



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.987.546 - PR (2022/0055182-2)**

**RELATOR** : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**  
**RECORRIDO** : **CAB AGUAS DE PARANAGUA S/A**  
**ADVOGADOS** : **LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S) - PR007295**  
**PATRICIA YAMASAKI - PR034143**  
**MAURI MARCELO BEVERVANÇO JUNIOR - PR042277**  
**ARTHUR MENDES LOBO - PR046828**  
**EVIE NOGUEIRA E MALAFAIA - RJ185020**  
**WAMBIER YAMASAKI BEVERVANCO LIMA & LOBO**  
**ADVOGADOS - PR002049**  
**INTERES.** : **MUNICIPIO DE PARANAGUA**  
**ADVOGADOS** : **KELLY CHRISTINA FROTA KRAVITZ PECINI - PR041645**  
**BRUNNA HELOUISE MARIN - PR075763**  
**INTERES.** : **COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DE PARANAGUÁ**  
**CAGEPAR**  
**ADVOGADOS** : **FÁBIO PACHECO GUEDES - PR023009**  
**SUZANA VALENZA MANOCCHIO PETRY - PR030544**  
**FILIPE ALMEIDA DOMINGUES - PR047038**

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO *PARQUET* ESTADUAL. PEDIDO ORIENTADO À RESCISÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO MINISTERIAL. PLEITO FUNDADO NO DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS. FUNDAMENTO CONCERNENTE À DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO EXTEMPORANEAMENTE INVOCADO PELO ÓRGÃO MINISTERIAL AUTOR. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA. CASO CONCRETO. ESPECIALIDADE. LEI 8.987/95, QUE OSTENTA PRIMAZIA FRENTE À LEI 8.666/93. IMPOSSIBILIDADE DE ACOLHIMENTO DO PLEITO RESCISÓRIO VEICULADO NA AÇÃO COLETIVA. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

1. Nas razões do especial apelo, é verdade, vem assinalado que "a situação fática que fundamentou o ajuizamento da ação civil pública pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra o Poder Concedente e contra a Concessionária não se referiu à inexecução contratual ou mero descumprimento das obrigações avençadas no contrato, mas especialmente à proteção do patrimônio público, diante da ocorrência de danos ao erário e de fraudes verificadas na



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

subcontratação".

2. Nesse viés, não há negar, a Súmula 329/STJ realmente anuncia que *"O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público"*.

3. Entretanto, é bem de ver que, já no introito da exordial da subjacente ação coletiva, o Ministério Público autor foi enfático ao delimitar o objeto principal da lide, por ele assim descrito: "O objeto principal da presente Ação Civil Pública é, além de confirmação das medidas liminares apontadas, o de determinar a rescisão do contrato de subconcessão entre os réus Cagepar e Águas de Paranaguá. Importante observar que a presente ação civil pública **não** possui como objeto a lesão ao meio ambiente (que é tratada em ação judicial própria), bem como **não** possui como objeto a tutela dos direitos dos consumidores e as questões pertinentes ao ressarcimento de danos ao erário público e responsabilização dos representantes legais dos réus Águas do Paraná, Cagepar e Município de Paranaguá pela prática de atos de atos de improbidade administrativa, que serão tratadas em ações judiciais próprias".

4. Coerentemente com essas premissas, o único e principal pedido formulado na demanda foi o de "determinação de rescisão do contrato de subconcessão celebrado entre os réus Cagepar e Águas de Paranaguá para os serviços de saneamento no município de Paranaguá, em face do descumprimento das obrigações assumidas pela concessionária e subconcessionária, devendo o ente público assumir o múnus objeto da concessão". É dizer, em nenhum instante se aviou específico pedido de ressarcimento de danos ao erário.

