Corte acerca do tema, conforme se infere pelo precedente a seguir destacado:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Taxa municipal de Fiscalização do funcionamento de postes de transmissão de energia. Impossibilidade. VIOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA. Necessidade de observância das competências da União, como aquelas para legislar privativamente sobre energia, bem como fiscalizar os serviços de energia e editar suas normas gerais. 1. **A União, no exercício de suas competências (art. 21, XI e art. 22, IV CRFB), editou a Lei Federal n. 9.427/96, que, de forma nítida, proíbe à unidade federativa conveniada exigir de concessionária ou permissionária sob sua ação complementar de regulação, controle e fiscalização obrigação não exigida ou que resulte em encargo distinto do exigido de empresas congêneres, sem prévia autorização da ANEEL. Dessa forma, a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, legislar sobre seus respectivos interesses (presumption against preemption) foi nitidamente afastada por norma federal expressa (clear statement rule).** 2. Não cabe confundir as competências da União para legislar sobre transmissão de energia, editar normas gerais sobre transmissão de energia e fiscalizar tais serviços com as competências dos municípios para editar leis sobre outros assuntos de interesse local. 3. Declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º, VI, da Lei Complementar Municipal n. 21/2002, do Município de Santo Amaro da Imperatriz/SC. 4. Modulação dos efeitos para que a decisão produza efeitos a partir da data da publicação da



ata de julgamento do mérito. Ficam ressalvadas as ações ajuizadas até a mesma data. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental procedente.

(ADPF 512, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2023, DJe 28-06-2023) **[grifamos]**

A competência municipal, portanto, encontra-se expressamente limitada ao que dispõe o art. 18, da Lei nº 12.587/2012:

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

- I - **planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana**, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;
- II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;
- III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município

O Supremo Tribunal Federal, em dois momentos distintos, estabeleceu claramente que as leis locais não podem regulamentar serviços de transporte urbano em desacordo com as previsões da legislação federal.

Um dos momentos se dá no julgamento de inconstitucionalidade das leis municipais que contrariaram a Lei nº 12.587/12 no que tange aos carros de aplicativo, como demonstra o trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no Acórdão que julgou a ADPF 449:

“A União, no exercício da competência para legislar sobre política nacional de transportes e trânsito (art. 22, IX e XI), e instituir diretrizes sobre desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF), editou a já mencionada Lei 12.587/2012, bem como a alterou para tratar especificamente do transporte remunerado por aplicativos. Ainda que a própria lei federal tenha reservado aos Municípios a possibilidade de regulamentação e fiscalização dessa atividade, há clara inconstitucionalidade formal nas leis municipais que pretenderam a proibição total da oferta de transporte remunerado via aplicativos, **ou que a regulamentaram de forma incompatível com a legislação federal.**” (STF - ADPF: 449 DF, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 08/05/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/09/2019. Trecho do Voto do Min. Alexandre de Moraes)



O outro momento em que essa Corte proferiu o entendimento de que o Município não pode legislar para além do que determina a legislação federal dispondo acerca de regras gerais de transporte se deu precisamente quando Leis Municipais, antes da regulação estabelecida pela Lei Federal nº12.009/09, tentaram dispor acerca do licenciamento do serviço de transporte por moto-taxis, atribuindo-lhe o caráter de serviço público.

Em todos esses casos, a Corte entendeu que as leis locais que visavam regulamentar nova espécie de serviço de transporte sem respaldo em legislação federal usurpavam a competência privativa da união para dispor acerca do tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIROS ("MOTOTÁXI"). COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. I - Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art.22, XI). II - Exercício de atribuição pelo Estado que demanda autorização em lei complementar.** III - Inexistência de autorização expressa quanto ao transporte remunerado de passageiros por motocicletas. IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei mineira 12.618/97. (ADI 3136, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ de 10/11/2006)

Ação direta de inconstitucionalidade. L. Distrital 3.787, de 02 de fevereiro de 2006, **que cria, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de MOTO-SERVICE - transporte remunerado de passageiros com uso de motocicletas: inconstitucionalidade declarada por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte** (CF, art. 22, XI). Precedentes: ADIn 2606, Pl., Maurício Corrêa, DJ 7.2.03; ADIn 3.136, 1.08.06, Lewandowski; ADIn 3.135, 0.08.06, Gilmar. (ADI 3679, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe de 2/8/2007)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal



atribuição (CF, artigo 22, inciso XI, e parágrafo único). **2. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito.** 3. Matéria originária e de interesse nacional que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública. Ação direta de inconstitucionalidade procedente." (ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 7/2/2003)

