



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.749 - DF (2008/0179551-4)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
IMPETRANTE : VIAÇÃO PERNAMBUCANA TRANSPORTE E TURISMO LTDA
ADVOGADO : PAULO NAPOLEÃO GONÇALVES QUEZADO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA
E COMÉRCIO EXTERIOR

EMENTA

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. CONCESSÃO. PRIMEIRO PLANO DE OUTORGAS. REGIÃO NORDESTE. DESPACHO DO MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES. DECRETOS 952/93 E 2.521/98. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado por Viação Pernambucana Transporte e Turismo Ltda. (doravante apenas impetrante) contra atos dos Exmos. Srs. Ministros do Transporte e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no exercício da Presidência do Conselho Nacional de Desestatização (doravante autoridades coatoras ou impetrados). A impetrante alega, resumidamente, que seu *direito líquido e certo à manutenção e à prorrogação das permissões de serviço público* (transporte rodoviário interestadual de passageiros) vem sendo violado pelas autoridades ditas coatoras, as quais vêm promovendo medidas preparatórias para colocar em licitação todas as linhas que tenham como origem ou destino a Região Nordeste, em suposto desrespeito, portanto, aos contratos celebrados na vigência do Decreto n. 952/93.

2. Na espécie, a impetrante, em seu pedido, requer que *"seja concedida a segurança, para excluir dos planos de outorgas e do programa de desestatização editados pelos impetrados as linhas exploradas pela impetrante, assegurando a exploração respectiva, si et in quantum vigorantes os prazos contratuais em curso, bem assim a sua prorrogação nos exatos termos do art. 94 do Decreto nº 952/93 c/c cláusula DÉCIMA-QUARTA dos contratos de adesão"* (fls. 24). Ocorre que, apesar de ter pleiteado a exclusão do Plano Geral de Outorgas de todas suas linhas, no total de quatro, somente acostou à exordial dois contratos de permissão: Contrato de Permissão ANTT Nº 034/2006 (fl. 38/54) e o 035/2006 (fls. 59/75), onde consta a Cláusula Terceira - "Do prazo da permissão" nos seguintes termos (fl. 39 e fl. 60): *"O prazo da permissão do Serviço de que trata este Contrato é de 15 (quinze) anos, improrrogável, contados de 08 de outubro de 1993, data da publicação do Decreto nº 952, de 1 de outubro de 1993."*

3. Em nenhum desses dois contratos, juntados pela impetrante, ficou estabelecido a exploração das linhas pelo prazo de 15 anos, prorrogáveis por mais 15, contados da edição do Decreto nº 952/93, nem a suposta cláusula décima-quarta que garantiria a prorrogação, uma vez que tal cláusula, nos documentos apresentados, trata acerca "Da Intervenção". Assim, das quatro linhas que a impetrante afirma operar, somente comprovou a contratação de duas, com as cláusulas prevendo a improrrogabilidade do prazo, ao contrário do afirmado na inicial.

4. Diante da falta de apresentação de todos os contratos de permissão, bem como da falta de prova inequívoca de que faria jus à prorrogação, fica evidenciado que a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

documentação juntada aos autos não é capaz de demonstrar de forma inequívoca o alegado direito líquido e certo a justificar a impetração da ação mandamental. Ou seja, pelo exame da vasta documentação apresentada pela impetrante, não se é possível aferir a efetiva exploração das linhas em questão e o prazo de validade das permissões para a análise do direito líquido e certo. Esta é uma condição para a análise do mérito da ação mandamental - a evidência, mediante prova documental pré-constituída. E a ausência de comprovação desse fato retira liquidez e certeza ao direito postulado de ter suas permissões prorrogadas como requerido na inicial.

5. Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Eliana Calmon, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Brasília (DF), 26 de junho de 2013.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.749 - DF (2008/0179551-4)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
IMPETRANTE : **VIAÇÃO PERNAMBUCANA TRANSPORTE E TURISMO LTDA**
ADVOGADO : **PAULO NAPOLEÃO GONÇALVES QUEZADO E OUTRO(S)**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES**
IMPETRADO : **MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Viação Pernambucana Transporte e Turismo Ltda. contra atos dos Exmos. Srs. Ministros do Transporte e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no exercício da Presidência do Conselho Nacional de Desestatização.