5. Em tal contexto, não se mostra cabível, nesta sede recursal especial, dar guarida à **inovação** almejada pela parte autora, em ordem a se elastecer, indevidamente, os originais fundamentos de sua pretensão, antes baseados na tão só inexecução de obrigações contratuais, para agora, em inusitada adição, também se valorar a invocada proteção do patrimônio público como suporte jurídico para a obtenção da postulada rescisão do contrato de concessão. A se admitir tal possibilidade, visivelmente extemporânea, restaria violado, em detrimento dos réus litisconsortes, quando menos, o princípio da não surpresa.

6. Ainda, quanto à possibilidade de rescisão judicial de contratos administrativos com base na então vigente Lei de Licitações (n. 8.666/93), também não assiste razão ao Ministério Público recorrente, uma vez que, como adequadamente enfatizado no acórdão estadual, em reverência ao princípio da especialidade, deve preponderar a incidência do normativo específico erigido na Lei de Concessões (n. 8.987/95), em se tratando de hipóteses que, como no caso ora examinado, envolvam o propósito de rescindir ou de pleitear a



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

caducidade da concessão de serviço público.

7. Na espécie, não se está a negar a legitimidade e o interesse do Ministério Público para bem exercer a zelosa defesa do patrimônio público, como expressamente assegurado na Lei de Ação Civil Pública (n. 7.347/85) e em sua Lei Orgânica Nacional (n. 8.625/93), tanto quanto na Súmula 329/STJ.

8. Contudo, reitere-se, a ação coletiva deduzida pelo *Parquet* araucariano não alicerçou sua pretensão em alegado dano ao erário (como dito, nem sequer pedido de ressarcimento de danos houve), mas, antes, em específicas infringências ao pacto contratual, em cenário que desautoriza a iniciativa do órgão ministerial para os fins da almejada rescisão contratual.

9. Recurso especial não provido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente) e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Assistiu ao julgamento a Dra. PATRICIA YAMASAKI, pela parte RECORRIDA: CAB AGUAS DE PARANAGUA S/A

Brasília (DF), 08 de agosto de 2023(Data do Julgamento)

MINISTRO SÉRGIO KUKINA  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.987.546 - PR (2022/0055182-2)**

**RELATOR** : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**  
**RECORRIDO** : **CAB AGUAS DE PARANAGUA S/A**  
**ADVOGADOS** : **LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S) - PR007295**  
**PATRICIA YAMASAKI - PR034143**  
**MAURI MARCELO BEVERVANÇO JUNIOR - PR042277**  
**ARTHUR MENDES LOBO - PR046828**  
**EVIE NOGUEIRA E MALAFAIA - RJ185020**  
**WAMBIER YAMASAKI BEVERVANCO LIMA & LOBO**  
**ADVOGADOS - PR002049**  
**INTERES.** : **MUNICIPIO DE PARANAGUA**  
**ADVOGADOS** : **KELLY CHRISTINA FROTA KRAVITZ PECINI - PR041645**  
**BRUNNA HELOUISE MARIN - PR075763**  
**INTERES.** : **COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DE PARANAGUÁ**  
**CAGEPAR**  
**ADVOGADOS** : **FÁBIO PACHECO GUEDES - PR023009**  
**SUZANA VALENZA MANOCCHIO PETRY - PR030544**  
**FILIPPE ALMEIDA DOMINGUES - PR047038**

### RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA:** Trata-se de recurso especial (fls. 1.769/1.785) manejado pelo **Ministério Público do Estado do Paraná**, com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça daquele ente federativo, assim ementado (fl. 1.645):

