



MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL Nº 3003165-05.2026.8.19.0061/RJ

IMPETRANTE: TERE TREM DA ALEGRIA EVENTOS LTDA

IMPETRADO: PREFEITURA DE TERESÓPOLIS - MUNICÍPIO DE TERESOPOLIS

IMPETRADO: SECRETARIA DE GOVERNO E COORDENAÇÃO - MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS

DESPACHO/DECISÃO

I — RELATÓRIO

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por TERE TREM DA ALEGRIA EVENTOS LTDA. contra atos atribuídos ao SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO E COORDENAÇÃO DE TERESÓPOLIS e à PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS, figurando o MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS como pessoa jurídica interessada.

Em sua petição inicial, a impetrante sustenta que explora, há aproximadamente duas décadas, o serviço de transporte turístico denominado “Tere Trem da Alegria”, com ponto de partida na Feirarte do Alto, atividade que constituiria atração turística tradicional e teria sido declarada Patrimônio Cultural Imaterial do Município pela Lei Municipal nº 4.356/2023.

Alega que a pessoa jurídica foi constituída em 5 de maio de 2015 e que, desde então, exerce continuamente a atividade, tendo realizado investimentos na aquisição e adaptação dos veículos, na estrutura operacional e na consolidação do passeio turístico.

Afirma possuir o Alvará de Licença de Funcionamento nº 57.222/2026, expedido em 11 de junho de 2026, com validade até 31 de dezembro de 2026, bem como manter regularidade fiscal e administrativa para o exercício da atividade.

Narra que, em janeiro de 2026, a Prefeitura Municipal de Teresópolis suspendeu, por prazo indeterminado, a circulação dos trenzinhos turísticos da Feirarte. A medida teria sido divulgada no sítio eletrônico oficial do Município, por meio de nota publicada em 14 de janeiro de 2026, sob a justificativa de que teriam ocorrido desentendimentos entre os operadores do serviço (Evento 1, ANEXO25; Evento 1, ANEXO30).

Sustenta, contudo, que não foi instaurado processo administrativo, nem houve prévia intimação, produção de prova, apresentação de defesa ou prolação de decisão administrativa formal e motivada. Aduz que a suspensão teria sido implementada mediante simples comunicação publicada na internet, sem indicação precisa de seu fundamento normativo, de sua duração ou das condições necessárias à retomada da atividade.

Argumenta que a paralisação, nessas circunstâncias, viola os princípios da legalidade, da motivação, da publicidade, do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica e da proteção da confiança, além de restringir indevidamente o exercício de atividade econômica regularmente licenciada.

A impetrante afirma, ainda, que, em 18 de junho de 2026, a Secretaria Municipal de Governo e Coordenação publicou o Chamamento Público nº 90001/2026, destinado à seleção de duas pessoas jurídicas para a obtenção de autorização para exploração do serviço de transporte turístico denominado “Trenzinho Turístico” no Município de Teresópolis (Evento 1, ANEXO27).

Sustenta que o instrumento convocatório apresenta cláusulas ilegais e restritivas da competição. Insurge-se, especialmente, contra o item 4.2, alínea “c”, que impede a participação de pessoas jurídicas que já detenham autorização vigente para exploração do serviço de transporte turístico no Município.

Segundo a impetrante, a cláusula exclui precisamente os operadores que já exerciam a atividade e que, embora permaneçam formalmente cadastrados ou autorizados, foram impedidos de operar por determinação da própria Administração. Alega que o Município teria criado uma situação de inatividade e, posteriormente, utilizado a existência da autorização anterior como fator impeditivo de participação no novo procedimento.

Defende que essa condição viola a isonomia, a livre iniciativa, a livre concorrência e o caráter competitivo do procedimento administrativo de seleção, além de estabelecer distinção sem justificativa técnica ou relação de pertinência com o objeto da autorização.

Aduz, ademais, que o Chamamento Público: fixa tarifa máxima de R\$ 20,00 por passageiro sem apresentar planilha ou memória de cálculo; não estabelece os valores mínimos de cobertura do seguro obrigatório; contém exigências de acessibilidade que reputa desproporcionais e desacompanhadas de regulamentação técnica específica; prevê ponto único de embarque e desembarque sem disciplinar adequadamente a ordem de operação dos autorizados; e se fundamenta na Lei Municipal nº 4.699/2026, cuja documentação apresentaria inconsistências cronológicas relacionadas à publicação e à vigência.

Sustenta que tais disposições geram insegurança jurídica, restringem injustificadamente o universo de participantes, comprometem a viabilidade econômica do serviço e favorecem a exclusão daqueles que historicamente exerciam a atividade.

Quanto à tempestividade, afirma que o Chamamento Público foi publicado em 18 de junho de 2026, estando a impetração compreendida no prazo do artigo 23 da Lei nº 12.016/2009. Em relação à suspensão da circulação, sustenta tratar-se de ato de efeitos continuados, cuja lesão se renovaria diariamente enquanto subsistisse o impedimento ao exercício da atividade (Evento 1, INIC1).

Requer a concessão da gratuidade de justiça, alegando que a exploração do “Tere Trem” constituía sua principal fonte de receita e que a suspensão das atividades comprometeu substancialmente seu fluxo de caixa. Afirma que, apesar da paralisação, permanecem as despesas com empregados, encargos trabalhistas, veículos, licenciamentos, seguros, manutenção e parcelamentos de dívidas.

Invoca o artigo 98 do Código de Processo Civil, a Súmula nº 481 do Superior Tribunal de Justiça e a orientação firmada no Tema Repetitivo nº 1.178, argumentando que a capacidade econômica da pessoa jurídica deve ser examinada concretamente, não podendo o benefício ser recusado exclusivamente com fundamento em critérios objetivos ou em resultados contábeis pretéritos.

Em sede liminar, requer: a) o imediato restabelecimento da circulação do “Tere Trem”, com a suspensão dos efeitos da proibição divulgada em janeiro de 2026; e b) a suspensão do Chamamento Público nº 90001/2026 e dos atos dele decorrentes, até o julgamento definitivo do mandado de segurança.

Pede, ainda, a concessão da gratuidade de justiça integral ou, subsidiariamente, parcial ou mediante parcelamento; a notificação das autoridades apontadas como coatoras para prestarem informações; a ciência do feito ao órgão de representação judicial do Município de Teresópolis; a intimação do Ministério Público; e, ao final, a concessão definitiva da segurança para anular a proibição de circulação e o Chamamento Público ou, subsidiariamente, declarar a nulidade das cláusulas impugnadas, assegurando-lhe a possibilidade de participar do procedimento em condições isonômicas. Requer, por fim, a condenação do Município ao pagamento das custas processuais, ressalvado o regime dos honorários advocatícios no mandado de segurança (Evento 1, INIC1).

Com a petição inicial, junta procuração (Evento 1, PROC2), declaração de insuficiência econômica (Evento 1, DECLPOBRE3), guias relativas ao FGTS e a contribuições federais (Evento 1, COMP4 e Evento 1, COMP5), demonstração contábil do resultado da pessoa jurídica (Evento 1, COMP6), relação de empregados e

salários, documentos referentes às despesas e obrigações empresariais, atos constitutivos, documentos fiscais e administrativos, alvará de funcionamento, legislação municipal, nota oficial da Prefeitura sobre a suspensão dos trenzinhos (Evento 1, ANEXO25 e Evento 1, ANEXO30) e cópia integral do Chamamento Público nº 90001/2026 (Evento 1, ANEXO27).

É o relatório. Decido.

II — FUNDAMENTAÇÃO

1. Questão preliminar. Correção da autoridade apontada como coatora.

O impetrante, fundando-se na divulgação da nota da “PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS”, que teria ela mesma como sua autora, a indica como autoridade coatora. Nada obstante, a “Prefeitura” é somente a sede do Poder Executivo, que na verdade é representado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, quem efetivamente deve figurar como autoridade, até mesmo pelo princípio da encampação.

2. Gratuidade de justiça

A gratuidade de justiça pode ser concedida à pessoa jurídica, com ou sem fins lucrativos, desde que demonstrada a impossibilidade concreta de suportar os encargos processuais. Essa é a orientação consolidada na Súmula nº 481 do Superior Tribunal de Justiça.

A documentação apresentada deve ser examinada em seu conjunto, pois a existência de movimentação financeira, patrimônio produtivo ou resultado contábil positivo não afasta, isoladamente, a possibilidade de insuficiência econômica atual. O relevante é verificar se o pagamento das despesas processuais, no momento da postulação, compromete o funcionamento regular da empresa ou o cumprimento de suas obrigações essenciais.

No caso, a atividade que, segundo a documentação apresentada, constitui a principal fonte operacional da impetrante encontra-se suspensa desde janeiro de 2026. Há, por outro lado, elementos indicativos da manutenção de despesas trabalhistas, tributárias, veiculares e administrativas, mesmo durante o período de paralisação (Evento 1, COMP4, COMP5 e COMP6).

Embora a demonstração contábil registre resultado positivo em determinado período, esse elemento não é suficiente, por si só, para demonstrar disponibilidade financeira imediata e desimpedida para o pagamento das despesas processuais, especialmente diante da interrupção da atividade econômica objeto da demanda.

Em juízo de cognição inicial, a documentação apresentada revela situação econômica compatível com o deferimento do benefício, sem prejuízo de posterior revogação caso sejam produzidos elementos que demonstrem a inexistência ou a cessação dos pressupostos legais.

3. Requisitos da medida liminar em mandado de segurança

Nos termos do artigo 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009, a medida liminar poderá ser concedida quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da ordem, caso deferida apenas ao final.

A análise é necessariamente provisória e se limita à verificação da plausibilidade jurídica das alegações à luz da prova pré-constituída, sem antecipação definitiva do mérito.

As questões centrais consistem em verificar: primeiro, se a suspensão das atividades da impetrante, aparentemente realizada sem processo administrativo formal, observa as garantias do devido processo administrativo; segundo, se o item 4.2, alínea “c”, do Chamamento Público nº 90001/2026 contém restrição incompatível com a livre concorrência e com o caráter competitivo do procedimento; e, terceiro, se há risco de ineficácia da tutela caso a providência seja postergada.

4. Suspensão da atividade sem processo administrativo formal

A nota oficial juntada aos autos demonstra que a Prefeitura de Teresópolis efetivamente anunciou, em 14 de janeiro de 2026, a suspensão, por tempo indeterminado, da circulação dos trenzinhos da Feirarte (Evento 1, ANEXO25; Evento 1, ANEXO30).

A publicação menciona, em termos gerais, desentendimentos entre operadores e a elaboração de nova regulamentação. Não se identifica, contudo, na documentação até agora apresentada, processo administrativo específico instaurado contra a impetrante, intimação para defesa, relatório de fiscalização, indicação de infração determinada ou decisão administrativa individualizada e motivada.

A impetrante, por sua vez, apresenta alvará de funcionamento válido para o exercício de 2026 e sustenta que permaneceu regularmente licenciada, apesar de impedida de exercer a atividade.

A suspensão por prazo indeterminado de atividade econômica anteriormente autorizada constitui medida administrativa gravosa. Ainda que a Administração detenha poder de polícia para disciplinar o transporte turístico, fiscalizar os veículos, ordenar o uso do espaço público e prevenir riscos à segurança dos usuários, o exercício dessa competência deve observar a legalidade, a proporcionalidade e as garantias procedimentais.

A Lei nº 9.784/1999, embora destinada diretamente à Administração Pública federal, exprime normas gerais do devido processo administrativo e princípios constitucionais aplicáveis à atividade administrativa. Seu artigo 2º consagra, entre outros, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público. O artigo 50 I exige motivação dos atos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses.

A aplicação desses princípios à Administração municipal decorre, antes de tudo, dos artigos 5º, incisos LIV e LV, e 37, caput, da Constituição da República. A incidência da Lei nº 9.784/1999, nesse contexto, opera subsidiariamente e como expressão legislativa de garantias constitucionais que independem da esfera federativa.

Não se desconhece que, em situação de perigo concreto e iminente à segurança de pessoas ou bens, a Administração pode adotar providências cautelares imediatas, até mesmo antes da manifestação do interessado. A excepcionalidade, contudo, exige motivação contemporânea, indicação objetiva do risco, delimitação da medida e subsequente instauração do procedimento pertinente.

No estágio atual, a documentação não demonstra circunstância emergencial concreta capaz de justificar a manutenção, por vários meses, de interdição geral e por prazo indeterminado, sem decisão formal individualizada e sem oportunidade de defesa.

A mera referência genérica a desentendimentos entre operadores não permite imputar à impetrante infração determinada, tampouco demonstra que a proibição integral da atividade seria a providência necessária e proporcional. A medida administrativa, ao menos em cognição sumária, parece ter produzido efeitos equivalentes à suspensão ou cassação prática da autorização, sem o procedimento correspondente.

O controle judicial aqui exercido não alcança a conveniência administrativa da regulamentação do transporte turístico. Limita-se à legalidade do procedimento, à existência de motivação verificável e à observância das garantias constitucionais. O Superior Tribunal de Justiça reconhece que o Poder Judiciário pode examinar os requisitos de validade dos atos administrativos e sua conformidade com os princípios que regem a Administração Pública, sem substituir a autoridade administrativa na escolha legítima de mérito. Nesse sentido, colhe-se na ementa do Agravo em Recurso Especial nº 1806617 – DF (Rel. Min. Og Fernandes): “[...] 2. A discricionariedade administrativa não se encontra imune ao controle judicial, mormente diante da prática de atos que impliquem restrições de direitos dos administrados [...]”. Mostra-se, portanto, relevante o fundamento de que a suspensão das atividades da impetrante, aparentemente implementada e mantida sem processo administrativo formal, contraditório, ampla defesa e motivação individualizada, contraria o devido processo administrativo e os princípios positivados na Lei nº 9.784/1999.

5. Cláusula 4.2, alínea “c”, do Chamamento Público nº 90001/2026

O Chamamento Público nº 90001/2026 tem por objeto selecionar pessoas jurídicas para a obtenção de duas autorizações destinadas à exploração do serviço de transporte turístico denominado “Trenzinho Turístico” (Evento 1, ANEXO27).

O item 4.2 estabelece as hipóteses de impedimento à participação. Sua alínea “c” exclui as “pessoas jurídicas que já detenham autorização vigente para exploração de serviço de transporte turístico no Município” (Evento 1, ANEXO27).

A cláusula não se limita a impedir a concentração de mais de uma autorização nas mãos do mesmo agente após a conclusão do procedimento. Ela impede, desde o ingresso no certame, a participação de qualquer pessoa jurídica que já detenha autorização vigente.

Em princípio, a Administração pode estabelecer requisitos de participação relacionados à capacidade jurídica, técnica, fiscal, econômica e operacional do interessado. Também pode estruturar o procedimento para evitar concentração indevida das autorizações. Essas restrições, todavia, devem apresentar vínculo objetivo com a finalidade pública perseguida e não podem eliminar concorrentes com base em condição incompatível com a própria lógica da seleção.

A Constituição da República estabelece a livre concorrência como princípio da ordem econômica, nos termos do artigo 170, inciso IV. A preservação da concorrência impede a instituição arbitrária de barreiras estatais à entrada ou à permanência de agentes econômicos, sobretudo quando a distinção não guarda relação objetiva e proporcional com a qualidade, a segurança ou a eficiência do serviço.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 9º, inciso I, alínea “a”, veda ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar atos que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo, inclusive mediante circunstâncias impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico da contratação ou seleção. Embora o procedimento em exame tenha por finalidade a outorga de autorização administrativa e se fundamente também em legislação municipal própria, os princípios gerais da isonomia, da impessoalidade, da competitividade e da seleção objetiva permanecem plenamente aplicáveis.

No caso concreto, a restrição apresenta aparente incompatibilidade com esses parâmetros. A experiência anterior na prestação do serviço e a titularidade de autorização vigente não constituem, por natureza, fatores de inaptidão. Ao contrário, podem revelar experiência operacional, investimento prévio e conhecimento da atividade. Não se mostra razoável impedir previamente a participação daquele que já detenha autorização, sobretudo quando a própria Administração suspendeu o exercício da atividade e promove novo procedimento destinado a substituí-la ou reorganizá-la.

A cláusula cria situação paradoxal: o agente que se encontra juridicamente autorizado é impedido de participar do procedimento destinado à obtenção da autorização, enquanto agentes sem experiência ou autorização anterior podem concorrer normalmente.

No caso da impetrante, a restrição assume gravidade adicional. Conforme a narrativa apoiada nos documentos iniciais, ela permaneceu formalmente autorizada, mas materialmente impedida de operar por ato do Município. A Administração não pode, em princípio, utilizar a subsistência formal de uma autorização cujos efeitos práticos suspendeu como fundamento para excluir o respectivo titular do novo procedimento de seleção.

Em cognição sumária, o item 4.2, alínea “c”, parece instituir limitação impertinente ao objeto da seleção, reduzir o universo de concorrentes e comprometer a igualdade de oportunidades, em violação ao artigo 170, inciso IV, da Constituição Federal e ao artigo 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021.

Os demais vícios apontados pela impetrante — relacionados à tarifa, ao seguro, às condições de acessibilidade, à organização do ponto de embarque e à publicação da legislação municipal — demandam informações da autoridade e exame mais aprofundado. Para a concessão da providência cautelar, contudo, a plausibilidade da ilegalidade da cláusula de exclusão, considerada em conjunto com a situação concreta da impetrante, é suficiente.

6. Perigo de ineficácia da medida

O risco de ineficácia da ordem também se encontra demonstrado.

A atividade está paralisada desde janeiro de 2026. A continuidade da suspensão compromete o fluxo econômico da empresa, a conservação de sua estrutura, o cumprimento de obrigações trabalhistas e tributárias e a preservação dos investimentos relacionados aos veículos e à operação turística.

A documentação apresentada indica a existência de despesas permanentes, apesar da interrupção da atividade. O prolongamento da proibição pode tornar inviável a retomada do serviço, ainda que a segurança venha a ser concedida ao final.

Há, igualmente, perigo relacionado ao Chamamento Público. O prosseguimento do procedimento poderá resultar na seleção de terceiros e na expedição das duas autorizações previstas no edital. A consumação desses atos tornaria substancialmente mais complexa a recomposição da situação jurídica, podendo gerar novas relações administrativas e conflitos com terceiros de boa-fé.

Não se verifica, por outro lado, risco irreversível à Administração. O restabelecimento provisório da atividade ficará condicionado à validade do alvará e ao cumprimento das normas de trânsito, segurança, acessibilidade e fiscalização. O Município preservará integralmente seu poder de polícia e poderá instaurar processo administrativo, realizar vistorias e adotar medidas motivadas diante de irregularidade concreta ou risco efetivamente demonstrado.

A suspensão temporária do Chamamento Público, até que sejam prestadas as informações e realizado exame mais aprofundado, igualmente preserva a utilidade do processo sem impedir que a Administração, posteriormente, retome o procedimento, corrija as disposições questionadas ou apresente elementos que justifiquem sua legalidade.

Estão presentes, portanto, os requisitos do artigo 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009.

III — DISPOSITIVO

1. RETIFIQUE-SE na DRA. para que conste como uma das autoridades coatoras o PREFEITO MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS ao invés de “PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS.

2. Ante o exposto, DEFIRO à impetrante TERE TREM DA ALEGRIA EVENTOS LTDA. o benefício da gratuidade de justiça, nos termos dos artigos 98 e seguintes do Código de Processo Civil, sem prejuízo de posterior revisão caso sobrevenham elementos que demonstrem a ausência ou a cessação dos pressupostos legais.

3. DEFIRO A MEDIDA LIMINAR para suspender, em relação à impetrante, os efeitos da proibição de circulação dos trenzinhos turísticos divulgada pela Prefeitura Municipal de Teresópolis em janeiro de 2026 e, consequentemente, autorizar o imediato restabelecimento do funcionamento e da circulação do “Tere Trem da Alegria”, enquanto vigente o Alvará de Licença de Funcionamento nº 57.222/2026, observadas as condições nele estabelecidas e as normas administrativas, sanitárias, ambientais, de acessibilidade, de trânsito e de segurança aplicáveis.

A presente autorização não impede o exercício regular do poder de polícia pelo Município, inclusive a realização de vistorias e fiscalizações, nem obsta a adoção de providências cautelares diante de risco concreto e devidamente motivado. Eventual suspensão, cassação ou imposição de restrição duradoura à atividade deverá, ressalvada situação emergencial efetivamente demonstrada, ser precedida de processo administrativo formal, com observância do contraditório, da ampla defesa e da motivação.

4. DEFIRO A MEDIDA LIMINAR para suspender integralmente o Chamamento Público nº 90001/2026, bem como os atos administrativos dele decorrentes, vedada, até ulterior deliberação, a habilitação definitiva dos participantes, a homologação do resultado e a expedição das autorizações objeto do procedimento.

Caso já praticado algum dos atos mencionados, ficam seus efeitos suspensos até nova decisão.

5. NOTIFIQUEM-SE (pelo PLANTÃO DE OFICIAIS) as dignas autoridades coatoras para imediato cumprimento da liminar e para que prestem informações no prazo de dez dias, nos termos do artigo 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/2009, devendo apresentar especialmente:

a) cópia integral de eventual processo administrativo relacionado à suspensão da circulação dos trenzinhos turísticos;

b) identificação do ato administrativo que determinou a suspensão, com indicação da autoridade responsável, da motivação, do fundamento normativo e da respectiva publicação;

c) documentos, relatórios, autos de fiscalização ou registros que demonstrem os fatos que teriam justificado a medida;

d) procedimento administrativo integral que antecedeu a publicação do Chamamento Público nº 90001/2026, inclusive estudos técnicos, pareceres jurídicos, justificativas e documentos relacionados ao item 4.2, alínea “c”;

e) informação atualizada sobre a fase em que se encontra o Chamamento Público e sobre os atos já praticados.

6. Dê-se ciência do feito ao órgão de representação judicial do Município de Teresópolis, encaminhando-lhe cópia da petição inicial e desta decisão, na forma do artigo 7º, inciso II, da Lei nº 12.016/2009.

7. Prestadas as informações, ou transcorrido o prazo, dê-se vista ao Ministério Público, pelo prazo legal.

I.

Documento assinado eletronicamente por **CARLO ARTUR BASILICO**, em 17/07/2026, às 16:53:36, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc1g.tjrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **190003525166v7** e o código CRC **6a57af9c**.

3003165-05.2026.8.19.0061

190003525166.V7