



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
R.P/ACÓRDÃO : **MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI**
IMPETRANTE : **UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL**
ADVOGADO : **SERGIO SAHIONE FADEL E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES**

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PERMISSÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. PRAZO. ILEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO, FUNDADO EM DECRETO SUPERVENIENTE, QUE REDUZIU O PRAZO CONTRATUAL. RESPEITO A ATO JURÍDICO PERFEITO. MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO EM PARTE.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por maioria, em maior extensão, conceder , parcialmente, o mandado de segurança, nos termos do voto divergente do Sr. Ministro Teori Albino Zavascki. Votaram vencidos os Srs. Ministros Relator, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Eliana Calmon.

Votaram com o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki os Srs. Ministros Castro Meira, Denise Arruda, Herman Benjamin e Luiz Fux (voto-desempate).

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Sustentou, oralmente, o Dr. PAULO COSTA LEITE, pela impetrante.

Brasília, 24 de junho de 2009.

MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
IMPETRANTE : UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL
ADVOGADO : SERGIO SAHIONE FADEL E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A – UTIL contra ato do EXMO. SR. MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES, baseado na Portaria MT nº 274/2007 e consubstanciado no Despacho de 8.7.2008, que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas, apresentado pela ANTT para a Região Nordeste, com a finalidade de licitar 15 lotes de linha para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Na inicial de fls.2/14, o impetrante assevera que:

a) é empresa dedicada ao transporte coletivo interestadual de passageiros, atualmente explorando diversas linhas, com base nos Contratos Administrativos ns.101/1996, 102/1996, 104/1996 e 105/1996, todos celebrados com a UNIÃO;

b) os prazos desses contratos eram regidos pelo Regulamento do Transporte Coletivo de Passageiros, instituído pelo Decreto nº 952/1993, que os fixava em 15 anos de vigência, prorrogáveis por igual período;

c) os serviços concedidos, mesmo antes da Lei de Licitações (Lei n.8.666/1993), eram objeto de certame público;

d) a cláusula Décima Quarta dos contratos administrativos contém previsão de prorrogação dos serviços, desde que a permissionária esteja atendendo satisfatoriamente às exigências contratuais, bem como se fosse protocolado o pedido de renovação do contrato no período de 12 meses antes do seu término;

e) a autoridade impetrada, em descumprimento aos contratos vigentes, fixou a data de 7.10.2008 como termo final das concessões, independentemente de pedido tempestivo de renovação;

f) o Despacho de 8.7.2008, que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com origem e destino na Região Nordeste, determina a realização de licitação de 15 lotes de linha para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros;

g) com isso, foi iniciado o processo de licitação das demais linhas, inclusive da Região Sudeste, onde a impetrante opera suas linhas. Com isso, *“se vê seriamente ameaçada de sofrer irreversível violação de seu direito líquido e certo por parte do impetrado que, apesar dos contratos firmados e do inequívoco implemento da condição pactuada na sua 'cláusula Décima Quarta', vem, a teor da obliterada leitura do regulamento hoje vigente, não só ignorando as permissões em vigor, mas também recusando-se a reconhecer a respectiva prorrogação, sob o inaceitável fundamento de que o atual regulamento do transporte interestadual, aprovado pelo Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 (que por sua vez revogou o Decreto nº 952/93), não mais previu, sem eu art. 98, a prorrogação contemplada na norma imediatamente anterior”*;

h) a renovação das linhas é direito seu, e não se submeteria ao exclusivo arbítrio da Administração Pública, mas, ao contrário, ao *“implemento da condição bilateralmente avençada”*;

i) a impetrante ostenta direito adquirido e, portanto, *“uma vez implementada a condição enunciada na cláusula contratual em apreço, o direito a ela subordinado não mais poderia ser unilateralmente suprimido ao exclusivo arbítrio da outra parte.”*

Não houve pedido de liminar.

Requeru-se, no mérito, a concessão da ordem para que seja reconhecido como válido e jurídico o direito à prorrogação dos contratos ou, ao menos, que lhe seja admitida a preservação dos prazos contratuais ainda em curso.

Documentos juntados em fls.17/450.

Informações prestadas (fls.459/482) por Sua Excelência o Senhor MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES, com as seguintes argumentações:

- a) Nulidade do processo por vício de representação processual;
- b) incompetência absoluta do STJ, pois a impetração dirige-se contra ato normativo do Presidente da República (Decreto n. 2.521/1998);
- c) ilegitimidade passiva *ad causam*, por não ser da alçada do ministro de Estado a correção dos atos impugnados, por efeito da delegação de competências resultante da Lei n.10.233/2001, que conferiu poderes à ANTT para a condução do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

processo licitatório;

d) inadequação do meio, pois a segurança foi usada para combater lei em tese;

e) decadência da segurança, pois já se passaram 10 anos da edição do Decreto n.2.521/1998;

f) carência superveniente do direito de agir, por efeito do vencimento dos prazos contratuais;

g) não há prova pré-constituída, pois não há edital aberto para a Região Sudeste;

h) inexistência de direito adquirido à renovação automática dos contratos;

i) é insustentável a tese da vigência dos contratos.

Juntaram-se documentos em fls.483/551.

Parecer da Procuradoria-Geral da República pela denegação da segurança, como se vê da ementa abaixo reproduzida (fls.553/563):

"MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO.