A impetrante alega, resumidamente, que seu *direito líquido e certo à manutenção e à prorrogação das permissões de serviço público* (transporte rodoviário interestadual de passageiros) vem sendo violado pelas autoridades ditas coatoras, as quais vêm promovendo medidas preparatórias para colocar em licitação todas as linhas que tenham como origem ou destino a Região Nordeste, em suposto desrespeito, portanto, aos contratos celebrados na vigência do Decreto n. 952/93.

De acordo com o art. 94 desse diploma normativo, o prazo máximo das concessões e permissões seria de 15 (quinze) anos, prorrogáveis por igual período. Nesse contexto, foram firmados os ajustes entre a União e a impetrante, restando estabelecidas, nas cláusulas contratuais, as condições para prorrogação. Nada obstante, em momento posterior, foi editado pelo Presidente da República o Decreto n. 2.521/98, revogando a possibilidade de prorrogação.

Dessa forma, pleiteia liminar para suspender a inclusão das linhas de transporte rodoviário exploradas por ela nos procedimentos licitatórios iniciados pelas autoridades coatoras em julho/2008. E, ao final, seja concedida a segurança para excluir em definitivamente dos planos de outorga e do programa de desestatização as linhas exploradas pelo impetrante, ou, sucessivamente, seja determinada às autoridades impetradas a observância do procedimento previsto na Lei n. 11.445/2007.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por decisão de fls. 394/395, o pedido liminar foi indeferido.

Nas informações de fls. 404/437, o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior alega que a competência do Conselho Nacional de Desestatização limita-se a recomendar ao Presidente da República a adoção de medidas que entender necessário, cabendo ao Presidente a expedição do Decreto sobre a matéria acaso entender conveniente.

Defende, em preliminar, a superveniente perda do objeto do presente *mandamus*, pois a exclusão das linhas de transporte rodoviário do Plano de Outorgas, assim como do Programa Nacional de Desestatização - PND não surtiria efeito prático algum, face a superveniente expedição do Decreto S/N, de 16 de junho de 2008, que incluiu no Programa Nacional de Desestatização as linhas objeto da presente demanda.

Alega, ainda, que as autoridades indicadas como impetradas não possuem legitimidade para integrar o pólo passivo da ação, visto que não detêm competência para determinar a correção da suposta ilegalidade.

No mérito, assevera que a inclusão ou não das linhas de transporte rodoviários de passageiros programa de desestatização é matéria reservada da apreciação subjetiva da Administração Pública, pois diz respeito ao juízo de conveniência e oportunidade, o que, por si só, limita a atuação do Poder Judiciário.

Por sua vez, o Ministro de Estado dos Transporte apresenta informações às fls. 441/508, sustentando, essencialmente, (a) nulidade do processo por vício de representação processual; (b) incompetência absoluta do STJ, pois o ato impugnado é de competência do Presidente da República; (c) falta de interesse de agir em face da edição do Decreto s/n, de 16 de julho de 2008; (d) ilegitimidade passiva das autoridades impetradas; (e) inépcia da inicial, haja vista a falta de congruência entre a causa de pedir (suposto direito à prorrogação dos contratos de concessão) e o pedido (exclusão das linhas por ela exploradas dos planos de outorgas); (f) impossibilidade de utilização do mandado de segurança para impugnar lei em tese; (b) a decadência da impetração, haja vista que já decorreram mais de dez anos da edição do Decreto n. 2.521/98; (h) ausência de prova pré-constituída do direito vindicado; (i) existência de ações judiciais e recomendação do Tribunal de Contas da União determinando a imediata realização dos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

procedimentos licitatórios de linhas de transporte interestadual; (j) "a exclusão das linhas operadas pela impetrante do plano de outorgas provocará a desestruturação de toda a política pública gestada para o setor com o novo Plano Geral de Outorgas, que prevê licitações por lotes de ligações, e não mais por linhas isoladas" (fl. 440); (k) não há direito adquirido à prorrogação dos contratos de transporte interestadual, e tampouco pode se conferir exclusividade à exploração das linhas pelo impetrante; (l) "inexistência de direito à indenização por investimentos não amortizados" (fl. 400)