*JUÍZO DE RETRATAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DECISÃO INTERLOCUTÓRIA QUE NÃO RECONHECE A IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E A AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO PARQUET – ACÓRDÃO PROFERIDO PELA 4ª CÂMARA CÍVEL QUE NÃO CONHECEU DO RECURSO E MANTEVE A DECISÃO, PELA INEXISTÊNCIA DE HIPÓTESE DE CABIMENTO, NOS TERMOS DO ART. 1.015 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – REFORMA DA DECISÃO COLEGIADA - INCIDÊNCIA DO ART. 1.015, II, DO CPC – CONDIÇÃO DA AÇÃO NO REGIME DO CPC DE 2015 – MÉRITO DO PROCESSO – PRECEDENTE DO STJ – JUÍZO DE RETRATAÇÃO POSITIVO – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – PRETENSÃO DEDUZIDA NA INICIAL CONTRA A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA DAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS – LEI FEDERAL Nº 8.987/95 – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO RECONHECIDA – EXTINÇÃO DA AÇÃO – RECURSO PROVIDO.*

Opostos embargos de declaração, foram parcialmente acolhidos, apenas para



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fins de esclarecimento quanto à impossibilidade jurídica do pedido (fls. 1.750/1.756).

Em suas razões de inconformismo, aponta o *Parquet* recorrente violação aos arts. 1º, I, IV e VIII, c/c 5º, I, da Lei 7.347/1985; 25, IV, *a* e *b*, da Lei 8.625/1993; 78, 79, III, e 124 da Lei 8.666/1993; 190 da Lei 14.133/2021; e 38 e 39 da Lei 8.987/1995. Sustenta, em resumo, que: (I) *"a situação fática que fundamentou o ajuizamento da ação civil pública pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra o Poder Concedente e contra a Concessionária não se referiu à inexecução contratual ou mero descumprimento das obrigações avençadas no contrato, mas especialmente à proteção do patrimônio público, diante da ocorrência de danos ao erário e de fraudes verificadas na subcontratação"* (fl. 1.777); (II) *"a Ação Civil Pública é o meio adequado para anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público"* (fl. 1.778), o que afasta a impossibilidade jurídica do pedido; (III) a legitimidade do Ministério Público para requerer a rescisão do contrato de concessão decorre da sua prerrogativa de atuar em defesa do patrimônio público, haja vista os *"graves e reiterados descumprimentos do contrato de concessão, e as fraudes verificadas na subcontratação do Consórcio"* (fl. 1.779); e (IV) a Lei de Licitações deve ser aplicada subsidiariamente à Lei de Concessões.

Em contrarrazões, a empresa concessionária alega: (I) a ausência de prequestionamento dos dispositivos legais apontados como violados; (II) a incidência do óbice da Súmula 7/STJ, ante a necessidade de revolvimento fático-probatório; (III) que *"'Legitimidade' e 'possibilidade jurídica do pedido' são duas categorias distintas e independentes, e que de forma alguma podem ser confundidas da forma proposta pelo MPE"* (fl. 1.794); e (IV) *"a legitimidade ad causam não é o único pressuposto processual a ser considerado"* (fl. 1.795).

O Ministério Público Federal, na condição de fiscal da lei, em alentado parecer da ilustre Subprocuradora-Geral da República Denise Vinci Tulio, opinou pelo provimento do recurso especial (1.826/1.831).

**É o relatório.**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.987.546 - PR (2022/0055182-2)**

**RELATOR** : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**  
**RECORRENTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ  
**RECORRIDO** : CAB AGUAS DE PARANAGUA S/A  
**ADVOGADOS** : LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S) - PR007295  
PATRICIA YAMASAKI - PR034143  
MAURI MARCELO BEVERVANÇO JUNIOR - PR042277  
ARTHUR MENDES LOBO - PR046828  
EVIE NOGUEIRA E MALAFAIA - RJ185020  
WAMBIER YAMASAKI BEVERVANCO LIMA & LOBO  
ADVOGADOS - PR002049  
**INTERES.** : MUNICIPIO DE PARANAGUA  
**ADVOGADOS** : KELLY CHRISTINA FROTA KRAVITZ PECINI - PR041645  
BRUNNA HELOUISE MARIN - PR075763  
**INTERES.** : COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DE PARANAGUÁ  
CAGEPAR  
**ADVOGADOS** : FÁBIO PACHECO GUEDES - PR023009  
SUZANA VALENZA MANOCCHIO PETRY - PR030544  
FILIPE ALMEIDA DOMINGUES - PR047038