Impetração contra ato do Ministro de Estado dos Transportes que fundado na Portaria MT nº 274/2007 exarou o Despacho de 08.07.2008 aprovando o Primeiro Plano de Outorgas apresentado pela ANTT para a região nordeste, com o objetivo de realizar licitação de lotes de linhas para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Postulação mandamental preventiva que pretende obstar ato de aprovação de plano de outorgas relativo a região sudeste. Legitimidade da autoridade apontada coatora para figurar no pólo passivo da presente impetração. Art. 27, XXII, "a" e § 8º, III da Lei nº 10.683/2003. Alegação de direito adquirido à prorrogação dos contratos de permissão celebrados pelo impetrante para explorar o transporte interestadual de passageiros na região sudeste. Não configuração. Prorrogação sujeita à discricionariedade da Administração, observado o interesse público inerente ao serviço prestado. Ausência de direito adquirido. Mera expectativa de direito. Decreto nº 952/93 que dispunha sobre a outorga de permissão e autorização para a exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Revogação total pelo Decreto nº 2521/98, cujas disposições estabelecem que os contratos firmados na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*vigência da norma revogada serão mantidos sem caráter de exclusividade pelo prazo improrrogável de quinze anos contados da data de publicação do indigitado Decreto nº 952/93. Contratos firmados pelo impetrante na espécie que passaram a ter como termo final a data de 08.10.2008. Ausência de prova pré-constituída, in casu, capaz de demonstrar que tais contratos ainda estão em vigência sob o regime de Autorização Especial introduzido pelas Resoluções ANTT nº 2868/2008 e nº 2869/2008. Prorrogação descabida na hipótese. Legalidade do ato atacado. Liquidez e certeza do direito não evidenciadas. **Parecer pela denegação** da segurança postulada."*

Em atenção ao alegado nas informações, determinei ao impetrante que regularizasse a representação processual (despacho de fls.578).

Petição de fls.580, acompanhada de cópia autêntica do instrumento público de procuração, sem rasuras, o que atende à necessidade regularização do mandato (fls.581/582).

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
IMPETRANTE : UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL
ADVOGADO : SERGIO SAHIONE FADEL E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES

VOTO VENCIDO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A – UTIL contra ato do EXMO. SR. MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES, baseado na Portaria MT 274/2007 e consubstanciado no Despacho de 8.7.2008, que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas, apresentado pela ANTT para a Região Nordeste, com a finalidade de licitar 15 lotes de linha para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

Na inicial de fls. 2/14, o impetrante assevera que:

a) é empresa dedicada ao transporte coletivo interestadual de passageiros, atualmente explorando diversas linhas, com base nos Contratos Administrativos 101/1996, 102/1996, 104/1996 e 105/1996, todos celebrados com a UNIÃO;

b) os prazos desses contratos eram regidos pelo Regulamento do Transporte Coletivo de Passageiros, instituído pelo Decreto n. 952/1993, que os fixava em 15 anos de vigência, prorrogáveis por igual período;

c) os serviços concedidos, mesmo antes da Lei de Licitações (Lei n.8.666/1993), eram objeto de certame público;

d) a cláusula Décima Quarta dos contratos administrativos contém previsão de prorrogação dos serviços, desde que a permissionária esteja atendendo satisfatoriamente às exigências contratuais, bem como se fosse protocolado o pedido de renovação do contrato no período de 12 meses antes do seu término;

e) a autoridade impetrada, em descumprimento aos contratos vigentes, fixou a data de 7.10.2008 como termo final das concessões, independentemente de pedido tempestivo de renovação;

f) o Despacho de 8.7.2008, que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

com origem e destino na Região Nordeste, determina a realização de licitação de 15 lotes de linha para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros;

g) com isso, foi iniciado o processo de licitação das demais linhas, inclusive da Região Sudeste, onde a impetrante opera suas linhas. Com isso, *"se vê seriamente ameaçada de sofrer irreversível violação de seu direito líquido e certo por parte do impetrado que, apesar dos contratos firmados e do inequívoco implemento da condição pactuada na sua 'cláusula Décima Quarta', vem, a teor da obliterada leitura do regulamento hoje vigente, não só ignorando as permissões em vigor, mas também recusando-se a reconhecer a respectiva prorrogação, sob o inaceitável fundamento de que o atual regulamento do transporte interestadual, aprovado pelo Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998 (que por sua vez revogou o Decreto nº 952/93), não mais previu, sem eu art. 98, a prorrogação contemplada na norma imediatamente anterior"*;

h) a renovação das linhas é direito seu, e não se submeteria ao exclusivo arbítrio da Administração Pública, mas, ao contrário, ao *"implemento da condição bilateralmente avençada"*;

i) a impetrante ostenta direito adquirido e, portanto, *"uma vez implementada a condição enunciada na cláusula contratual em apreço, o direito a ela subordinado não mais poderia ser unilateralmente suprimido ao exclusivo arbítrio da outra parte."*

Não houve pedido de liminar.

Requeru-se, no mérito, a concessão da ordem para que seja reconhecido como válido e jurídico o direito à prorrogação dos contratos ou, ao menos, que lhe seja admitida a preservação dos prazos contratuais ainda em curso.

Documentos juntados em fls.17/450.

Informações prestadas (fls.459/482) por Sua Excelência o Senhor MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES com as seguintes argumentações:

a) Nulidade do processo por vício de representação processual.

b) Incompetência absoluta do STJ, pois a impetração dirige-se contra ato normativo do Presidente da República (Decreto n.2.521/1998).

c) Ilegitimidade passiva *ad causam*, por não ser da alçada do ministro de Estado a correção dos atos impugnados, por efeito da delegação de competências resultante da Lei n.10.233/2001, que conferiu poderes à ANTT para a condução do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

processo licitatório.

d) Inadequação do meio, pois a segurança foi usada para combater lei em tese.

e) Decadência da segurança, pois já se passaram 10 anos da edição do Decreto n. 2.521/1998.

f) Carência superveniente do direito de agir, por efeito do vencimento dos prazos contratuais.

g) Não há prova pré-constituída, pois não há edital aberto para a Região Sudeste.

h) Inexiste direito adquirido à renovação automática dos contratos.

i) É insustentável a tese da vigência dos contratos.