Desse modo, o art. 1º, da Lei Complementar Municipal nº 07 de 2025, ao prever a contratação e o licenciamento dos Operadores de Tecnologia de Transportes Credenciados – OTTCs, criando assim uma modalidade de regulação de serviços de transporte de passageiros operada pelo Município de São Luís, a qual não encontra paralelo no âmbito da Lei Federal nº 12.587/12 no que este diploma legal estabeleceu quanto à atuação municipal em matéria de transporte, invadiu à toda evidência a competência privativa da União para legislar sobre transporte, prevista no art. 22, XI, da Constituição, padecendo desse modo de evidente inconstitucionalidade formal.

IV.2 – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 70/2025. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

Conforme já exposto, o parágrafo único do art. 127-A acrescido ao ordenamento municipal igualmente pelo art. 1º da lei impugnada, dispõe que as despesas decorrentes das contratações em caráter emergencial de veículos de aplicativos referidas no caput serão compensadas ao Poder Concedente com créditos devidos por este às concessionárias de transporte público coletivo, inclusive a título de subsídio tarifário, ou seja, o dispositivo legal em análise autoriza a retenção pelo Município de valores devidos aos concessionários com base nos contratos de concessão por este celebrados:

Parágrafo único. As despesas decorrentes da operação de que trata o caput deste artigo **serão compensadas com eventuais créditos devidos pelo Município às concessionárias, a título de subsídio** ou outra forma de complementação.



Com efeito, a tarifa de remuneração a ser percebida pelas concessionárias de transporte público é contemplada pela soma das tarifas públicas pagas pelos usuários com outras receitas, conforme dispõe o art. 9º, §1º, da Lei a Lei Federal nº 12.587/12:

*“Art. 9º (...)§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo **preço público cobrado** do usuário pelos serviços **somado à receita oriunda de outras fontes de custeio**, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.”*

Tais receitas de cobertura dos custos reais, no caso do Município de São Luís, são compostas pelas tarifas cobradas dos usuários dos serviços pelas concessionárias e pelos subsídios tarifários previstos nos contratos de concessão, nos termos da Lei Municipal nº 3.430/96, a qual, como já destacado acima, regulamentou o serviço de transporte público coletivo no âmbito do Município de São Luís.

Com efeito, a referida disposição contida na Lei ora impugnada, qual seja, a de que ocorra uma compensação entre os valores dispendidos pelo Município com as anteriormente mencionadas contratações de carros de aplicativo e os subsídios tarifários devidos às concessionárias de transporte coletivo, importa em autorização para que o poder concedente **promova a retenção unilateral daqueles valores, os quais constituem parte integrante da remuneração devida aos concessionários, nos termos da redação expressa do art. 9º, §1º, da Lei a Lei Federal nº 12.587/12.**

Cumprе sublinhar que o Município de São Luís, com base no diploma legal impugnado, encontra-se em vias de determinar a retenção dos subsídios tarifários integrantes da remuneração dos serviços concedidos de transporte coletivo, conforme se infere pela Portaria de nº 80 de 2025, da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT:

CONSIDERANDO a Portaria n.º 33/2025 – SMTT que dispõe sobre a obrigatoriedade de frota mínima diária de veículos no sistema de transporte público coletivo urbano de São Luís, **nos termos dos contratos de concessão vigentes, do art. 127-A da Lei Complementar nº 7/2025** e do dissídio coletivo de greve nº 0016211-71.2025.5.16.0000, e dá outras providências;

CONSIDERANDO os Contratos de Concessão oriundos da Concorrência Pública nº 004/2016-CPL, que vinculam a remuneração ao cumprimento integral da frota programada;

CONSIDERANDO a necessidade de resguardar o erário municipal e assegurar que os pagamentos do subsídio tarifário reflitam unicamente o serviço efetivamente prestado.