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO *PARQUET* ESTADUAL. PEDIDO ORIENTADO À RESCISÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO MINISTERIAL. PLEITO FUNDADO NO DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS. FUNDAMENTO CONCERNENTE À DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO EXTEMPORANEAMENTE INVOCADO PELO ÓRGÃO MINISTERIAL AUTOR. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA. CASO CONCRETO. ESPECIALIDADE. LEI 8.987/95, QUE OSTENTA PRIMAZIA FRENTE À LEI 8.666/93. IMPOSSIBILIDADE DE ACOLHIMENTO DO PLEITO RESCISÓRIO VEICULADO NA AÇÃO COLETIVA. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO.

1. Nas razões do especial apelo, é verdade, vem assinalado que "a situação fática que fundamentou o ajuizamento da ação civil pública pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra o Poder Concedente e contra a Concessionária não se referiu à inexecução contratual ou mero descumprimento das obrigações avençadas no contrato, mas especialmente à proteção do patrimônio público, diante da ocorrência de danos ao erário e de fraudes verificadas na subcontratação".



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Nesse viés, não há negar, a Súmula 329/STJ realmente anuncia que *"O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público"*.

3. Entretanto, é bem de ver que, já no introito da exordial da subjacente ação coletiva, o Ministério Público autor foi enfático ao delimitar o objeto principal da lide, por ele assim descrito: "O objeto principal da presente Ação Civil Pública é, além de confirmação das medidas liminares apontadas, o de determinar a rescisão do contrato de subconcessão entre os réus Cagepar e Águas de Paranaguá. Importante observar que a presente ação civil pública **não** possui como objeto a lesão ao meio ambiente (que é tratada em ação judicial própria), bem como **não** possui como objeto a tutela dos direitos dos consumidores e as questões pertinentes ao ressarcimento de danos ao erário público e responsabilização dos representantes legais dos réus Águas do Paraná, Cagepar e Município de Paranaguá pela prática de atos de atos de improbidade administrativa, que serão tratadas em ações judiciais próprias".

4. Coerentemente com essas premissas, o único e principal pedido formulado na demanda foi o de "determinação de rescisão do contrato de subconcessão celebrado entre os réus Cagepar e Águas de Paranaguá para os serviços de saneamento no município de Paranaguá, em face do descumprimento das obrigações assumidas pela concessionária e subconcessionária, devendo o ente público assumir o múnus objeto da concessão". É dizer, em nenhum instante se aviou específico pedido de ressarcimento de danos ao erário.

5. Em tal contexto, não se mostra cabível, nesta sede recursal especial, dar guarida à **inovação** almejada pela parte autora, em ordem a se elastecer, indevidamente, os originais fundamentos de sua pretensão, antes baseados na tão só inexecução de obrigações contratuais, para agora, em inusitada adição, também se valorar a invocada proteção do patrimônio público como suporte jurídico para a obtenção da postulada rescisão do contrato de concessão. A se admitir tal possibilidade, visivelmente extemporânea, restaria violado, em detrimento dos réus litisconsortes, quando menos, o princípio da não surpresa.

6. Ainda, quanto à possibilidade de rescisão judicial de contratos administrativos com base na então vigente Lei de Licitações (n. 8.666/93), também não assiste razão ao Ministério Público recorrente, uma vez que, como adequadamente enfatizado no acórdão estadual, em reverência ao princípio da especialidade, deve preponderar a incidência do normativo específico erigido na Lei de Concessões (n. 8.987/95), em se tratando de hipóteses que, como no caso ora examinado, envolvam o propósito de rescindir ou de pleitear a caducidade da concessão de serviço público.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7. Na espécie, não se está a negar a legitimidade e o interesse do Ministério Público para bem exercer a zelosa defesa do patrimônio público, como expressamente assegurado na Lei de Ação Civil Pública (n. 7.347/85) e em sua Lei Orgânica Nacional (n. 8.625/93), tanto quanto na Súmula 329/STJ.