Juntaram-se documentos em fls.483/551.

Parecer da Procuradoria-Geral da República pela denegação da segurança, como se vê da ementa abaixo reproduzida (fls.553/563):

"MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO.

Impetração contra ato do Ministro de Estado dos Transportes que fundado na Portaria MT nº 274/2007 exarou o Despacho de 08.07.2008 aprovando o Primeiro Plano de Outorgas apresentado pela ANTT para a região nordeste, com o objetivo de realizar licitação de lotes de linhas para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros. Postulação mandamental preventiva que pretende obstar ato de aprovação de plano de outorgas relativo a região sudeste. Legitimidade da autoridade apontada coatora para figurar no pólo passivo da presente impetração. Art. 27, XXII, 'a' e § 8º, III da Lei nº 10.683/2003. Alegação de direito adquirido à prorrogação dos contratos de permissão celebrados pelo impetrante para explorar o transporte interestadual de passageiros na região sudeste. Não configuração. Prorrogação sujeita à discricionariedade da Administração, observado o interesse público inerente ao serviço prestado. Ausência de direito adquirido. Mera expectativa de direito. Decreto nº 952/93 que dispunha sobre a outorga de permissão e autorização para a exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Revogação total pelo Decreto nº 2521/98, cujas disposições estabelecem que os contratos firmados na



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*vigência da norma revogada serão mantidos sem caráter de exclusividade pelo prazo improrrogável de quinze anos contados da data de publicação do indigitado Decreto nº 952/93. Contratos firmados pelo impetrante na espécie que passaram a ter como termo final a data de 08.10.2008. Ausência de prova pré-constituída, in casu, capaz de demonstrar que tais contratos ainda estão em vigência sob o regime de Autorização Especial introduzido pelas Resoluções ANTT nº 2868/2008 e nº 2869/2008. Prorrogação descabida na hipótese. Legalidade do ato atacado. Liquidez e certeza do direito não evidenciadas. **Parecer pela denegação** da segurança postulada."*

Em atenção ao alegado nas informações, determinei ao impetrante que regularizasse a representação processual (despacho de fls.578).

Petição de fls.580, acompanhada de cópia autêntica do instrumento público de procuração, sem rasuras, o que atende à necessidade de regularização do mandato (fls.581/582).

É, no essencial, o relatório.

A) NULIDADE DO PROCESSO POR VÍCIO DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL

A primeira questão, de natureza preliminar, diz respeito a vício no instrumento de mandato originalmente apresentado (fls.19/20), no qual se apresentariam trechos ilegíveis.

Determinei fosse o impetrante intimado para regularizar o instrumento de procuração, o que foi efetivado em fls.581/582.

No mandato, sob a forma pública, está dito que os procuradores dos diretores da pessoa jurídica impetrante podem "*constituir advogados, outorgando-lhes os poderes da cláusula ad judicia, em quaisquer juízo, instância ou tribunal...*". Sendo que, ao final, no trecho originalmente ilegível, figura a seguinte passagem: "*assinando sempre ditos procuradores, no mínimo, em conjunto de dois.*" (fls.582).

Na procuração outorgada aos advogados (fls.17), os nomes dos Drs. EDUARDO MEGGIOLARO DE CASTRO e CLÁUDIO LUIS GOMES FLOR, outorgados na procuração pública de fls.581/582, aparecem como outorgantes, com assinatura em conjunto de dois, na forma exigida pelo mandato público.

Está, portanto, indene de objeções formais a cadeia de procurações negocial e judicial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É plena e válida a representação processual. Atendido o requisito da capacidade postulatória.

Rejeito a preliminar.

B) INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DO STJ

Em segunda preliminar, alega a autoridade supostamente coatora que o Superior Tribunal de Justiça não tem competência para a segurança, na medida em que se impugna ato do EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, consubstanciado no Decreto n. 2.521/1998, ato normativo desse dignatário, o qual dispõe sobre a delegação da prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros.

Não assiste razão à autoridade coatora.

O Decreto n. 2.521/1998 e seus efeitos já foram objeto de controle pelo Supremo Tribunal Federal, em razão, por óbvio, da presença na lide do EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, como autoridade responsável por sua edição. Isso ocorreu no julgamento do MS 27516, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 22.10.2008, DJe-232, de 5.12.2008, com a seguinte ementa:

"MANDADO DE SEGURANÇA. LINHAS DE SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS. DECRETO PRESIDENCIAL DE 16 DE JULHO DE 2008. PRIVATIZAÇÃO. DESESTATIZAÇÃO. ARTIGO 2º, PARÁGRAFO 1º, ALÍNEA B, DA LEI 9.491/97. TRANSFERÊNCIA PARA A INICIATIVA PRIVADA DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO. ART. 21, INCISO XII, ALÍNEA E, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE DE DESESTATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE RESPONSABILIDADE DA UNIÃO JÁ EXPLORADOS POR PARTICULARES. DENEGAÇÃO DA ORDEM.

1. A titularidade dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, nos termos do art. 21, XII, e, da Constituição Federal, é da União.

2. É possível a desestatização de serviços públicos já explorados por particulares, de responsabilidade da União, conforme disposto no art. 2º, § 1º, b, parte final, da Lei 9.491/97.

3. Inexistência de concessão ou de permissão para a utilização de algumas linhas, além da iminente expiração do prazo de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

concessão ou permissão de outras linhas.

4. Existência de decisões judiciais proferidas em ações civis públicas propostas pelo Ministério Público Federal que determinam a imediata realização de certames das linhas em operação.

5. Possibilidade de adoção da modalidade leilão no caso em apreço, nos termos do art. 4º, § 3º, da Lei 9.491/97.

6. Necessidade de observância do devido processo licitatório, independentemente da modalidade a ser adotada (leilão ou concorrência).