Por parecer de fls. 758/762, o Ministério Público Federal opina pela extinção do feito.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 13.749 - DF (2008/0179551-4)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. CONCESSÃO. PRIMEIRO PLANO DE OUTORGAS. REGIÃO NORDESTE. DESPACHO DO MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES. DECRETOS 952/93 E 2.521/98. PRORROGAÇÃO DE CONTRATO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado por Viação Pernambucana Transporte e Turismo Ltda. (doravante apenas impetrante) contra atos dos Exmos. Srs. Ministros do Transporte e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no exercício da Presidência do Conselho Nacional de Desestatização (doravante autoridades coatoras ou impetrados). A impetrante alega, resumidamente, que seu *direito líquido e certo à manutenção e à prorrogação das permissões de serviço público* (transporte rodoviário interestadual de passageiros) vem sendo violado pelas autoridades ditas coatoras, as quais vêm promovendo medidas preparatórias para colocar em licitação todas as linhas que tenham como origem ou destino a Região Nordeste, em suposto desrespeito, portanto, aos contratos celebrados na vigência do Decreto n. 952/93.

2. Na espécie, a impetrante, em seu pedido, requer que *"seja concedida a segurança, para excluir dos planos de outorgas e do programa de desestatização editados pelos impetrados as linhas exploradas pela impetrante, assegurando a exploração respectiva, si et in quantum vigorantes os prazos contratuais em curso, bem assim a sua prorrogação nos exatos termos do art. 94 do Decreto nº 952/93 c/c cláusula DÉCIMA-QUARTA dos contratos de adesão"* (fls. 24). Ocorre que, apesar de ter pleiteado a exclusão do Plano Geral de Outorgas de todas suas linhas, no total de quatro, somente acostou à exordial dois contratos de permissão: Contrato de Permissão ANTT Nº 034/2006 (fl. 38/54) e o 035/2006 (fls. 59/75), onde consta a Cláusula Terceira - "Do prazo da permissão" nos seguintes termos (fl. 39 e fl. 60): *"O prazo da permissão do Serviço de que trata este Contrato é de 15 (quinze) anos, improrrogável, contados de 08 de outubro de 1993, data da publicação do Decreto nº 952, de 1 de outubro de 1993."*

3. Em nenhum desses dois contratos, juntados pela impetrante, ficou estabelecido a exploração das linhas pelo prazo de 15 anos, prorrogáveis por mais 15, contados da edição do Decreto nº 952/93, nem a suposta cláusula décima-quarta que garantiria a prorrogação, uma vez que tal cláusula, nos documentos apresentados, trata acerca "Da Intervenção". Assim, das quatro linhas que a impetrante afirma operar, somente comprovou a contratação de duas, com as cláusulas prevendo a improrrogabilidade do prazo, ao contrário do afirmado na inicial.

4. Diante da falta de apresentação de todos os contratos de permissão, bem como da falta de prova inequívoca de que faria jus à prorrogação, fica evidenciado que a documentação juntada aos autos não é capaz de demonstrar de forma inequívoca o alegado direito líquido e certo a justificar a impetração da ação mandamental. Ou seja, pelo exame da vasta documentação apresentada pela impetrante, não se é possível aferir a efetiva exploração das linhas em questão e o prazo de validade das permissões para a análise do direito líquido e certo. Esta é uma condição para a



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

análise do mérito da ação mandamental - a evidência, mediante prova documental pré-constituída. E a ausência de comprovação desse fato retira liquidez e certeza ao direito postulado de ter suas permissões prorrogadas como requerido na inicial.

5. Segurança denegada.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator): É cediço que o Mandado de Segurança não comporta a fase instrutória inerente aos ritos que contemplam cognição primária, porquanto na ação mandamental *"inexiste a fase de instrução, de modo que, havendo dúvidas quanto às provas produzidas na inicial, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito, por falta de um pressuposto básico, ou seja, a certeza e liquidez do direito"* (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in* Direito Administrativo, Editora Atlas, 13ª Ed., pág. 626).