8. Contudo, reitere-se, a ação coletiva deduzida pelo *Parquet* araucariano não alicerçou sua pretensão em alegado dano ao erário (como dito, nem sequer pedido de ressarcimento de danos houve), mas, antes, em específicas infringências ao pacto contratual, em cenário que desautoriza a iniciativa do órgão ministerial para os fins da almejada rescisão contratual.

9. Recurso especial não provido.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator):** Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público do Estado do Paraná** contra o **Município de Paranaguá**, a **Companhia de Água e Esgotos de Paranaguá – CAGEPAR** e **Águas de Paranaguá S/A**, no bojo da qual o il. Juízo singular exarou decisão saneadora afastando a preliminar aventada pelos réus, concernente à impossibilidade jurídica do pedido.

Adiante, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, analisando agravo de instrumento aviado pela subconcessionária Águas de Paranaguá S/A, desafiando a mencionada interlocutória, houve por bem em lhe dar provimento para reconhecer a impossibilidade jurídica do pedido e julgar extinta a ação civil pública. A tanto, a Corte local adotou as seguintes razões de decidir (fls. 1.648/1.650):

*A Recorrente sustenta que o **pedido da inicial** ajuizada pelo Ministério Público é de **rescisão do contrato de concessão do serviço público** de saneamento básico, e que essa pretensão é impossível por falta de previsão legal, na medida em que, pela legislação de regência das concessões de serviços públicos (Lei n. 8.987/95), o pedido de rescisão de contrato de concessão compete exclusivamente ao concessionário do serviço público. Nesse sentido dispõe o art. 39 da Lei n. 8.987/95:*

*[...]*

*Nitidamente, o comando que se extrai de tal norma é que apenas por iniciativa da concessionária um contrato de concessão de serviço público poderá ser rescindido mediante ação judicial. Essa conclusão fica mais evidenciada pela análise do art. 38 da mesma lei, que autoriza, agora a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, nestes termos:*

*[...]*

*Sem dúvida, é juridicamente impossível o pedido de rescisão do contrato formulado na petição inicial por pessoa diversa do concessionário, em desconformidade com a legislação que rege os contratos de concessão de serviço público.*

*Sob outro ângulo, mesmo que fosse viável interpretar o pedido de rescisão (art. 39) como sendo de declaração de caducidade da concessão ou de aplicação das sanções contratuais (art. 38), o pedido seria igualmente impossível por falta de preenchimento dos requisitos estabelecidos expressamente nos §§ 2º e 3º do art. 38, que impõem, para a declaração de caducidade, a) a instauração de prévio processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, para a verificação da inadimplência da concessionária, além de b) prévia comunicação à concessionária, detalhadamente e antes da instauração do processo administrativo, dos descumprimentos contratuais referidos no § 1º, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*A petição inicial não afirma e não demonstra o preenchimento dos requisitos prévios estabelecidos no art. 38, §§ 2º e 3º, da Lei 8.987/95, de modo que é também impossível a pretensão de declaração de caducidade. Acrescente-se que o art. 38, caput, ressalva expressamente que a declaração de caducidade deve respeitar as disposições deste artigo (“respeitadas as disposições deste artigo”), cujos parágrafos e incisos estabelecem critérios e condições antecedentes, não observados na petição inicial.*

*[...]*

*Diante disso, é hipótese de impossibilidade jurídica do pedido, qualquer que seja o enfoque, impondo-se a extinção do processo e evitando-se com isso a prática de atos onerosos e inúteis no curso do processo.*