7. Ordem denegada."

Embora esse julgamento tenha inequívoco reflexo na decisão que será tomada na presente segurança, não se pode confundir a legitimidade passiva no âmbito da pretensão deduzida perante o Pretório Excelso com a que ora se examina.

No mandado de segurança no STF, a ABRATI - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS voltava-se contra o Plano Nacional de Desestatização e a inclusão de **todas as empresas do setor no modelo de licitação**, o que, segundo as informações prestadas pela autoridade coatora, se devia por efeito do insignificante percentual de 2% das empresas encontraram-se em situação regular.

No caso dos autos, a situação é diversa.

Como bem destacado pelo Ministério Público, *"da leitura da exordial do presente writ extrai-se que o impetrante indica como ato coator o Despacho do Ministro de Estado dos Transportes, de 08.07.2008, publicado no Diário Oficial da União aos 09.07.2008 que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas apresentado pela ANTT para a região nordeste, com o objetivo de realizar a licitação de 15 lotes de linhas para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros."*

Houve, no presente caso, o direcionamento do pedido contra ato de autoridade específica, determinada e capaz de responder integralmente pela conduta administrativa increpada, a saber, Sua Excelência o Ministro de Estado dos Transportes.

Essa **decantação de poderes administrativos** é perceptível, mormente quando se nota que o fundamento do suposto cerceamento do direito do impetrante está no Plano de Outorgas, cuja aprovação deu-se por iniciativa do EXMO. SR. MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES.

É contra esse despacho que se dirigiu a segurança. E, nas informações, em fls. 473v-475, há a defesa desse plano pela autoridade impetrada.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por essas razões, hei de rejeitar a segunda preliminar.

C) ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO EXMO. SR. MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES

Não prospera essa preliminar.

Sobre esse ponto, reproduzo trecho de parecer do Ministério Público Federal, que salienta a legitimidade passiva da autoridade indicada como coatora:

"Na realidade de tudo quanto deduzido na espécie verifica-se que a presente impetração é preventiva, porquanto a impetrante entende estar na iminência de não ter seus contratos de permissão prorrogados em razão de uma futura aprovação de um Plano de Outorgas para a região sudeste, a exemplo do que ocorreu com a região nordeste, através do despacho sobremencionado.

A Lei nº 10.683/2003 – que dispõe sobre a estrutura organizacional da Presidência da República e dos Ministérios – atribui ao Ministério dos Transportes a competência para tratar dos assuntos relacionados com a política nacional de transportes rodoviários, estabelecendo inclusive a competência para aprovar os planos de outorga, como se vê da redação dos seguintes dispositivos:

'Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: (...)

XXII - Ministério dos Transportes:

a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário; (...)

§ 8º As competências atribuídas ao Ministério dos Transportes nas alíneas a e b do inciso XXII compreendem: (...)

III - a aprovação dos planos de outorgas;'

A seu turno a Lei nº 10.233/2001 – que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria o CONIT, a ANTT, a ANTAQ e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – prevê em seu art. 24, III a competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT para propor os planos de outorga ao Ministério dos Transportes, com a seguinte dicção:

'Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais: (...)

III – propor ao Ministério dos Transportes os planos de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

outorgas, instruídos por estudos específicos de viabilidade técnica e econômica, para exploração da infra-estrutura e a prestação de serviços de transporte terrestre;'

Nesse passo embora a competência para a elaboração dos planos de outorga seja da ANTT, a aprovação está sob a ampla e irrestrita responsabilidade do Ministério dos Transportes, do que se pode concluir pela legitimidade do Ministro de Estado dos Transportes para responder pelo mandamus ora apreciado, cujo objeto constitui ataque ao ato de aprovação de plano de outorga para a região sudeste – no concernente à realização de licitação de linhas de prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros."

A questão, ao meu sentir, é de interesse teórico.

A situação jurídica dos **serviços de transporte terrestre de passageiros** no Brasil é, atualmente, similar à dos serviços de telecomunicações. O País transferiu o **poder regulatório** para autarquias especiais, as *agências*, o que se deu sob os seguintes perfis dogmáticos:

a) a União renunciou a parcela de sua autonomia, especialmente no campo do Poder Legislativo, para deferir a esses órgãos, independentes, autônomos, especializados e fundados em juízos técnicos, o poder de regular as atividades econômicas a eles submetidos;

b) a renúncia implicou o poder normativo, fiscalizatório e de contratar, deferido às agências que atuam no vácuo da atuação do Poder Legislativo e por delegação do Poder Legislativo, em regime de autonomia em relação aos critérios políticos; daí a economia interna das agências basear-se em mandatos de seus dirigentes e na criação de corpo técnico profissionalizado e desligado de políticas governamentais transitórias.

É o que se chama de **processo de deslegalização**, na terminologia de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, cujas lições abaixo transcrevo:

"1. O poder normativo das agências reguladoras se enquadra como uma variedade de delegação, denominada pela doutrina de deslegalização, em que o que se pretende é atender a necessidade de uma normatividade essencialmente técnica com um mínimo de influência político-administrativa do Estado em certos setores de prestação de bens e de serviços públicos ou não.

2. A deslegalização, observe-se, não se confunde com a desregulamentação, atividade posta em marcha nos governos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Reagan e Thatcher, respectivamente nos Estados Unidos da América e na Inglaterra, embora possa contribuir até certo ponto para reduzir a presença do Estado na vida econômica e social e, em consequência, torná-lo mais leve para os contribuintes.

3. *A deslegalização não produz legislação da mesma hierarquia que as leis, aqui entendidas no sentido amplo, como produtos dos processos legislativos políticos, tratados na Constituição de 1988 e no art. 59 e seus sete incisos.*

4. *Por esta razão, as normas reguladoras baixadas pelas Agências delegatárias não podem alterar nem, muito menos, derogar leis (no sentido amplo) bem como os atos normativos remissivos, delas derivados.*

5. *Note-se que em duas hipóteses o legislador constitucional demitiu o Estado da regulação por via legal, no caso das telecomunicações e no do petróleo."*

(MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 182.)

Entretanto, esse processo de autonomização das agências e deslegalização normativa não chega ao extremo de **eliminar por completo as prerrogativas do Poder Executivo**. A esse órgão parcelar da soberania do estado reservou-se, dentre outras atribuições, com maior ou menor amplitude, o **campo das políticas públicas**.

A definição de políticas públicas, cujo **núcleo de condensação está nas leis**, cabe ao Poder Executivo, por meio de decretos e atos afins.

De forma equilibrada, o modelo regulatório constitucional **reservou espaço nobre para a atuação do elemento político, a cargo do Poder Executivo, por intermédio dos ministérios**, a quem compete a definição das políticas públicas a serem concretizadas pelas agências. Nesse sentido: SOUTO, Marcos Juruena Villela. As agências reguladoras e os princípios constitucionais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 15, n. 58, p. 220-234, jan./mar. 2007. p.11.

Assim, *"as agências reguladoras não formulam políticas públicas, mas apenas as implementam. Quem formula as políticas públicas são o Executivo e o Legislativo. Através da criação de leis, são transmitidas as metas das políticas públicas às agências, que sempre trabalham em obediência ao princípio da legalidade. Atuam não de forma política, mas através de parâmetros técnicos. A lei fixa standards que o órgão regulador deve tomar como base para perseguir sua finalidade, durante a atividade regulatória."* (NEVES, Rodrigo Santos. O Estado regulador: a dignidade humana como princípio informador da regulação do mercado. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 44, São Paulo, RT, jul.-set./2003, p. 223).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É nesse campo que o **despacho do Ministro de Estado dos Transportes, de 8.7.2008, publicado no Diário Oficial da União aos 9.7.2008, que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas apresentado pela ANTT para a região nordeste, com o objetivo de realizar a licitação de 15 lotes de linhas para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros**, atua como elemento causal de todos os atos administrativos subsequentes, o que conforma a autoridade como passível de responder à segurança como legitimada passiva.

Assim, rejeito a preliminar.

D) DA CARÊNCIA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DA AGIR

O presente mandado de segurança foi impetrado em 3.10.2008, antes, portanto, do termo final dos contratos, segundo alegação da própria UNIÃO é 7.10.2008 (fls. 465v). Sendo certo que o objeto é exatamente a prorrogação dos contratos.

O writ aqui manejado, consideradas as alegações do impetrante, tem como objeto preservar direito líquido e certo seu, violado por um ato administrativo que reputa irregular (**Despacho do Ministro de Estado dos Transportes, de 08.07.2008, publicado no Diário Oficial da União aos 09.07.2008, que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas apresentado pela ANTT para a região nordeste, com o objetivo de realizar a licitação de 15 lotes de linhas para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros**).

A hipotética retirada do ato violador do ordenamento jurídico tem efeito *ex tunc*, ou seja, poderá retroagir ao momento da lesão.

Assim, caso seja atendido o pedido de mérito aqui apresentado, a prorrogação terá efeito retroativo à data que deveria ter sido implementada.

Eis precedente desta Corte:

"ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. SERVIDOR DISPENSADO E POSTERIORMENTE REINTEGRADO POR FORÇA DE LIMINAR. CASSAÇÃO DA LIMINAR. EFEITOS EX TUNC. DESCONSTITUIÇÃO DA SITUAÇÃO PROVISORIAMENTE DEFERIDA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. EXERCÍCIO PROVISÓRIO. LAUDO MÉDICO EMITIDO POSTERIORMENTE À CASSAÇÃO DA LIMINAR.

1. A cassação da liminar, que reintegrou o recorrente no serviço público por pouco mais de ano, tem efeitos ex tunc, fazendo desconstituir a situação conferida provisoriamente. Destarte, o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorrente não tinha mais o status de servidor público, desde a cassação da liminar, com efeitos retroativos ao dia que foi dispensado, desaparecendo, assim, seu direito à aposentadoria por invalidez no período em que provisoriamente reintegrado. Aplicação da Súmula 405/STF.

2. O laudo médico que deu pela incapacidade do recorrente foi lançado quando já cassada a liminar anteriormente concedida, impossibilitando, assim, que tal laudo vinculasse a administração a aposentar alguém que não era mais componente de seus quadros.

3. Recurso ordinário improvido."

(RMS 13.383/MG, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 22.4.2008, DJe 19.5.2008.)

Rejeito a preliminar.

E) DA IMPETRAÇÃO CONTRA LEI EM TESE

Trata-se aqui de mandado de segurança preventivo contra a ameaça de não-prorrogação de contratos administrativos de concessão perpetrada pelo **"Despacho do Ministro de Estado dos Transportes, de 08.07.2008, publicado no Diário Oficial da União aos 09.07.2008, que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas apresentado pela ANTT para a região nordeste, com o objetivo de realizar a licitação de 15 lotes de linhas para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros."**

Assim, existe um ato administrativo concreto do Ministro de Estado dos Transportes que ameaça suposto direito líquido e certo do impetrante à prorrogação dos contratos em questão.

Não há falar, portanto, em aplicação da Súmula 266/STF. Não se trata de impetração contra lei em tese.

Logo, rejeito a presente preliminar.

1) MÉRITO

Ultrapassadas as preliminares.