RESOLVE:

Art. 1º Os pagamentos do subsídio tarifário devidos às concessionárias do sistema de transporte público coletivo urbano de São Luís ficam sujeitos à glosa proporcional sempre que não for cumprido o quantitativo mínimo de frota estabelecido, sendo exigida a operação de 100% (cem por cento) da frota programada em dias úteis e, para sábados, domingos e feriados, os percentuais reduzidos previstos na Portaria nº 33/2025 - SMTT e demais determinações da Secretaria.

Com efeito, não resta dúvida de que o disposto na Lei Municipal é flagrantemente inconstitucional.

De início, evidencia-se que o Município criou uma forma de sanção no âmbito dos contratos de concessão dos serviços públicos de transporte coletivo sem dispor à toda evidência de competência legislativa para tanto, visto que é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição, legislar sobre normas gerais de licitação e contratações públicas:

Art. 22 (...) XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Nesse sentido, a União, no exercício de sua competência privativa para legislar acerca do tema, previu a retenção de subsídios tarifários como medida cautelar no art. 80, IV, e no art. 86, §1º, ambos da Lei nº 8.666/96, diploma legal vigente à época das concessões dos serviços de transporte público celebrados pelo Município:

Art. 80. A rescisão de que trata o inciso I do artigo anterior acarreta as seguintes conseqüências, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei: (...) IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração.

Art. 87. (...) § 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.



À luz das disposições mencionadas, constata-se que a retenção de créditos oriundos dos contratos administrativos celebrados entre os particulares e a Administração Pública, dado o seu caráter excepcional, não poderia ocorrer para além das hipóteses previstas nas regras gerais editadas pela legislação federal; na primeira hipótese acima mencionada, a retenção dependeria da rescisão unilateral da Administração Pública; no que tange à segunda hipótese, encontra-se restrita à insuficiência do valor de garantia para adimplemento de multa.

Por sua vez, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, diploma legal atualmente responsável pela disciplina geral das licitações e contratos administrativos, cuja observância é obrigatória por todos os entes federativos, enumera em seu art. 156 as sanções cabíveis diante de infrações aos deveres contratuais perante a Administração Pública, consistindo estas em I- advertência; II- multa; III- impedimento de licitar e contratar; IV- declaração de inidoneidade para licitar e contratar.

Sem sombra de dúvida, o mencionado dispositivo da lei municipal impugnada autorizando retenções sobre os valores dos subsídios devidos aos concessionários de transporte público coletivo transcendeu as balizas das normas gerais editadas pelo Congresso Nacional acerca das sanções aplicáveis no âmbito dos contratos administrativos, tratando-se, portanto, de inovação normativa promovida em afronta à competência privativa da União para regular a matéria.

Paralelamente, a norma impugnada, no seu art. 2º, prevê a possibilidade de nova licitação para contratação dos serviços concedidos de transporte coletivo em razão da greve de empregados das concessionárias, fazendo ainda referência ao art. 38, §1º, da Lei Federal nº 8.987/1995 – o qual prevê a decretação da caducidade dos contratos de concessão de serviço público em razão de sua inexecução total ou parcial -, ou seja, **segundo a referida norma municipal, eventual greve dos empregados das empresas concessionárias e o consequente funcionamento parcial das suas frotas de veículos configuraria hipótese de caducidade e, por essa razão, daria causa à extinção pelo poder concedente do contrato de concessão:**

Art. 2º Fica o Poder Executivo **autorizado a realizar nova licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo urbano no Município de São Luís, em virtude da caracterização da hipótese do art. 38, caput e §1º da Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.**



Novamente, está-se diante de disposição normativa de lei local que claramente subverte o esquema organizatório de repartição das competências legislativas desenhado pela Constituição de 1988, posto que a União, enquanto entidade federativa detentora da competência privativa para legislar sobre licitações e contratações públicas, promulgou, no exercício regular de sua competência constitucional, a Lei Federal nº 8.897/95, diploma legal responsável por regular especificamente o regime jurídico dos contratos de concessão de serviços públicos, incluindo as hipóteses de aplicação das respectivas sanções contratuais e de declaração de sua caducidade, com a consequente extinção do contrato.

Nesse sentido, dispõe o seu art. 38, §1º, III, ao prever hipótese de caducidade decorrente da inexecução do contrato, **que a rescisão pela paralisação dos serviços só deve ocorrer quando oriunda de conduta culposa da concessionária**, prevendo também o processo administrativo para a consumação do ato, nos §§2º ao 5º do mesmo artigo:

Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:(...)

III - **a concessionária paralisar o serviço ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;**

Acerca da interpretação do referido dispositivo, leciona Hely Lopes Meireles que apenas “a inexecução do contrato **resultante de ato ou omissão culposa imputável ao inadimplente** acarreta-lhe as consequências da mora ou do descumprimento total do ajuste”⁶, de modo que a força maior, ou seja, o evento humano imprevisível e inevitável que cria óbices para execução do contrato – a exemplo das greves – é excludente, justamente, desta culpabilidade prevista no inciso destacado:

“evento humano que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, cria para o contratante óbice intransponível na execução do contrato. O que qualifica a força maior é o caráter impeditivo absoluto do ato superveniente para o cumprimento das obrigações assumidas. Não é uma simples dificuldade ou

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo, Malheiros, 14ª edição, 2006, pág. 251/252*



a maior onerosidade advinda do ato que se erige em força maior, pois em todo negócio é de esperar-se áleas e riscos próprios do empreendimento. Assim, uma greve que paralise os transportes ou a fabricação de um produto de que dependa a execução do contrato é força maior, mas poderá deixar de sê-lo se não afetar totalmente o cumprimento do ajuste, ou se o contratado tiver outros meios ao seu alcance para contornar os efeitos da greve em relação ao contrato”⁷

Nesse sentido, indicar as inexecuções parciais do serviço de transporte público coletivo ocasionadas por greves dos empregados das concessionárias, sem que haja uma análise percutiente dos aspectos subjacentes que acarretaram tais situações de inexecução, representa evidente afronta ao referido dispositivo legal, na medida em que a paralisação só é punível quando ocasionada por culpa da concessionária para a configuração daquele evento.

Isto porque o exercício do direito de greve pelos empregados das empresas concessionárias, por si só, não pode ser imputado a estas como sendo **necessariamente decorrência do descumprimento das suas obrigações trabalhistas**; ao contrário, não é lícito presumir, considerando a sistemática de composição da remuneração paga a título de contraprestação pelos serviços prestados por essas empresas, que possíveis litígios laborais decorram de sua responsabilidade exclusiva.

Especificamente no caso das concessões de transporte público coletivo no âmbito do Município de São Luís, há um histórico de defasagem em relação ao valor dos subsídios tarifários repassados pelo poder concedente, tema inclusive objeto de ação judicial proposta pelo sindicato representativo daquelas empresas na base territorial do Município (Vide nesse sentido, o processo nº 0848845-13.2019.8.10.0001, em trâmite na Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís/MA), onde se busca o reequilíbrio econômico financeiro daquelas concessões, o que tem o condão de descaracterizar a responsabilidade automática e isolada das empresas de transporte pelo eventual inadimplemento transitório de regras trabalhistas de natureza remuneratória, por hipótese.

É forçoso concluir estar-se nesse caso igualmente diante de inovação normativa veiculada através de lei local em evidente dissonância com as regras gerais aplicáveis aos contratos de concessão de serviços públicos com base na Lei Federal, na medida em que esta

⁷ Op. Cit.



claramente exige para a decretação da caducidade daqueles contratos a responsabilidade subjetiva dos concessionários para a inexecução contratual.

No caso, o art. 2º da Lei Municipal em questão considera configurada a caducidade do contrato de concessão dos serviços de transporte público coletivo pelo mero advento de suspensão de parte da oferta dos serviços em razão da greve dos empregados das concessionárias; não obstante, a greve dos empregados constitui hipótese em que, ressalvadas as evidências em contrário conforme explanado anteriormente, encontra-se configurado caso fortuito ou força maior para a inexecução contratual.

Desse modo, à luz dos argumentos apresentados, cumpre reconhecer uma vez mais que o comando normativo emanado do dispositivo legal editado pelo Município de São Luís não só transcendeu os limites daquilo que compete ao ente local disciplinar, como também contrariou de modo expresso as diretrizes gerais fixadas pela Lei Federal nº 8997/1995 acerca da matéria.

Em diversas outras ocasiões semelhantes, o STF já se pronunciou claramente no sentido de declarar a inconstitucionalidade de leis municipais que, a pretexto de disporem acerca de temas de interesse local, invadiram a competência privativa federal para a edição de normas gerais sobre licitações e contratos no âmbito da Administração Pública:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL 1.327, DE 2007, E LEI MUNICIPAL 1.395, DE 2008, DO MUNICÍPIO DE ARIQUEMES/RO. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA OBRAS DE INFRAESTRUTURA E URBANISMO. 1. Criação de hipóteses de parcerias público-privadas para a execução de obra pública desvinculadas de qualquer serviço público ou social. Impossibilidade. Competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, da CF/88). Precedentes. 2. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada parcialmente procedente.

(ADPF nº 282, Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 31/05/2023)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURS OEXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. DISCIPLINA USO DE BENS PÚBLICOS. HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. USURPAÇÃO COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART. 22, XXVII, CRFB. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. É inconstitucional lei municipal que disciplina hipóteses de dispensa de licitação, por usurpação da competência legislativa da



União para editar normas gerais de licitação, à luz do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. 2. Conforme a repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal. A lei federal 8.666/93 trata das hipóteses de dispensa de licitação. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE nº 1.340.483/SP AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 23/2/22)

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade local. Lei Orgânica do Município de São Bernardo do Campo. Artigo 159, § 3º-A, inciso I. Permissão de uso de bem público. Hipótese de dispensa de licitação sem paralelo em lei federal. Inconstitucionalidade. Competência privativa da União para editar normas gerais acerca de licitações e de contratações. Artigo 22, inciso XXVII, da Carta Magna. Agravo regimental não provido. 1. O art. 159, § 3º-A, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Bernardo do Campo estabeleceu que a permissão sobre qualquer bem público poderia ser outorgada por decreto unilateral de forma discricionária e precária, gratuita ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado, de modo a atender, preferencialmente, as modalidades de interesse público previstas na legislação em tela. 2. A norma impugnada ampliou, indevidamente, o rol taxativo de hipóteses nas quais a licitação seria dispensável para a alienação de bens da Administração Pública, em desacordo com a legislação federal acerca da matéria. Competência privativa da União para editar normas gerais acerca de licitações e de contratações. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido.

(RE nº1526837 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 22/04/2025)

Com base nessas razões, impõe-se igualmente aqui o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 07/2025.

IV.3 – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 70/2025. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO.

Ainda no que tange ao art. 2º da Lei Municipal questionada, o programa normativo ali albergado no sentido de que as greves dos funcionários das concessionárias de transporte público coletivo dariam, por si só, causa à caducidade do contrato de concessão, o Município



estaria à evidência usurpando igualmente a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, como preceitua o art. 22, I, da Constituição: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do **trabalho**”.

Isso porque, caso o Poder Concedente pudesse extinguir as concessões de forma automática, desconsiderando o prévio julgamento da Justiça Trabalhista nos dissídios coletivos, estaria considerando culposa a paralisação das atividades pelas concessionárias e, portanto, responsabilizando-as pelas greves de seus funcionários. Como se sabe, compete à Justiça do Trabalho julgar e analisar a culpabilidade das greves:

“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: (...)
II - as ações que envolvam exercício do direito de greve”.

Sendo assim, considerando que a União já regula o direito de greve, inclusive das atividades essenciais, através da Lei nº 7.783/89, indicando os órgãos jurisdicionais competentes para analisar a legitimidade, legalidade e possíveis abusividade das greves, resta evidente a inconstitucionalidade da norma municipal que responsabiliza as concessionárias pelo exercício de greve de seus funcionários.

Ademais, a referida Lei Federal, ao dispor acerca da greve dos trabalhadores nos serviços essenciais – como o são os de transporte coletivo – determina que, conquanto esteja resguardado o exercício do direito de greve – o qual possui estatura constitucional – deve-se garantir o funcionamento mínimo daqueles serviços, de modo a evitar grave prejuízo ao interesse coletivo (art. 9º), assegurando ainda aos empregadores a contratação excepcional de mão de obra adicional para evitar tais prejuízos (parágrafo único).

Assim, na medida em que o referido dispositivo questionado permite, por decisão unilateral do poder concedente, contratação direta de veículos de aplicativo quando houver redução de circulação de frota inferior a 60%, sem qualquer participação decisória das empresas concessionárias ou de seus empregados no processo de tomada de decisão, está-se diante de afronta às disposições normativas daquele diploma legal federal no que tange ao exercício do direito de greve, estando-se mais uma vez diante de flagrante violação das regras constitucionais de divisão das competências legislativas do Estado Federal.



IV.4 – DA VIOLAÇÃO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Para além da inconstitucionalidade formal, a norma atacada viola tanto o ato jurídico perfeito, protegido pelo art. 5º XXXVI, da Constituição, uma vez que a contratação foi efetivada sem tal hipótese de sanção, quanto o próprio princípio constitucional fundamental implícito da segurança jurídica, o qual se exterioriza na relação entre o Estado e os administrados através especialmente do subprincípio da confiança legítima.

O princípio da segurança jurídica/confiança legítima advém da interpretação teleológica e sistemática do princípio da dignidade humana, bem como do caput do art. 5º, o qual impõe à Administração Pública o dever de abster-se da prática de atos contraditórios ou que ultrapassem o limite da boa-fé objetiva, resguardando, portanto, o particular da arbitrariedade do Poder Público, como ensina Lucio Picanço Facci:

Outro **fundamento de índole constitucional do *nemo potest venire contra factum proprium* é o megaprincípio da segurança jurídica**, erigida a princípio e valor constitucional pela vigente Constituição da República, **que consagra a inviolabilidade à segurança, no caput do seu art. 5º (compreendendo, como espécie, indubitavelmente, a segurança nas relações jurídicas)**, e assevera em seu preâmbulo que a instituição de um Estado Democrático se destina também a assegurá-la. A proibição de agir contraditoriamente vai ao encontro da exigência comum de estabilidade das relações jurídicas, porquanto a possibilidade de frustrar legítimas expectativas contraria o anseio coletivo pela paz social e frustra a própria finalidade do Direito, que é o de promovê-la. Além dos referidos fundamentos constitucionais, a proibição do comportamento contraditório tem por fundamento a boa-fé objetiva, instrumento de tutela da confiança legítima, princípio previsto no vigente Código Civil (CC/2002) em seus artigos 113 e 422.⁸

Nessa linha, ressalta-se ser dever jurídico-constitucional da Administração Pública atuar no sentido de observar os ditames da segurança jurídica na relação com os particulares, resguardando também a proteção da confiança legítima do particular e a proibição do comportamento contraditório da administração pública, o que evidentemente ocorre quando

⁸ (a proibição de comportamento contraditório no âmbito da administração pública: a tutela da confiança nas relações jurídico-administrativas. p. 5. ; Disponível em: < www.agu.gov.br/page/download/index/id/7450652 >; Acesso em: 22/09/2025)



o Poder Concedente prevê, após a consumação da concessão, uma nova espécie de sanção à concessionária.

Ante ao exposto, resta evidente que a lei municipal impugnada – promulgada posteriormente à celebração dos contratos de concessão pública dos serviços de transporte público municipal - de autorizar ao Poder Condente a retenção dos subsídios das concessionárias para compensar despesas de outras operações é também materialmente inconstitucional pela violação aos mencionados comandos constitucionais de índole jusfundamental.

V - DA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

A Lei nº 9.882/1999 prevê que a liminar nas ADPFs poderá consistir em qualquer medida “que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental” (art. 5º, § 3º). Nesse sentido, adequa-se ao caso, em sede de liminar, a suspensão de eficácia dos arts. 1º e 2º, da Lei Complementar nº 70/2025 do Município de São Luís, vez que se encontra demonstrada, face aos argumentos apresentados no bojo da presente ação, a inconstitucionalidade do referido diploma legal municipal.

Como exposto no decorrer desta exordial, os dispositivos da Lei Municipal impugnada **(i)** permitiram ao Município de São Luís a regulação, ainda que de modo excepcional e temporário, de transportes públicos individuais através de carros de aplicativos, tratados, por outro lado, na Lei nº 12.587 como transportes privados remunerados individuais de passageiros; **(ii)** criaram hipóteses de sanção contratual e de decretação de caducidade não previstas nas Leis Federais nº 8666/93, nº 14.133/2021, e nº 8.987/95; **(ii)** dispuseram acerca de regras de direito do trabalho, usurpando, em todas as situações mencionadas, competência legislativa privativa a União.

Do mesmo modo, violaram ainda o conteúdo material da Constituição Federal, na medida em que, ao estipularem obrigações aos concessionários em desacordo com as disposições contratuais devidamente pactuadas, promoveram violação às garantias fundamentais do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica

Desse modo, a **probabilidade do direito** encontra-se fartamente demonstrada.

Por sua vez, o **perigo de dano** reside no risco de retenção e glosa, antes do julgamento exauriente deste efeito, dos subsídios tarifários devidos às concessionárias de transporte público coletivo de São Luís, vez que a lei impugnada, como demonstrado na



presente ação, já tem sido utilizada para lastrear determinações concretas da Administração Pública municipal no respectivo sentido:

CONSIDERANDO a Portaria n.º 33/2025 - SMTT que dispõe sobre a obrigatoriedade de frota mínima diária de veículos no sistema de transporte público coletivo urbano de São Luís, nos termos dos contratos de concessão vigentes, do art. 127-A da Lei Complementar nº 7/2025 e do dissídio coletivo de greve nº 0016211-71.2025.5.16.0000, e dá outras providências;

CONSIDERANDO os Contratos de Concessão oriundos da Concorrência Pública nº 004/2016-CPL, que vinculam a remuneração ao cumprimento integral da frota programada;

CONSIDERANDO a necessidade de resguardar o erário municipal e assegurar que os pagamentos do subsídio tarifário reflitam unicamente o serviço efetivamente prestado.

RESOLVE:

Art. 1º Os pagamentos do subsídio tarifário devidos às concessionárias do sistema de transporte público coletivo urbano de São Luís ficam sujeitos à glosa proporcional sempre que não for cumprido o quantitativo mínimo de frota estabelecido, sendo exigida a operação de 100% (cem por cento) da frota programada em dias úteis e, para sábados, domingos e feriados, os percentuais reduzidos previstos na Portaria nº 33/2025 - SMTT e demais determinações da Secretaria.

Frise-se que, a cada início de mês, renovam-se as ameaças da municipalidade em efetivar os atos abusivos apontados na presente ação, subsistindo o risco real de produção de efeitos caóticos em prejuízo do sistema de transportes e da população usuária do serviço público urbano/metropolitano.

Portanto, presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requer-se, em sede de liminar, que seja determinada a suspensão da eficácia dos arts. 1º e 2º da Lei Complementar nº 70/2025 do Município de São Luís, obstando-se, consequentemente, a produção de quaisquer efeitos futuros com base nas referidas normas, bem como a suspensão da eficácia de quaisquer atos administrativos que eventualmente já tenham sido praticados com base nestas, restabelecendo-se as situações por estas alcançadas ao respectivo *status quo ante*.

VI - PEDIDOS E REQUERIMENTOS FINAIS

Ao final, ante todo o exposto:

- a) Liminarmente, requer, na forma do art. 5º, §1º, da Lei nº 9.882/99, em razão da utilização da norma inconstitucional para fundamentar atos administrativos emanados pelo Município, a suspensão da eficácia dos arts. 1º e 2º, da Lei Complementar nº 70/2025 do Município de São Luís.



- b) Requer, na forma da Lei nº 9.882/99, que seja recebida e processada regularmente a presente ADPF, bem como que seja intimado o Sr. Prefeito do Município de São Luís para prestação de informações que entender pertinentes, nos termos do art. 6º, caput, bem como o Procurador-Geral da República para que emita seu parecer, nos termos do disposto no art. 103, § 1º da CRFB/1988;
- c) No **mérito**, requer que seja julgada procedente a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, declarando-se a **inconstitucionalidade** com efeitos *ex tunc* dos dispositivos legais questionados.

Por estimativa, atribui à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), assinalando-se que, no controle concentrado, não há verdadeiramente pretensões cujo conteúdo econômico possa ser estimado. Consequentemente, o valor indicado é meramente estimativo, apenas para fins de atendimento do regramento processual civil.

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília, 25 de outubro de 2025.



Sálvio Dino Junior
OAB 5.227/MA e 78.799/DF

Rodrigo Maia Rocha
OAB 6.469/MA e 77.062/DF

Ana Dino Figueiredo
OAB 5.517/MA e 78.798/DF