*Isso não significa que o Ministério Público está impedido de atuar ou de propor as ações cabíveis. É facultado ao Parquet promover as medidas cabíveis se entender que o serviço não tem sido adequadamente prestado, contanto observe a legislação de regência dos contratos de concessão. É de rigor a observância ao devido processo legal e, no caso de um contrato de concessão de serviço público, aos requisitos previstos expressamente na Lei nº 8.987/95, sob pena de instabilidade nas relações jurídicas contratuais, com prejuízos também aos destinatários dos serviços públicos.*

Em complemento, ao analisar os embargos declaratórios manejados pelo órgão ministerial, o mesmo Colegiado estadual assentou (fls. 1.753/1.754):

*Não se nega, portanto, a possibilidade de extinção do contrato de concessão por meio da rescisão judicial, segundo o regime da Lei nº 8.987/1995, por iniciativa do concessionário.*

*Irrelevante, portanto, a alegação de aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 à Lei nº 8.987/1995, na medida em que esta última já traz, de modo independente, a hipótese de rescisão judicial do contrato de concessão.*

*Por outro lado, a rescisão unilateral imposta pelo Poder Concedente foi denominada encampação, quando motivada por interesse público (art. 37), e caducidade, quando decorrente de inadimplência do concessionário (art. 38)*

*Destaca-se que o motivo de interesse público que ensejaria a encampação ou resgate pelo Poder Concedente não se relaciona com eventuais falhas do concessionário no cumprimento de seus deveres. Pelo contrário, pode-se dizer que a encampação pressupõe que o contrato esteja sendo devidamente cumprido.*

*Se não houvesse a execução satisfatória do objeto do contrato, a forma de extinção a ser cogitada seria a caducidade, que consiste na possibilidade de rescisão unilateral da concessão por iniciativa do Poder Concedente diante do inadimplemento do concessionário, estando presentes os requisitos constantes no § 1º, art. 38, da Lei nº 8.987/1995.*

*[...]*

*Logo, a anulação decorre de eventual irregularidade insanável no ato que expediu o título habilitante, ou seja, trata-se de um vício de legalidade no pacto. É a invalidação do termo ou contrato por ilegalidade. Poderá ela ser decretada pela Administração ou pelo Poder Judiciário. Saliente-se*



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que, na

anulação, o termo ou contrato é ilegal; assim, embora esteja sendo regularmente executado, não impõe indenização alguma e produz efeitos *ex tunc*, retroagindo às origens da outorga.

Desse modo, conforme exposto no acórdão de seq. 40.1, o pedido de rescisão do Ministério Público não encontra abrigo em nenhuma das hipóteses de extinção do contrato de concessão trazidas pela Lei nº 8.987/1995.

Isso porque, com base na Lei de Concessões, a rescisão alude à extinção da concessão por iniciativa do concessionário (art. 39), a caducidade diz respeito à rescisão unilateral pelo Poder Concedente em face do inadimplemento pelo concessionário, por meio de processo administrativo (art. 38), e a anulação pressupõe um contrato ilegal (art. 35, V).

Adiante, por certo que se reconhece a possibilidade de atuação do Ministério Público e de proposição das ações cabíveis, diante de suas prerrogativas conferidas pelas Leis nº 7.347/85 e 8.625/93 – mas essas não possibilitam pedido de determinação de rescisão do contrato de concessão e a retomada do serviço pelo Poder Concedente.

Conforme exposto no acórdão recorrido, “é de rigor a observância ao devido processo legal e, no caso de um contrato de concessão de serviço público, aos requisitos previstos expressamente na Lei nº 8.987/95, sob pena de instabilidade nas relações jurídicas contratuais, com prejuízos também aos destinatários dos serviços públicos”.

Não é demais ressaltar que a caducidade poderá ser declarada em caso de inexecução total ou parcial do contrato, a critério do Poder Concedente.

Assim, apesar de não se negar a possibilidade de fiscalização dos contratos públicos por parte do Ministério Público, não pode o Parquet substituir-se à discricionariedade do Poder Concedente a fim de provocar sentença de rescisão de uma relação de concessão do serviço público. Afinal, nos termos do inc. IX, art. 129, da Constituição Federal, ao Ministério Público é vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Alega o Embargante que houve omissão quanto aos fatos que ampararam o pedido de rescisão do contrato de concessão.