No mérito, a irresignação da impetrante está centrada na arguição de ameaça (**Despacho do Ministro de Estado dos Transportes, de 08.07.2008, publicado no Diário Oficial da União aos 09.07.2008, que aprovou o Primeiro Plano de Outorgas apresentado pela ANTT para a região nordeste, com o**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

objetivo de realizar a licitação de 15 lotes de linhas para prestação de serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros) a direito líquido e certo à prorrogação de seus contratos de permissão, considerando o quanto foi estipulado em suas respectivas cláusulas contratuais, bem como nas disposições do art. 94 do Decreto n. 952/93.

Analisando o alegado pela impetrante percebe-se dos autos que a impetrante União Transporte Interestadual de Luxo S/A – UTIL firmou contratos de permissão com a UNIÃO (fls. 31/133) para explorar serviço rodoviário interestadual de transporte coletivo de passageiros na região sudeste.

Ressalte-se que são comuns a todos os contratos em referência as cláusulas que tratam do prazo da permissão e das condições para a prorrogação do contrato, com a seguinte dicção:

"Cláusula Terceira – Do prazo de Permissão

1. A permissão do serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros terá vigência de 15 (quinze) anos, contados da data de publicação do extrato do respectivo contrato no Diário Oficial da União, podendo ser prorrogado, por igual período, mediante termo aditivo, na forma prevista no art. 10 do Decreto nº 952/93.

(...) Cláusula Décima Quarta – Das Condições para Prorrogação do Contrato

1. O presente contrato poderá ser prorrogado desde que a Permissionária esteja atendendo satisfatoriamente as exigências contratuais.

2. Caso se interesse pela renovação, deverá a Permissionária dar entrada em requerimento no DTR, no período de 12 (doze) meses antes do seu término, findo o qual considerar-se-á revogada a outorga e rescindido o contrato."

Observa-se que, apesar de constar o prazo de vigência contratual de 15 anos com a possibilidade de prorrogação por igual período, mostra-se incongruente a interpretação dos dispositivos em comento dada pela impetrante quando sustenta que bastaria - independentemente da conveniência e oportunidade da Administração - o cumprimento das exigências ali assentadas para que fosse imediatamente prorrogada a permissão.

Tais condições – atendimento satisfatório dos termos contratuais e requerimento no período estipulado – representam tão-somente exigências iniciais para que a empresa contratada pudesse começar o procedimento de prorrogação, mediante a apresentação do devido requerimento, ficando, todavia, o deferimento do pedido sujeito ao **critério de conveniência e oportunidade da Administração**, observado o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

interesse público inerente ao serviço contratado.

Assim, as expressões – "poderá ser prorrogado" e "podendo ser prorrogado" – não ilustram a garantia de prorrogação por igual período, como quer fazer crer a impetrante, à consideração de que tal prorrogação é contratual e absolutamente dependente da discricionariedade da Administração.

Deve ser observado que, em matéria de Direito Administrativo, o interesse público não apenas é dominante no cenário das relações jurídicas entre o contratado e o estado, como também efetivamente configura medida e finalidade da função administrativa, conforme é voz corrente na doutrina administrativista.

Ora, todo e qualquer ato discricionário praticado pela Administração estará necessariamente jungido à supremacia do interesse público, quando então – e em razão do que a lei autoriza – o Administrador avaliará os fundamentos atinentes à conveniência e oportunidade para a prática do ato objetivado.

Deve ser observado ainda que a impetrante traz como fundamento do presente *writ* as disposições do Decreto n. 952/93, que dispunha sobre a outorga de permissão e autorização para a exploração de serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros – cujo art. 94 estabelecia a possibilidade de prorrogação das permissões, *in verbis*:

"Art. 94 – Ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo de quinze anos, prorrogável por igual período, as atuais permissões e autorizações, decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores".

Entretanto, o indigitado Decreto n. 952/93 foi totalmente revogado pelo Decreto n. 2.521/98, que, em seu art. 98, afasta expressamente a possibilidade de prorrogação contratual, conforme se segue:

"Art. 98. Em atendimento ao disposto no artigo 42 da Lei nº 8.987, de 1995, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contado da data de publicação do Decreto nº 952, de 7 de outubro de 1993, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores."

Logo, todos os contratos de permissão ou autorização para exploração de linhas de transporte coletivo interestadual de passageiros firmados na vigência do Decreto n. 952/93 – como é o caso dos autos – passaram a ter como termo final a data de 8.10.2008, tendo em vista as disposições do aludido Decreto n. 2.521/98, publicado no Diário Oficial da União aos 8.10.1993.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não se trata aqui de, conforme alegação da impetrante, "encampação dissimulada". Com efeito, nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro, *in* Parcerias na Administração Pública, 5ª ed., São Paulo, Atlas, 2005, p.132, a encampação definida no art. 37 da Lei n. 8.987/95, nada mais é do que a rescisão unilateral do contrato pela Administração Pública por razões de interesse público, não se trata de inadimplemento contratual, visto que o contrato vem sendo cumprido, mas não é mais conveniente e oportuno para a Administração.

A encampação é um ato concreto que tem como destinatário direto o contratado, não se prestando como instrumento para sanar ilegalidades e inconstitucionalidades. Os seus elementos básicos estão relacionados à conveniência e à oportunidade, tanto que efetivada tal medida o administrado fará jus a compensações pecuniárias.

A prorrogação dos contratos administrativos aqui tratados terminaria por violar o princípio constitucional da impessoalidade descrito no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal/88, pois atribuiria a exploração de um serviço público durante um período muito longo.

Ressalte-se que o objeto deste *mandamus* é a ameaça de não-prorrogação de contratos administrativos, sendo que a não-prorrogação jamais poderia ser confundida com encampação.

Assim, a alegação de "encampação dissimulada" não tem qualquer fundamento legal.

Não se alegue que o prazo da exploração não foi suficiente para a amortização do investimento feito, visto que os seus contratos foram celebrados há mais de uma década - período que permite a utilização até o exaurimento de veículos automotores.

O MPF em seu parecer de fls. diz *in verbis*:

"Não obstante o indigitado Decreto n. 952/93 foi totalmente revogado pelo Decreto n. 2.521/98, que em seu art. 98 afasta expressamente a possibilidade de prorrogação contratual, conforme se segue:

'Art. 98. Em atendimento ao disposto no artigo 42 do Lei n. 8.987, de 1995, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contado da data de publicação do Decreto n. 952, de 7 de outubro de 1993, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores'.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Forçoso é concluir que todos os contratos de permissão ou autorização para exploração de linhas de transporte coletivo interestadual de passageiros firmados na vigência do decreto n. 952/93 - como é o caso dos autos - passaram a ter como termo final a data de 8.10.2008, tendo em vista as disposições do aludido Decreto n. 2.521/98, publicado no Diário Oficial da União aos 8.10.1993.

Observa-se, por fim, que, nas informações prestadas às fls. 459/482, a autoridade impetrada noticia a existência das Resoluções da ANTT ns. 2868 e 2869, de 4 de setembro de 2008, que autorizam as empresas que tiveram seus contratos encerrados com base no Decreto n. 2.521/98 a operarem sob o regime de Autorização Especial até 31.12.2009.

No caso dos autos, embora a impetrante insista na pretensão de ver seus contratos prorrogados, observa-se que diante da aplicação do disposto no art. 98 do Decreto n. 2.521/98 todas as aludidas permissões já estão efetivamente encerradas - pelo transcurso do prazo ali fixado - sem trazer, com a impetração, qualquer prova capaz de demonstrar que os contratos ns. 101, 102, 104 e 105 de 1996 (fls. 31/133) ainda estão em vigência sob o alvitado regime de Autorização Especial estabelecido pelo revogado Decreto n. 952/93."

Além disso, nada impede a participação da impetrante nos futuros certames licitatório para o objeto atual dos seus contratos administrativos.

Quer isto dizer que a postulação deduzida na presente ação mandamental se mostra carente da exigida liquidez e certeza – tornando de nenhuma valia a arguição de direito a prorrogações das autorizações e permissões decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores à edição do Decreto n. 2.521/98, em face do decurso e extinção dos prazos de vigência que lhes garantiam exploração válida àquela época, pelo que nada mais há a ser prorrogado em face da inexistência de contrato em vigor passível de prorrogação.

Restam, por fim, comprovadas a legalidade e legitimidade do ato impugnado, fato que afasta a alegação de ameaça a direito líquido e certo da permissionária.

Entretanto, repito, apesar da impossibilidade de prorrogação, **as Resoluções da ANTT n. 2868 e n. 2869, de 4 de setembro de 2008, autorizam as empresas que tiveram seus contratos encerrados com base no Decreto n. 2.521/98 a operarem sob regime de Autorização Especial até 31.12.2009.**

Assim, há prazo de exploração do serviço ainda não escoado, na forma das Resoluções acima citadas, fato que protrai o término dos contratos para 31.12.2009.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ante o exposto, concedo, em parte, a segurança pleiteada, para determinar a manutenção dos contratos em questão até 31.12.2009. Diante da sucumbência parcial, fixo as custas pela impetrante no percentual de 50% (cinquenta por cento).

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
IMPETRANTE : **UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL**
ADVOGADO : **SERGIO SAHIONE FADEL E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES**

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI: Sr. Presidente, quanto à questão do direito à prorrogação, não há dúvida de que não há, no caso, direito adquirido, nem decorre do contrato o direito de prorrogar o prazo.

Todavia, quanto ao prazo, não tenho dúvida em votar no sentido de conceder a ordem numa extensão mais ampla. Há um contrato, datado de 1996, que tem cláusula fixando o prazo em quinze anos. Não estamos aqui discutindo se tal contrato é válido ou não. O que se questiona é, apenas, a sua duração. É que no curso do contrato, surgiu um decreto reduzindo o referido prazo. O art. 98 do Decreto nº 2.521/98 interferiu em cláusula do contrato, segundo a qual o contrato tinha prazo de quinze anos a contar da publicação do extrato no Diário Oficial. A contar de 1996, portanto.

Segundo o Decreto, no seu art. 98, os contratos em curso ficam mantidos por prazo de quinze anos, contados de 1993. Ou seja, o Decreto, por essa via, reduziu o prazo do próprio contrato. Não consigo, sinceramente, ver validade nesse Decreto. Não consigo imaginar como um decreto, ato do Poder Executivo, possa atingir um contrato anteriormente ajustado. A Constituição protege atos jurídicos perfeitos contra atos legislativos e administrativos supervenientes.

De modo que concedo a segurança em parte, mas, em maior extensão, para que o prazo do contrato seja preservado nos termos como foi contratado, ou seja, quinze anos a partir de 1996.

Observo que não há necessidade de declarar a inconstitucionalidade do art. 98 do Decreto 2.521/98. É que o conflito entre lei ordinária e decreto regulamentar representa um fenômeno de ilegalidade e não de inconstitucionalidade. É o que ocorre no caso. O art. 42 da Lei 8.987/95 dispôs o seguinte:

"As concessões de serviço público outorgadas anteriormente à entrada em vigor desta Lei consideram-se válidas pelo prazo fixado no contrato..."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Já o artigo 98 do Decreto estabeleceu:

"Em atendimento ao disposto no artigo 42 da Lei 8.987, de 1995, ficam mantidas, sem caráter de exclusividade, pelo prazo improrrogável de quinze anos contados da data de publicação do Decreto 952, de 7 de outubro de 1993, as atuais permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores".

Em suma: concedo a ordem, em parte, para atender ao pedido subsidiário constante do item d.2, da petição inicial. É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
IMPETRANTE : **UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL**
ADVOGADO : **SERGIO SAHIONE FADEL E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES**

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Sr. Presidente, peço vênia para acompanhar a divergência e conceder parcialmente a ordem pleiteada, porém em maior extensão.

Isso porque, tal como defendido pelo Ministro Teori Zavascki, a validade do contrato firmado entre as partes não está em discussão, cingindo-se a controvérsia à duração do negócio jurídico, tendo em vista que após a celebração do contrato foi editado um decreto reduzindo o prazo da concessão, estabelecido no instrumento contratual.

Considerando que os atos normativos produzem efeitos para o futuro, não vejo como a edição do decreto atingir um contrato válido, anteriormente celebrado, sem que isso ofenda a garantia constitucional do ato jurídico perfeito.

Dessa forma, acompanhando a divergência inaugurada pelo Ministro Teori Zavascki, concedo parcialmente a ordem, porém em maior extensão, para que o prazo do contrato seja mantido nos termos em que foi firmado (quinze anos a partir de 1996).

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

VOTO-VENCIDO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Sr. Presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, concedendo em parte a ordem em mandado de segurança, nos termos dos votos prolatados nesta Seção até porque tenho manifestações nesse sentido, já exaradas na Corte, com o adendo de que, sem nenhum embargo, revogado o contrato, poderá haver indenização devida pelas vias próprias.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

VOTO-VENCIDO

EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Sr. Presidente, estou de acordo com o Ministro Relator.

Entendo que, efetivamente, depois da Constituição de 1988, todos os contratos de permissão e concessão sem licitação foram excepcionais; e, nessa excepcionalidade, há de ser aplicada a lei.

Tenho precedentes nesse sentido e mais ainda: cumprido o prazo que sobrestou do contrato, a partir, exatamente, da legislação que permitiu essa prorrogação, não existe direito à indenização. Há vários precedentes, inclusive na Segunda Turma, com votos do Ministro Franciulli Netto, meu e de Vossa Excelência.

Todos os contratos posteriores à Constituição, sem licitação, eram precários.

Concedo parcialmente a ordem em mandado de segurança.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

RELATOR : **MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
IMPETRANTE : **UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL**
ADVOGADO : **SERGIO SAHIONE FADEL E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES**

VOTO

EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA: Sr. Presidente, o contrato foi celebrado em 1996 e, a essa época, vigia a Lei 8.987/95, que estabelecia o seguinte: "Extingue-se a concessão por advento do termo contratual".

A dúvida que fica está no art. 36 da referida lei quando diz: *"A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido"*.

Tivemos também os Decretos 952/93 e 2.521/98, os quais foram bem analisados no brilhante voto trazido pelo Sr. Ministro Humberto Martins.

Creio que se deve distinguir entre a situação das autorizações, concessões e permissões precárias e aquelas que estavam regidas por contrato administrativo. No caso das reguladas pela precariedade, entendo que cabe aplicar a norma do Decreto 952/93, como também do 2.521/98, porque, em se tratando dessa situação, pretendeu a lei evitar um tumulto dos decretos com o sistema de transportes, impedindo assim que, de uma hora para outra, todo o sistema ficasse na ilegalidade.

Assim, em princípio, o contrato deve ser cumprido. É um ato jurídico perfeito, foi celebrado depois da norma restritiva, ou seja, da Lei 8.987/95.

Peço vênia ao Sr. Ministro Relator para entender que o contrato administrativo tem vigência até o ano de 2011, quando se expirará, nos termos do art. 35, inciso I, da Lei 8.987/98.

Ante o exposto, **concedo a ordem em mandado de segurança em maior extensão.**
É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.890 - DF (2008/0225080-9)

VOTO-DESEMPATE

O EXMO. SR. MINISTRO LUIZ FUX (Presidente da Seção): Srs. Ministros, a votação terminou empatada.

Desde o primeiro instante em que foi feita a sustentação oral e exposto o voto, entendi que, efetivamente, se tratava, talvez de uma questão unicamente de direito, porque o eminente Ministro Relator rechaçou minudentemente todas as preliminares. Restou-me muito clara a idéia de que se tratava da aplicação retroativa de uma norma primária e secundária a um ato jurídico perfeito e acabado.

Já tivemos a oportunidade de julgar assim também na Primeira Turma, de sorte que peço vênha aos votos em contrário para acompanhar a divergência, concedendo a ordem em maior extensão nos termos do primeiro voto divergente, que foi proferido pelo Sr. Ministro Teori Albino Zavascki.

PRESIDENTE O SR. MINISTRO LUIZ FUX
RELATOR O SR. MINISTRO HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS
1.ª SEÇÃO - 24.6.2009

Nota Taquigráfica



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2008/0225080-9

MS 13890 / DF

PAUTA: 27/05/2009

JULGADO: 24/06/2009

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **TEORI ALBINO ZAVASCKI**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **LUIZ FUX**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MOACIR GUIMARÃES MORAES FILHO**

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : UNIÃO TRANSPORTE INTERESTADUAL DE LUXO S/A - UTIL

ADVOGADO : SERGIO SAHIONE FADEL E OUTRO(S)

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES

ASSUNTO: Administrativo - Ato - Permissão - Transporte - Interestadual

SUSTENTAÇÃO ORAL

Sustentou, oralmente, o Dr. PAULO COSTA LEITE, pela impetrante.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Seção, por maioria, em maior extensão, concedeu, parcialmente, o mandado de segurança, nos termos do voto divergente do Sr. Ministro Teori Albino Zavascki, que lavrará o acórdão."

Votaram vencidos os Srs. Ministros Relator, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Eliana Calmon.

Votaram com o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki os Srs. Ministros Castro Meira, Denise Arruda, Herman Benjamin e Luiz Fux (voto-desempate).

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Brasília, 24 de junho de 2009

Carolina Vêras
Secretária