Na espécie, a impetrante, em seu pedido, requer que *"seja concedida a segurança, para excluir dos planos de outorgas e do programa de desestatização editados pelos impetrados as linhas exploradas pela impetrante, assegurando a exploração respectiva, si et in quantum vigorantes os prazos contratuais em curso, bem assim a sua prorrogação nos exatos termos do art. 94 do Decreto nº 952/93 c/c cláusula DÉCIMA-QUARTA dos contratos de adesão"* (fls. 24).

Alega que opera quatro linhas (fls. 5):

- a) - Prefixo 03.0385-20 JUAZEIRO DO NORTE (CE) - ARARIPINA (PE) e respectivo(s) serviço(s) complementar(es) e diferenciados, com suas SECÇÕES;
- b) - Prefixo 03.0386-20 JUAZEIRO DO NORTE (CE) - JUAZEIRO (BA), Via CRUZ DE MALTA (PE) e respectivo(s) serviço(s) complementar(es) e diferenciados e as suas SECÇÕES;
- c) - Prefixo 03.0849-20 / JUAZEIRO DO NORTE (CE) - JUAZEIRO (BA), Via MILAGRES (CE) (Serviço deferido por LIMINAR em 26.01.2007) e suas SECÇÕES, como abaixo se segue:
- d) - Prefixo 03.0849-21 / JUAZEIRO DO NORTE (CE) - JUAZEIRO (BA), via CRATO (CE) e PARNAMIRIM (PE) - (Serviço deferido em 01.02.91) e suas SECÇÕES:

Ocorre que, apesar de ter pleiteado a exclusão do Plano Geral de Outorgas de todas suas linhas, no total de quatro, somente acostou à exordial dois contratos de permissão: Contrato



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Permissão ANTT N° 034/2006 (fl. 38/54) e o 035/2006 (fls. 59/75), onde consta a Cláusula Terceira - "Do prazo da permissão" nos seguintes termos (fl. 39 e fl. 60):

O prazo da permissão do Serviço de que trata este Contrato é de 15 (quinze) anos, improrrogável, contados de 08 de outubro de 1993, data da publicação do Decreto n° 952, de 1 de outubro de 1993.

Ora, em nenhum desses dois contratos, juntados pela impetrante, ficou estabelecido a exploração das linhas pelo prazo de 15 anos, prorrogáveis por mais 15, contados da edição do Decreto n° 952/93, nem a suposta cláusula décima-quarta que garantiria a prorrogação, uma vez que tal cláusula, nos documentos apresentados, trata acerca "Da Intervenção".

Assim, das quatro linhas que a impetrante afirma operar, somente comprovou a contratação de duas, com as cláusulas prevendo a improrrogabilidade do prazo, ao contrário do afirmado na inicial .

Diante da falta de apresentação de todos os contratos de permissão, bem como da falta de prova inequívoca de que faria jus à prorrogação, fica evidenciado que a documentação juntada aos autos não é capaz de demonstrar de forma inequívoca o alegado direito líquido e certo a justificar a impetração da ação mandamental.

Ou seja, pelo exame da vasta documentação apresentada pela impetrante, não se é possível aferir a efetiva exploração das linhas em questão e o prazo de validade das permissões para a análise do direito líquido e certo. Esta é uma condição para a análise do mérito da ação mandamental - a evidência, mediante prova documental pré-constituída. E a ausência de comprovação desse fato retira liquidez e certeza ao direito postulado de ter suas permissões prorrogadas como requerido na inicial.

Pelas considerações expostas, DENEGO a segurança.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2008/0179551-4 PROCESSO ELETRÔNICO MS 13.749 / DF

PAUTA: 26/06/2013

JULGADO: 26/06/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro CASTRO MEIRA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. WALLACE DE OLIVEIRA BASTOS

Secretária

Bela. Carolina Vêras

AUTUAÇÃO

IMPETRANTE : VIAÇÃO PERNAMBUCANA TRANSPORTE E TURISMO LTDA
ADVOGADO : PAULO NAPOLEÃO GONÇALVES QUEZADO E OUTRO(S)
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DOS TRANSPORTES
IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO
EXTERIOR

ASSUNTO: Administrativo - Ato - Permissão - Transporte - Interestadual

SUSTENTAÇÃO ORAL

Compareceu à sessão, a Dra. EMILIANA ALVES LARA, pelo impetrado.

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 unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Ari Pargendler, Eliana Calmon, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins, Herman Benjamin e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator.