

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.278 RIO DE JANEIRO

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**  
**ADV.(A/S)** : **SERGIO RABELLO TAMM RENAULT**  
**ADV.(A/S)** : **SEBASTIAO BOTTO DE BARROS TOJAL**  
**ADV.(A/S)** : **FLAVIO CROCCE CAETANO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **FETRANSPOR - FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE  
TRANSPORTES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
  
**ADV.(A/S)** : **ALEXANDRE SIGMARINGA SEIXAS**  
**ADV.(A/S)** : **BERNARDO FELIPE FONSECA IUNES**  
**ADV.(A/S)** : **SERGIO BERMUDES**

### DECISÃO

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO ESTADUAL QUE REGULAMENTA O TRANSPORTE COMPLEMENTAR INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto o Decreto estadual nº 40.872/2007, que regulamenta “o serviço de transporte complementar no âmbito do Estado do Rio de Janeiro”.
2. O decreto impugnado encontra fundamento de validade em lei estadual.
3. A ação direta não constitui meio idôneo para impugnar a validade de ato regulamentar e secundário em face de legislação infraconstitucional. Precedentes.
4. Ação direta não conhecida.

## ADI 4278 / RJ

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, em que se impugna a validade do Decreto nº 40.872/2007, do Estado do Rio de Janeiro, que “altera e consolida o regulamento do serviço de transporte complementar no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, fixa parâmetros para o procedimento licitatório, regulamenta o poder de polícia e dá outras providências”.

2. O requerente defende que o ato normativo impugnado viola o art. 175 da Constituição Federal, que, em sua visão, exige a edição de lei específica para disciplinar a forma de prestação de cada serviço público. Sustenta que as leis estaduais mencionadas no texto do ato impugnado não cumprem essa função, já que não tratam especificamente do transporte coletivo intermunicipal complementar.

3. O Min. Joaquim Barbosa, relator originário do feito, aplicou o rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

4. O Governador do Estado do Rio de Janeiro pede que a ação não seja conhecida, já que o decreto impugnado se limitaria a regulamentar os arts. 70 e 242 da Constituição, a Lei nº 2.831/1997 e o Decreto-Lei nº 276/1975, todos do Estado do Rio de Janeiro. No mérito, pede a improcedência do pedido, sob o argumento de que “não há no art. 175 [da Constituição Federal] qualquer exigência de lei específica, que trate individual e monotematicamente de cada serviço público”.

5. O Advogado-Geral da União se manifesta pela procedência do pedido. Sustenta que “o transporte coletivo intermunicipal complementar surge como interesse socialmente legítimo, suficiente para justificar a sua transformação, por meio de lei, em serviço público”. Afirma que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que lei estadual deve dispor sobre as condições da prestação

## ADI 4278 / RJ

de serviços públicos de competência do Estado-membro. Defende que, “certificado de que não existe lei anterior a ser regulamentada, o ato questionado revela-se inconstitucional”.

6. O Procurador-Geral da República opina igualmente pela procedência do pedido. Argumenta que “as duas únicas normas [Lei nº 2.831/1997 e Decreto-lei nº 276/1975, ambos do Estado do Rio de Janeiro] que, de alguma forma, poderiam servir como fundamento de validade do decreto impugnado – já que as demais sequer tangenciam o tema – não se prestam a tal propósito”. Afirma que “o transporte coletivo intermunicipal, a exemplo do que ocorre com todo serviço público a ser executado em regime de concessão ou de permissão, somente pode ser disciplinado por meio de lei em sentido formal, da competência dos Estados-membros”.

7. Admiti o ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*, da Federação Nacional dos Transportes, que apresentou manifestação em que pede que a ação não seja conhecida e, subsidiariamente, que o pedido seja julgado improcedente.

### 8. **É o relatório. Decido.**

9. A questão preliminar suscitada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro deve ser acolhida. Com efeito, as normas inseridas no Decreto Estadual nº 40.872/2007 encontram fundamento direto de validade na Lei Estadual nº 3.473/2000. Tal ato normativo revogou a Lei Estadual nº 2.890/1998, que dispunha “sobre o serviço de transporte de passageiros sob o regime de fretamento (vans)”, estabelecendo que o serviço complementar de transporte intermunicipal de passageiros - também denominado *transporte complementar* - passaria a ser objeto de regulamentação pelo Poder Executivo. Segue transcrito o dispositivo pertinente:

## ADI 4278 / RJ

Art. 2º - O Poder Executivo regulamentará o Serviço de Transporte Alternativo no âmbito do Estado.

10. De toda sorte, ainda que a Lei Estadual nº 3.473/2000 não servisse de fundamento de validade ao decreto impugnado, a conclusão seria idêntica. Isso porque as disposições do Decreto Estadual nº 40.872/2007 constituem especificações de outras normas estaduais relativas às formas de prestação direta e delegação de serviços públicos a particulares (art. 70 da Constituição e Lei nº 2.831/1997, ambas do Estado do Rio de Janeiro) e ao serviço público de transporte individual de passageiros (art. 242 da Constituição e Decreto-Lei nº 275/1975, ambos do Estado do Rio de Janeiro).

11. Nessa linha, registro que, ao analisar representação por inconstitucionalidade com o mesmo objeto, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro concluiu que o Decreto Estadual nº 40.872/2007 constitui ato normativo secundário, por força da Lei estadual nº 3473/2000, de modo que não pode ser objeto do controle concentrado de constitucionalidade. Confira-se a ementa do julgado:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE –  
DECRETO Nº 40.872/2007, QUE ALTERA E CONSOLIDA O  
REGULAMENTO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE  
ALTERNATIVO NO ÂMBITO DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO – DESCABIMENTO.

O Decreto nº 40.872/2007, relativo ao serviço de transporte alternativo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, não possui natureza autônoma, circunscrevendo-se em área passível de regulamentação pelo Poder Executivo, por força da Lei nº 3473/2000 e, portanto, é norma que não se reveste dos requisitos da abstração, generalidade e impessoalidade a autorizar a

## ADI 4278 / RJ

fiscalização em sede jurisdicional concentrada. Jurisprudência consolidada.

Acolhimento da preliminar suscitada, extinguindo-se o processo sem resolução do mérito, diante da impossibilidade jurídica do pedido, na forma do art. 267 VI do CPC.

(Representação por Inconstitucionalidade nº 2007.007.00088, Rel. Des. Paulo Gustavo Horta, j. em 04.08.2008)

12. Desse modo, considerando-se que o decreto impugnado não extrai seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal, mas da Lei nº 3473/2000, a presente ação direta não pode ser conhecida. Deve incidir, no caso, a jurisprudência pacífica desta Corte no sentido de que “a ação direta de inconstitucionalidade não constitui meio idôneo para impugnar a validade de ato regulamentar e secundário em face de legislação infraconstitucional” (ADI 4.127 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 16.10.2014). No mesmo sentido, a título ilustrativo, os seguintes julgados: ADI 5458 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 19.10.2021; ADI 5.086, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 08.06.2021; e ADI 3.954 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 27.03.2020.

13. Ante o exposto, com fundamento do art. 21, § 1º, do RISTF, **não conheço da ação direta de inconstitucionalidade.**

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 1º de fevereiro de 2023.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator