



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.358.747 - RJ (2012/0236840-5)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
AGRAVANTE : GARDEL TURISMO LTDA
ADVOGADOS : MARCUS FONTES E OUTRO(S)
MARIA RITA DE CASSIA FIGUEIREDO PINTO E OUTRO(S)
RAQUEL BASTOS DALTRO DE MIRANDA E OUTRO(S)
SPENCER DALTRO DE MIRANDA FILHO E OUTRO(S)
AGRAVADO : DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO - DETRO/RJ
PROCURADOR : RENATA GUIMARÃES SOARES BECHARA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO PERMISSÃO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 480, 481 E 482 DO CPC E 42, § 2º, DA LEI N. 8.987/95. AFRONTA À RESERVA DE PLENÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. INDENIZAÇÃO. NÃO CABIMENTO. LIMITES DA LIDE.

1. A análise da existência de cerceamento de defesa esbarra na Súmula 7/STJ, mormente quando a questão posta desborda dos lindes da ação civil pública.

2. Não cabe análise de violação dos arts. 480 e 481 do CPC, ante a falta de prequestionamento da matéria.

3. Nos termos do art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95, deve a Administração promover certame licitatório para novas concessões de serviços públicos, não sendo razoável a prorrogação indefinida de contratos de caráter precário.

4. Este Tribunal considera que o art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 não se aplica a permissões, o que *per se* já justificaria o afastamento da indenização destinada aos concessionários. Precedentes.

5. O entendimento deste Tribunal é no sentido de ser "indispensável o cumprimento dos ditames constitucionais e legais, com a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, o que não ocorreu no presente caso" (REsp 1.354.802/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013).

6. Ausente prévio procedimento licitatório, a Administração não deve indenizar empresas permissionárias, mormente quando se busca mera adequação de serviço público à legislação de regência e à Carta da República.

7. Precedentes deste Tribunal: AgRg no AREsp 481.094/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21/5/2014; REsp 1.422.656/RJ, Rel.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21/3/2014, REsp 1.366.651/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 26/9/2013, AgRg no REsp 1.423.158/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 6/4/2015, REsp 1.407.860/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, DJe 18/12/2013 e REsp 1.420.691/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe 13/12/2013; REsp 1.376.569/RJ, em decisão monocrática, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe de 10/4/15.

8. Agravo regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 15 de setembro de 2015(Data do Julgamento)

Ministro Og Fernandes
Presidente e Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.358.747 - RJ (2012/0236840-5)

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES: Cuida-se de agravo regimental interposto contra decisão que deu provimento em parte ao recurso especial da empresa Gardel Turismo Ltda. para afastar a condenação em honorários advocatícios; e deu provimento em parte ao recurso especial do Ministério Público para afastar a indenização fixada na origem.

A empresa agravada busca em seu agravo regimental:

- i) excluir da r. Decisão agravada a parte que modificou o prazo fixado pelo r. Acórdão *a quo* para a realização das licitações das linhas de ônibus, pois tal alteração não foi pleiteada no recurso especial do Ministério Público nem dos demais recorrentes; por consequência, deve ser mantido o prazo estabelecido pelo r. Aresto *a quo* para a realização das licitações, de até 1 ano, a contar do trânsito em julgado da lide;
- ii) não conhecer do recurso especial do Ministério Público, referente à pretensa violação do artigo 462 do CPC, por ausência de prequestionamento da exegese do artigo 462 do CPC à luz dos artigos 128 e 460 do CPC, mantendo a aplicação do direito superveniente, objeto dos artigos 3º a 6º da Lei Federal n. 8.987/1995, com a redação dada pela Lei Federal n. 11.445/2007, à Gardel Turismo Ltda.;
- iii) corrigir a r. Decisão agravada quanto: 1) à inexistência de condenação do DETRO ou do Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de indenização à Gardel Turismo Ltda.; 2) à existência de compatibilidade entre o pedido formulado na inicial e o direito superveniente reconhecido na Corte *a quo*, por estar contido naquele pedido; 3) a terem os §§ 3º a 6º do artigo 42 da Lei Federal n. 8.987/1995 criado nova possibilidade de eventual indenização para as permissões outorgadas sem licitação, em harmonia com a legislação de regência; 4) a serem todas as disposições da Lei Federal n. 8.987/1995 aplicáveis aos permissionários, por força do § único do artigo 40 da mesma Lei; 5) à inaplicabilidade ao caso dos autos da jurisprudência citada na r. Decisão agravada;
- iv) dar provimento ao recurso especial da Gardel Turismo Ltda. para reformar o r. Aresto *a quo* no tocante à nulidade do contrato de adesão, para reconhecê-lo lícito e respaldado pelo § 2º do artigo 42 da Lei Federal n. 8.987/1995;
- v) alternativamente, dar provimento ao recurso especial da Gardel Turismo Ltda. para determinar o retorno dos autos à Corte de origem, para que: 1) o seu órgão Especial manifeste-se a respeito da constitucionalidade do artigo 6º da Lei Estadual n. 2.831/1997; 2) complete a prestação jurisdicional e manifeste-se a respeito das razões de defesa suscitadas pela ora agravante; 3) possibilite à ora agravante a produção



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

da prova requerida.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.358.747 - RJ (2012/0236840-5)

VOTO

O SR. MINISTRO OG FERNANDES (Relator): Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de anular acordos delegatários relativos a permissões de linhas de ônibus intermunicipais que foram realizadas sem prévia licitação.

O acórdão recorrido, acolhendo a tese do Ministério Público, entendeu pela ilegalidade dos acordos celebrados, mas determinou que a realização de nova licitação acontecesse após o pagamento da indenização prevista no art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95.

No julgamento dos diversos recursos especiais, o acórdão foi mantido em relação à ilegalidade dos acordos e a indenização foi afastada com determinação de que fosse realizada licitação no prazo de um ano.

Primeiramente, não há de se alterar a conclusão de que o exame da tese acerca do cerceamento de defesa esbarra na Súmula 7/STJ, nos termos da decisão agravada:

A questão do cerceamento de defesa foi analisada pela Corte de origem, nos seguintes termos:

Quanto às alegações referentes a cerceamento de defesa e nulidade da sentença, por violação ao disposto no art. 458, I, CPC, estas não merecem prosperar. Como é cediço, o julgamento antecipado da lide é autorizado quando se tratar de matéria meramente de direito ou, sendo de direito e de fato, quando não houver necessidade de produção de provas. Desta feita, não se vislumbra a nulidade apontada, observado o inserto nos art. 130 e 131 do CPC, pois desinfluyente, no caso concreto, o exame dos processos administrativos relativos às delegações e, ainda, levando-se em conta que a sentença enfrentou todas as questões jurídicas e processuais relevantes para o deslinde da controvérsia. Ademais, não pode a prestação jurisdicional restar paralisada, em razão de alegado extravio de provas comum às partes.

A revisão das premissas fáticas estabelecidas na origem é inviável no



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

âmbito de recurso especial, o que impede o conhecimento da matéria, nos termos da Súmula 7/STJ.

No tocante ao exame da constitucionalidade do art. 6º da Lei Estadual n. 2.831/97, a decisão agravada bem explicita a falta de prequestionamento dos arts. 480, 481 e 482 do CPC.

Referente à legalidade da prorrogação dos contratos, o *decisum* trouxe os seguintes elementos:

Por outro lado, o art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 é de solar clareza quanto ao dever da Administração em promover o certame licitatório, no prazo mínimo de 24 meses, para que sejam regularizadas as concessões. Confirmam-se os termos do referido dispositivo legal:

§ 2º As concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses.

Todavia, esse diferimento na realização dos certames não autoriza a Administração prolongar indefinidamente as permissões e concessões outorgadas em descompasso com as normas vigentes, sob pena de frustrar e tornar inútil o comando contido no art. 43 da referida lei: "Ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988".

Logo, não houve ofensa ao art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95, pois a interpretação que foi conferida ao normativo é a mais consentânea com os princípios da Administração Pública e com o sistema de outorga introduzido pelo citado diploma legislativo.

Quanto ao afastamento da indenização determinada na origem, a parte ora agravante traz duas preliminares que devem ser enfrentadas.

Primeiramente, no que tange à alegada falta de prequestionamento do art. 462 do CPC, observa-se, ao contrário, a emissão de juízo prévio sobre a matéria, conforme se deduz do excerto abaixo:

Ora, se assim é, pretensão fundada em norma, que veio a também fundamentar o julgado e também serviu como fundamentação da pretensão recursal, inclusive com as modificações que traz à Lei Federal



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8.987/95, depois da resposta do apelante, mas antes da sentença, e não sendo por esta considerada, mesmo sem implicar alteração do pedido, traz à questão o exame das alegações do réu apelante, nos termos do art. 462 do CPC, tanto que fato ou direito superveniente possa influir no julgamento da causa.

A partir da singela leitura do disposto no artigo 462 do Código de Processo Civil, percebe-se que, no plano do processo civil brasileiro, o Magistrado, de ofício ou a pedido da parte, deve levar em consideração fato ou direito supervenientes que possam influir no julgamento do conflito, haja vista que a decisão judicial deve refletir o estado de fato ou de direito da causa no momento da entrega da prestação jurisdicional.

No tocante à indenização, esta foi determinada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos seguintes termos:

Por tudo isso, o direito superveniente, manifestado nas disposições contidas no art. 42 e seus desdobramentos da Lei n. 8.987/1995, com a redação da Lei n. 11.445/2007, é aplicável a resolução do caso, motivo por que há que se observarem os termos da norma em comento, inclusive no que toca aos procedimentos administrativos para apuração de eventual indenização.

Verifica-se que a decisão monocrática não desbordou dos lindes do recurso especial, seja pelo prequestionamento da matéria, seja quanto à existência de indenização fixada na origem.

No mais, a decisão agravada deve ser mantida, reconhecendo-se a impossibilidade de aplicação do art. 462 do CPC ao caso concreto e o afastamento da indenização fixada na origem.

Confiram-se os termos da decisão agravada:

Da leitura do aresto recorrido, dessume-se que foram devidamente anotadas pela Corte de origem a aplicação do direito superveniente e a vinculação da realização do pleito licitatório ao pagamento de indenização às empresas - tema que foi referido diversas vezes no aresto recorrido.

Merece prosperar a alegação de que fora violado o art. 462 do CPC, não sendo possível a condenação do órgão estatal a indenizar a empresa, porquanto o pleito escapa aos lindes do requerido na exordial.

Nos autos, não houve pedido reconventional em que a empresa buscasse o direito à indenização, não sendo cabível condenação que desborda, em muito, do pedido formulado na ação, ainda que com base na existência de direito superveniente.

É consabido que o fato novo estranho à *causa petendi* demanda um contraditório regular em outra ação, em respeito ao devido processo legal.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ademais, por se tratar de ação civil pública, a busca da tutela de bem coletivo estaria desnaturada com a condenação da Administração em ressarcir as empresas dos investimentos realizados.

De outra parte, este Tribunal entende ser "indispensável o cumprimento dos ditames constitucionais e legais, com a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, o que não ocorreu no presente caso." (REsp 1.354.802/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013).

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. REAJUSTE DE TARIFAS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. IMPOSSIBILIDADE. FALTA DE LICITAÇÃO. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.

1. "É indispensável a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, ainda que os Termos de Permissão tenham sido assinados em período anterior à Constituição Federal de 1988." (REsp 886.925/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 21.11.2007).

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg nos EDcl no REsp 799.250/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 4/2/2010)

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. INOCORRÊNCIA. TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE TARIFAS. PERMISSÃO. PRÉVIA LICITAÇÃO.

1. Descuidou-se a recorrente de observar as exigências legais e regimentais, em especial no que se refere ao confronto entre os fundamentos adotados no acórdão recorrido e o acórdão proferido pela 1ª Turma no REsp 120.113-MG que, aliás, examinou uma situação atípica, consoante se deduz da própria ementa transcrita pela recorrente.

2. O acórdão entendeu que mera permissão de serviço público, ato unilateral e precário da Administração Pública, não gera direito à pretendida equivalência patrimonial em decorrência de sua própria natureza, eis que é executada por conta e risco da permissionária. O fundamento é suficiente para refutar a pretensão da recorrente.

3. É indispensável a ocorrência de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, já que atuam por sua conta e risco. Precedentes.

4. Recurso especial improvido.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(REsp 686.601/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 27.6.06).

Ainda a reforçar o afastamento da indenização, cabe consignar que a manutenção da irregularidade aferida na ação civil pública não pode ficar condicionada ao procedimento complexo de aferição de eventual ressarcimento ao qual teria direito a empresa.

Em consequência, é inviável vincular a realização do pleito licitatório ao pagamento de eventual ressarcimento à empresa.

Ainda se assim não fosse, esta Corte Superior concluiu que o art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 não se aplica aos permissionários, o que *per se* já justificaria o afastamento da indenização.

Confirmam-se os precedentes:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE COLETIVO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO E À LEI N. 8.987/95. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO.

Sobreleva notar que, ao tribunal toca decidir a matéria impugnada e devolvida. A função teleológica da decisão judicial é a de compor, precipuamente, litígios. Não é peça acadêmica ou doutrinária, e, tampouco, destina-se a responder a argumentos, à guisa de quesitos, como se laudo pericial fora. Contenta-se o sistema com a solução da controvérsia observada a *res in iudicium deducta*. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 175, I, estabelece que 'incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos'. Na mesma esteira, a Lei n. 8.987/95 impõe a realização de licitação para a ocorrência de permissão.

Na hipótese em exame, independentemente da natureza da permissão (condicionada ou não), inexistente direito à indenização, porque a exigência legal de realização de licitação não foi cumprida.

A assinatura do Termo de permissão inicial em período anterior à Constituição Federal não gera qualquer direito ao equilíbrio econômico financeiro, uma vez que a licitação era obrigatória também naquela época. 'O princípio da isonomia, por si só, independe de qualquer norma, obriga a Administração a valer-se do procedimento da licitação e ao estabelecer esta obrigatoriedade erige a própria licitação em princípio, pois mesmo na ausência de normas específicas, está a Administração obrigada a utilizar-se de procedimentos licitatórios (RDP 88/85)' (Adilson Abreu Dallari).

Apenas a título de argumentação, saliente-se que o artigo 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95, assim como o artigo 55, II, "d", do Decreto-lei n. 2.300/86 e 59 da Lei n. 8.666/93, aplicam-se somente às concessões de serviço público, e não às permissões. E ainda que a hipótese dos autos cuidasse de contrato de concessão, tampouco



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

teria a recorrente direito à indenização pretendida, porque a realização de prévia licitação seria obrigatória, seja antes ou após a vigência da Constituição Federal de 1988.

Recurso especial não provido

(REsp 443.796/MG, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 3.11.03).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO PARCIAL. TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO. TERMO DE PERMISSÃO, COM CARACTERÍSTICAS DE CONCESSÃO. INDENIZAÇÃO. ALEGAÇÃO DE PREJUÍZOS DECORRENTES DE TARIFAS DEFICITÁRIAS. INOCORRÊNCIA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ILEGALIDADE. INEXISTÊNCIA DE BOA-FÉ DO CONTRATANTE. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR.

1. Recurso Especial interposto contra v. Acórdão que julgou improcedente ação intentada por empresas permissionárias do serviço público de transporte coletivo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com vistas a obter indenização por prejuízos decorrentes de tarifas deficitárias impostas ao setor, causadoras do desequilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado por ocasião da permissão.

2. Ausência de prequestionamento sobre aspectos suscitados que não foram objeto de debate pela decisão recorrida no ambiente do apelo extremo.

3. Termo de Permissão assinado pelo Poder Público e pela permissionária. Os elementos componentes do mencionado Termo levam a que se considere que, entre partes, houve, verdadeiramente, a Concessão de serviço público.

4. Exigência de procedimento licitatório prévio para validação de contrato de concessão com a Administração Pública, quer seja antes da Constituição Federal de 1988, quer após a vigência da mencionada Carta.

5. Não havendo a licitação, a fim de garantir licitude aos contratos administrativos, pressuposto, portanto, para a sua existência, validade e eficácia, não pode se falar em concessão e, por consequência, nos efeitos por ela produzidos.

6. As relações contratuais do Poder Público com o particular são desenvolvidas com obediência rigorosa ao princípio da legalidade. Ferido tal princípio, inexistente direito a ser protegido, para qualquer das partes, além de determinar responsabilidades administrativas, civis (improbidade administrativa) e penais, quando for o caso, para o administrador público.

7. Em razão do uso indiscriminado das permissões de serviço público, é de se lhe atribuir efeitos análogos aos do instituto da concessão de serviço público quando a complexidade da atividade deferida por meio daquele instituto seja de tal monta que exija um longo prazo para o retorno dos altos investimentos realizados no intuito de viabilizar a sua prestação.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8. Este direito está condicionado à licitude da atividade prestada pelo permissionário, de modo que, ausente prévio procedimento licitatório, não há que se falar em manutenção do equilíbrio econômico-financeiro que nele deveria ser estipulado, cabendo ao permissionário, em atenção ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e à sua inexistente boa-fé, suportar os ônus decorrentes de uma ilegalidade que lhe favoreceu."

9. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, improvido.

(REsp 403.905/MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/3/2002, DJ 6/5/2002, p. 260 - grifos nossos)

Por fim, como já reconhecido acima, não há como se condenar a ré em honorários advocatícios.

A jurisprudência do STJ reconheceu que, ausente o procedimento de licitação, a Administração não deve indenizar as empresas permissionárias, mormente quando se busca mera adequação de serviço público à legislação de regência e à Carta da República.

Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. REAJUSTE DE TARIFAS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. IMPOSSIBILIDADE. FALTA DE LICITAÇÃO. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. 1. "É indispensável a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, ainda que os Termos de Permissão tenham sido assinados em período anterior à Constituição Federal de 1988." (REsp 886.925/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 21.11.2007). 2. Agravo regimental não provido. (AgRg nos EDcl no REsp 799.250/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 4/2/2010)

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. INOCORRÊNCIA. TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE TARIFAS. PERMISSÃO. PRÉVIA LICITAÇÃO. 1. Descuidou-se a recorrente de observar as exigências legais e regimentais, em especial no que se refere ao confronto entre os fundamentos adotados no acórdão recorrido e o acórdão proferido pela 1ª Turma no REsp 120.113-MG que, aliás, examinou uma situação atípica, consoante se deduz da própria ementa transcrita pela recorrente. 2. O acórdão entendeu que mera permissão de serviço público, ato unilateral e precário da Administração Pública, não gera direito à pretendida equivalência patrimonial em decorrência de sua própria natureza, eis que é executada por conta e risco da permissionária. O fundamento é suficiente para refutar a pretensão da recorrente. 3. É indispensável a ocorrência de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, já que atuam por sua conta e risco. Precedentes. 4. Recurso especial improvido" (REsp 686.601/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 27.6.06).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. REAJUSTE DE TARIFAS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. IMPOSSIBILIDADE. FALTA DE LICITAÇÃO. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. NATUREZA DO CONTRATO. SÚMULA Nº 07/STJ. I - Este Sodalício já se manifestou a respeito do tema, por meio de diversos julgados oriundos do Estado de Minas Gerais, tendo a jurisprudência firmado entendimento no sentido de que não é cabível cogitar-se indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, em face da ocorrência de tarifas deficitárias, tendo em vista a inexistência de prévia licitação e em atendimento à supremacia do interesse público. Precedentes: REsp 443.796/MG, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, DJ de 3/11/03; REsp 400.007/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 7/4/03 e REsp 403.905/MG, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 6/5/02. II - Para se concluir que o contrato em comento se trata de concessão e não de permissão de serviço público, necessário o reexame do substrato fático-probatório dos autos, a teor da Súmula 07/STJ, porquanto a Corte *a quo* concluiu que o contrato em comento é de permissão. Precedente: AgRg no REsp 437.620/MG, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 1º/7/04. III - Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 739.987/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 19.12.05).

Por todo exposto, reconhecida a ilegalidade da renovação dos contratos, não deve prevalecer o prazo imposto no aresto recorrido para realização das licitações - um ano após o trânsito em julgado ao aresto recorrido.

Em precedentes desta Segunda Turma, adotou-se um posicionamento que se revela adequado para o caso dos autos, resguardando-se a continuidade do serviço sem alongar indefinidamente a situação irregular.

A realização do procedimento licitatório no prazo de até 1 ano, independentemente do trânsito em julgado, momento em que cessam os efeitos dos contratos em questão.

O apelo não deve ser provido quanto ao pleito de condenação em honorários em ação civil pública

Cabe ainda referir que a fixação de novo prazo para a realização do certame licitatório é consectário lógico do afastamento do que ficara decidido pela Corte de origem.

Por fim, menciono os diversos julgados desta Corte que analisaram



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

questão idêntica:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE PÚBLICO. PRECARIEDADE. PRORROGAÇÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. A questão relativa ao alegado cerceamento de defesa, defendida no Recurso Especial, busca afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido, tornando inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ.

3. Em casos idênticos, relativos a outras Ações Cíveis Públicas com o mesmo objeto e permissionárias diferentes, o STJ analisou as questões aqui aduzidas: 3.1. "Não há que se falar em violação ao princípio da reserva de plenário, uma vez que o Tribunal *a quo*, ao julgar nulo o ato administrativo que renovou a concessão do serviço público sem licitação, o fez, principalmente, com fundamento nos artigos 37, inciso XXI, e 175 da Constituição Federal e na Lei 8.987/95, com as alterações trazidas pela Lei 11.445/07, mencionando, como mais um argumento, a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Estadual 2.831/97, que violava o princípio da obrigatoriedade da licitação." (AgRg no AREsp 481.094/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21.5.2014).

3.2. "A prorrogação do contrato de permissão por longo prazo, fundamentada na necessidade de se organizar o procedimento licitatório, não pode ser acolhida para justificar a prorrogação efetuada, visto que tratam de suposto direito econômico das empresas que não podem se sobrepor ao preceito constitucional que obriga a licitar e visa garantir e resguardar o interesse público da contratação precedida de licitação." (AgRg no AREsp 481.094/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 21.5.2014).

3.3. No mesmo sentido: EDcl no REsp 1.366.651/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 25.2.2014; REsp 1.407.860/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 18.12.2013; e REsp 1.420.691/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 13.12.2013.

4. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.423.158/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/3/2015, DJe 6/4/2015)

AGRAVO REGIMENTAL DA LINAVE TRANSPORTES LTDA. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE PLENÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. SÚMULA 7/STJ. ART. 42, § 2º, DA LEI 8.987/95. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL. PRAZO. RESPEITO AO ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. HONORÁRIOS. TESE SEM



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PREQUESTIONAMENTO.

1. No que se refere à decisão que conheceu do agravo para prover o recurso especial do Detro, inconcebível que se imagine privilegiar o interesse privado da empresa recorrida, no eventual direito de ser indenizada, mantendo a perpetuação de um contrato reconhecido como nulo pela ausência de licitação.
2. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que "extinto o contrato de concessão por decurso do prazo de vigência, cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, não estando condicionado o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização, que deve ser pleiteada nas vias ordinárias" (AgRg no REsp 1.139.802/SC, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/4/2011, DJe 25/4/2011)
3. Declarada a nulidade da permissão outorgada sem licitação pública, não se pode condicionar o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização, cabendo ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação.
4. Ressalta-se que a eventual paralisação na prestação do serviço de transporte público de que trata a presente demanda, coadjuvado pela impossibilidade de o ente público assumir, de forma direta, a prestação do referido serviço, em razão da desmobilização da infra-estrutura estatal, anterior a conclusão do procedimento licitatório, poderá ensejar a descontinuidade dos serviços prestados, em completa afronta ao princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais. Assim, visando a continuidade do serviço público de transporte e o interesse de toda coletividade, autoriza-se a realização do procedimento licitatório no prazo de até um ano, independentemente do trânsito em julgado, momento em que cessam os efeitos dos contratos em questão.
5. Trata-se no presente caso de ação civil pública apresentada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra o DETRO/RJ e a Linave Transportes Ltda. visando a declaração de nulidade de todos os instrumentos delegatórios outorgados sem licitação firmados entre os réus, bem como a condenação do primeiro a realizar a licitação das linhas de ônibus exploradas pela segunda.
6. A ação civil pública é o instrumento processual destinado à defesa judicial de interesses difusos e coletivos, permitindo a tutela jurisdicional do Estado com vistas à proteção de certos bens jurídicos. Por meio desta ação, reprime-se ou previne-se a ocorrência de danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Assim, não cabe neste tipo de ação, em que se busca a tutela do bem coletivo, a condenação do Estado em indenizar o "réu", no caso, a permissionária de transporte público, na indenização dos investimentos realizados, que poderá ser pleiteado em ação autônoma.
7. O contrato firmado entre a Linave Transportes Ltda. e o DETRO/RJ



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

constitui apenas um contrato de permissão DE CARÁTER PRECÁRIO, portanto sem qualquer licitação, submetendo-se, o permissionário, a todos os riscos inerentes de tal repugnante prática. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que "é indispensável a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, ainda que os Termos de Permissão tenham sido assinados em período anterior à Constituição Federal de 1988." (REsp 886.925/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 21.11.2007). Dessa forma, conclui-se ser indispensável o cumprimento dos ditames constitucionais e legais, com a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, o que não ocorreu no presente caso.

8. Saliente-se que o artigo 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 aplica-se somente às concessões de serviço público, e não às permissões.

Precedente: REsp 443.796/MG, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 3.11.03.

9. Por outro lado, no que se refere à decisão que conheceu do agravo para negar seguimento ao recurso especial da Linave, os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

10. Não há que se falar em violação ao princípio da reserva de plenário, uma vez que o Tribunal *a quo*, ao julgar nulo o ato administrativo que renovou a concessão do serviço público sem licitação, o fez, principalmente, com fundamento nos artigos 37, inciso XXI, e 175 da Constituição Federal e na Lei 8.987/95, com as alterações trazidas pela Lei 11.445/07, mencionando, como mais um argumento, a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Estadual 2.831/97, que violava o princípio da obrigatoriedade da licitação.

11. O Tribunal *a quo* concluiu pela ausência de cerceamento de defesa. Ora, infirmar tais conclusões, com o fito de acolher a apontada violação aos artigos 130 e 330, inciso I, do CPC e aferir se houve, ou não, cerceamento de defesa e prejuízo à parte demandaria incursão no contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso em recurso especial, nos termos da Súmula 7 desta Corte de Justiça.

12. A redação contida no § 2º do art. 42 da Lei n. 8.987/95 estabelece que "as concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses", ou seja, fixa o prazo de 24 meses como tempo mínimo necessário que deve ser observado pela Administração Pública para a realização de levantamentos e avaliações indispensáveis à organização



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

das licitações exigidas.

13. A Lei 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu art. 2º, afirma que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Assim, a exigibilidade da licitação é proveniente da Constituição Federal, devendo a legislação infraconstitucional ser compatibilizada com os preceitos insculpidos nos artigos 37, inciso XXI, e 175 da Carta República, não podendo admitir-se um longo lapso temporal, com respaldo no art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95, uma vez que o comando constitucional deve ser plenamente cumprido. Precedente: ADI 3521, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 28/9/2006, DJ 16-3-2007.

14. A prorrogação do contrato de permissão por longo prazo, fundamentada na necessidade de se organizar o procedimento licitatório, não pode ser acolhida para justificar a prorrogação efetuada, visto que tratam de suposto direito econômico das empresas que não podem se sobrepor ao preceito constitucional que obriga a licitar e visa garantir e resguardar o interesse público da contratação precedida de licitação.

15. Quanto aos honorários, a ora recorrente utilizou-se do fundamento de que o DETRO/RJ não faz jus à verba honorária que lhe foi concedida, uma vez que foi ele que deu causa à instauração do processo, sendo ele que elaborou o contrato que o Poder Judiciário considerou inválido. Ocorre que não há como apreciar essa tese, uma vez que não foi objeto de debate pela instância ordinária, o que inviabiliza o conhecimento do especial no ponto por ausência de prequestionamento.

16. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 481.094/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/5/2014, DJe 21/5/2014)

RECURSO ESPECIAL DA TRANSTURISMO REI LTDA. PROCESSUAL CIVIL. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE PLENÁRIO. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. SÚMULA 7/STJ. ART. 42, § 2º, DA LEI Nº 8987/95. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL. PRAZO. RESPEITO AO ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. HONORÁRIOS. TESES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. Não há que se falar em violação ao princípio da reserva de Plenário, uma vez que o Tribunal *a quo*, ao julgar nulo o ato administrativo que renovou a concessão do serviço público sem licitação, o fez,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

principalmente, com fundamento nos artigos 37, inciso XXI, e 175 da Constituição Federal e na Lei n. 8.987/95, com as alterações trazidas pela Lei n. 11.445/07, mencionando, como mais um argumento, a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Estadual n. 2.831/97, que violava o princípio da obrigatoriedade da licitação.

3. O Tribunal *a quo* concluiu pela ausência de cerceamento de defesa. Ora, infirmar tais conclusões, com o fito de acolher a apontada violação aos artigos 130 e 330, inciso I, do CPC e aferir se houve, ou não, cerceamento de defesa e prejuízo à parte demandaria incursão no contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso em recurso especial, nos termos da Súmula 7 desta Corte de Justiça.

4. A redação contida no § 2º do art. 42 da Lei n. 8.987/95 estabelece que "as concessões em caráter precário, as que estiverem com prazo vencido e as que estiverem em vigor por prazo indeterminado, inclusive por força de legislação anterior, permanecerão válidas pelo prazo necessário à realização dos levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações que precederão a outorga das concessões que as substituirão, prazo esse que não será inferior a 24 (vinte e quatro) meses", ou seja, fixa o prazo de 24 meses como tempo mínimo necessário que deve ser observado pela Administração Pública para a realização de levantamentos e avaliações indispensáveis à organização das licitações exigidas.

5. A Lei 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, em seu art. 2º, afirma que as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Assim, a exigibilidade da licitação é proveniente da Constituição Federal, devendo a legislação infraconstitucional ser compatibilizada com os preceitos insculpidos nos artigos 37, inciso XXI, e 175 da Carta República, não podendo admitir-se um longo lapso temporal, com respaldo no art. 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95, uma vez que o comando constitucional deve ser plenamente cumprido. Precedente: ADI 3521, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 28/9/2006, DJ 16-3-2007.

6. A prorrogação do contrato de permissão por longo prazo, fundamentada na necessidade de se organizar o procedimento licitatório, não pode ser acolhida para justificar a prorrogação efetuada, visto que tratam de suposto direito econômico das empresas que não podem se sobrepor ao preceito constitucional que obriga a licitar e visa garantir e resguardar o interesse público da contratação precedida de licitação.

7. Quanto aos honorários, o ora recorrente utilizou-se de dois fundamentos: (i) que a Corte de origem, ao fixar os honorários advocatícios em favor do DETRO/RJ para R\$ 15.000,00, acabou majorando tal valor de ofício sem qualquer pedido da parte; (ii) que o DETRO/RJ não faz jus à verba honorária que lhe foi concedida, uma vez que foi ele que deu causa à instauração do processo, sendo ele que elaborou o contrato que o Poder Judiciário considerou inválido. Ocorre



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que não há como apreciar tais teses, uma vez que não foram objeto de debate pela instância ordinária, o que inviabiliza o conhecimento do especial no ponto por ausência de prequestionamento.

Incidem ao caso as súmulas 211/STJ e 282/STF.

8. Precedentes: REsp 1.354.802/RJ e REsp 1.366.651/RJ, de minha relatoria, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013.

9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

RECURSO ESPECIAL DO DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - DETRO-RJ. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO.

1. O Tribunal de origem manteve a sentença no ponto em que diz respeito à necessidade de procedimento licitatório, no prazo máximo de 1 ano, a contar do trânsito em julgado da ação.

2. Inconcebível que se imagine privilegiar o interesse privado da empresa recorrida, no eventual direito de ser indenizada, mantendo a perpetuação de um contrato reconhecido como nulo pela ausência de licitação.

3. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que "extinto o contrato de concessão por decurso do prazo de vigência, cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, não estando condicionado o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização, que deve ser pleiteada nas vias ordinárias" (AgRg no REsp 1.139.802/SC, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/4/2011, DJe 25/4/2011)

4. Declarada a nulidade da permissão outorgada sem licitação pública, não se pode condicionar o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização, cabendo ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação.

5. Ressalta-se que a eventual paralisação na prestação do serviço de transporte público de que trata a presente demanda, coadjuvado pela impossibilidade de o ente público assumir, de forma direta, a prestação do referido serviço, em razão da desmobilização da infra-estrutura estatal, anterior a conclusão do procedimento licitatório, poderá ensejar a descontinuidade dos serviços prestados, em completa afronta ao princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais. Assim, visando a continuidade do serviço público de transporte e o interesse de toda coletividade, autoriza-se a realização do procedimento licitatório no prazo de até 1 ano, independentemente do trânsito em julgado, momento em que cessam os efeitos dos contratos em questão.

6. Trata-se no presente caso de ação civil pública apresentada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra o DETRO/RJ e a Transturismo Rei Ltda. visando a declaração de nulidade de todos os instrumentos delegatórios outorgados sem licitação firmados entre os réus, bem como a condenação do primeiro a realizar a licitação das linhas de ônibus exploradas pela segunda.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7. A Ação civil pública é o instrumento processual destinado à defesa judicial de interesses difusos e coletivos, permitindo a tutela jurisdicional do Estado com vistas à proteção de certos bens jurídicos. Por meio desta ação, reprime-se ou previne-se a ocorrência de danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Assim, não cabe neste tipo de ação, em que se busca a tutela do bem coletivo, a condenação do Estado em indenizar o "réu", no caso, a permissionária de transporte público, na indenização dos investimentos realizados, que poderá ser pleiteado em ação autônoma.

8. O contrato firmado entre a Transturismo Rei Ltda. e o DETRO/RJ constitui apenas um contrato de permissão DE CARÁTER PRECÁRIO, portanto sem qualquer licitação, submetendo-se, o permissionário, a todos os riscos inerentes de tal repugnante prática. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que "é indispensável a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de tarifas deficitárias, ainda que os Termos de Permissão tenham sido assinados em período anterior à Constituição Federal de 1988." (REsp 886.925/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 21.11.2007). Dessa forma, conclui-se ser indispensável o cumprimento dos ditames constitucionais e legais, com a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, o que não ocorreu no presente caso.

9. Saliente-se que o artigo 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 aplica-se somente às concessões de serviço público, e não às permissões.

Precedente: REsp 443.796/MG, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 3.11.03.

10. Precedentes: REsp 1.354.802/RJ e REsp 1.366.651/RJ, de minha relatoria, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013.

11. Recurso especial provido.

(REsp 1.422.656/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/3/2014, DJe 21/3/2014)

RECURSO ESPECIAL DA VIAÇÃO PARAÍSO LTDA. PROCESSUAL CIVIL. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE. SÚMULA 7/STJ.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. Não há como apreciar o mérito da controvérsia com base na dita malversação dos artigos 480, 481 e 482 do CPC e 42, § 2º, da Lei n.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8987/95, bem como afronta a cláusula da reserva de plenário e a tese de que "na ausência de um prazo máximo para a implementação das providências do art. 42, § 2º, da Lei Federal n. 8.987/95, não há que se falar na ilegalidade da manutenção da antiga permissão titulada pela ora Recorrente", uma vez que não foram objeto de debate pela instância ordinária, o que inviabiliza o conhecimento do especial no ponto por ausência de prequestionamento. Incide ao caso a Súmula 282/STF.

3. O Tribunal *a quo* concluiu pela ausência de cerceamento de defesa.

Ora, infirmar tais conclusões, com o fito de acolher a apontada violação aos artigos 130 e 330, inciso I, do CPC e aferir se houve, ou não, cerceamento de defesa e prejuízo à parte demandaria incursão no contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso em recurso especial, nos termos da Súmula 7 desta Corte de Justiça.

4. Recurso especial não conhecido.

RECURSO ESPECIAL DO DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - DETRO-RJ. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO.

1. O Tribunal de origem manteve a sentença no ponto em que diz respeito à necessidade de procedimento licitatório, no prazo máximo de 1 ano, a contar do trânsito em julgado da ação.

2. Inconcebível que se imagine privilegiar o interesse privado da empresa recorrida, no eventual direito de ser indenizada, mantendo a perpetuação de um contrato reconhecido como nulo pela ausência de licitação.

3. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que "extinto o contrato de concessão por decurso do prazo de vigência, cabe ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação, a fim de assegurar a plena observância do princípio da continuidade do serviço público, não estando condicionado o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização, que deve ser pleiteada nas vias ordinárias" (AgRg no REsp 1.139.802/SC, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/4/2011, DJe 25/4/2011)

4. Declarada a nulidade da permissão outorgada sem licitação pública, não se pode condicionar o termo final do contrato ao pagamento prévio de eventual indenização, cabendo ao Poder Público a retomada imediata da prestação do serviço, até a realização de nova licitação.

5. Ressalta-se que a eventual paralisação na prestação do serviço de transporte público de que trata a presente demanda, coadjuvado pela impossibilidade de o ente público assumir, de forma direta, a prestação do referido serviço, em razão da desmobilização da infra-estrutura estatal, anterior a conclusão do procedimento licitatório, poderá ensejar a descontinuidade dos serviços prestados, em completa afronta ao princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais. Assim, visando a continuidade do serviço público de transporte e o interesse de toda coletividade, autoriza-se a realização do procedimento licitatório no prazo de até 1 ano, independentemente do trânsito em julgado, momento em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que cessam os efeitos dos contratos em questão.

6. Recurso especial provido.

RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO. PERMISSÃO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. INDENIZAÇÃO. NÃO CABIMENTO. LIMITES DA LIDE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM FAVOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que, por critério de absoluta simetria, no bojo de ação civil pública não cabe a condenação da parte vencida ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Ministério Público.

2. A invocação do direito à indenização não está contida dentro dos limites objetivos da lide, que, mesmo diante da alegação de direito superveniente, não pode ser ampliado a critério do julgador, ou seja, a aplicação do art. 462 do CPC só seria possível observados os limites do art. 128 do mesmo diploma legal. A recorrida não apresentou reconvenção à presente ação, não formulou pedido indenizatório, a parte contrária não teve oportunidade de contestá-lo. Assim, jamais poderia o E. Tribunal *a quo* determinar o pagamento pelo Estado do Rio de Janeiro de eventual indenização pela nulidade da concessão sem licitação sem a existência de pedido do autor expresso nesse sentido, sob pena de violação ao art. 460 do CPC.

3. Trata-se no presente caso de ação civil pública apresentada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra o DETRO/RJ e a Viação Paraíso LTDA visando a declaração de nulidade de todos os instrumentos delegatórios outorgados sem licitação firmados entre os réus, bem como a condenação do primeiro a realizar a licitação das linhas de ônibus exploradas pela segunda.

4. A Ação civil pública é o instrumento processual destinado à defesa judicial de interesses difusos e coletivos, permitindo a tutela jurisdicional do Estado com vistas à proteção de certos bens jurídicos. Por meio desta ação, reprime-se ou previne-se a ocorrência de danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Assim, não cabe neste tipo de ação, em que se busca a tutela do bem coletivo, a condenação do Estado em indenizar o "réu", no caso, a permissionária de transporte público, na indenização dos investimentos realizados, que poderá ser pleiteado em ação autônoma.

5. O contrato firmado entre a Viação Paraíso Ltda. e o DETRO/RJ constitui apenas um contrato de permissão DE CARÁTER PRECÁRIO, portanto sem qualquer licitação, submetendo-se, o permissionário, a todos os riscos inerentes de tal repugnante prática. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que "é indispensável a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo em razão de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tarifas deficitárias, ainda que os Termos de Permissão tenham sido assinados em período anterior à Constituição Federal de 1988." (REsp 886.925/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 21.11.2007). Dessa forma, conclui-se ser indispensável o cumprimento dos ditames constitucionais e legais, com a realização de prévio procedimento licitatório para que se possa cogitar de indenização aos permissionários de serviço público de transporte coletivo, o que não ocorreu no presente caso.

6. Saliente-se que o artigo 42, § 2º, da Lei n. 8.987/95 aplica-se somente às concessões de serviço público, e não às permissões.

Precedente: REsp 443.796/MG, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 3.11.03 7. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1.366.651/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/9/2013, DJe 26/9/2013)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0236840-5

AgRg no
REsp 1.358.747 / RJ

Números Origem: 1189038420038190001 20030011019730 20030011212517 201224503609

PAUTA: 15/09/2015

JULGADO: 15/09/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro OG FERNANDES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : GARDEL TURISMO LTDA
ADVOGADOS : MARIA RITA DE CASSIA FIGUEIREDO PINTO E OUTRO(S)
SPENCER DALTRO DE MIRANDA FILHO E OUTRO(S)
MARCUS FONTES E OUTRO(S)
RAQUEL BASTOS DALTRO DE MIRANDA E OUTRO(S)
RECORRENTE : DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO - DETRO/RJ
PROCURADOR : RENATA GUIMARÃES SOARES BECHARA E OUTRO(S)
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : OS MESMOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Licitações

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : GARDEL TURISMO LTDA
ADVOGADOS : MARIA RITA DE CASSIA FIGUEIREDO PINTO E OUTRO(S)
SPENCER DALTRO DE MIRANDA FILHO E OUTRO(S)
MARCUS FONTES E OUTRO(S)
RAQUEL BASTOS DALTRO DE MIRANDA E OUTRO(S)
AGRAVADO : DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO - DETRO/RJ
PROCURADOR : RENATA GUIMARÃES SOARES BECHARA E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.