Depreende-se que o Ministério Público alega ter havido descumprimento das obrigações contratuais assumidas pela concessionária e subconcessionária. Constata-se que referidos descumprimentos, se comprovados, poderiam ensejar a declaração de caducidade da concessão pelo Poder Concedente, desde que precedida de processo administrativo e assegurado o direito de ampla defesa e de prévia comunicação à concessionária, dando-lhe prazo para corrigir as falhas apontadas.

Assim, com base no efeito devolutivo do recurso, tal constatação basta à apreciação do pleito de reconhecimento da impossibilidade jurídica do pedido, de modo que não pode esta Corte analisar os alegados descumprimentos que não foram objeto recursal, sob pena de supressão de instância.

Firmou-se, pois, no julgado ora recorrido, a inviabilidade de o Parquet postular a rescisão da noticiada concessão de serviços de água e esgoto ou mesmo a sua caducidade, porquanto consubstanciariam providências reivindicáveis, nos termos da



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legislação de regência, apenas e respectivamente, pela concessionária e pelo poder concedente contratualmente vinculados.

Nas razões do especial apelo, é verdade, vem assinalado que "a situação fática que fundamentou o ajuizamento da ação civil pública pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra o Poder Concedente e contra a Concessionária não se referiu à inexecução contratual ou mero descumprimento das obrigações avençadas no contrato, mas especialmente à proteção do patrimônio público, diante da ocorrência de danos ao erário e de fraudes verificadas na subcontratação" (fl. 1.777).

Idêntica argumentação, diga-se, já viera desfraldada no bojo dos referidos aclaratórios ativados pelo *Parquet* junto ao TJPR (fls. 1.728/1.739), quando, lá, o embargante ministerial fez asseverar o seguinte: "...ao assim decidir, o Colegiado ignorou que a legitimidade do Ministério Público para pleitear a rescisão do contrato não decorre da Lei nº 8.987/95, mas sim do fato de que os descumprimentos contratuais verificados tiveram reflexos diretos na seara do patrimônio público e causaram danos ao erário e que o artigo 124 da Lei nº 8.666/93 aplica-se subsidiariamente à Lei nº 8.987/95, prevendo a rescisão judicial do contrato nos artigos 78 e 79, inciso III. Com efeito, não se trata de pedido de rescisão do contrato ou pedido de declaração de caducidade com amparo no referido diploma legislativo, até mesmo porque nele não há regramento acerca da rescisão contratual que não parta exclusivamente do Poder Concedente, ao contrário da previsão da Lei de Licitações, de modo que os requisitos do artigo 38, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.987/85 não se aplicam à presente hipótese. Assim, a tese central sustentada pelo Ministério Público - de que a Ação Civil Pública é o meio adequado para anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público - afasta a impossibilidade jurídica do pedido. E essa legitimidade do órgão ministerial não advém da Lei nº 8.987/95, e sim dos artigos 1º, incisos I, IV e VIII, c/c art. 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/85, art. 25, IV, 'a' e 'b', da Lei nº 8.625/93, artigos 78 e 79, inciso III, da Lei nº 8.666/93, e da Súmula 329 do STJ, o que deve ser enfrentado pelo Colegiado" (fls. 1.732/1.733 - grifos no original).

Nesse viés, não há negar, a Súmula 329/STJ realmente anuncia que "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".

Entretanto, é bem de ver que, já no introito da exordial da subjacente ação coletiva, o Ministério Público autor foi enfático ao delimitar o objeto principal da lide, por ele assim descrito: "O objeto principal da presente Ação Civil Pública é, além de confirmação das medidas liminares apontadas, o de determinar a rescisão do contrato de subconcessão entre os réus Cagepar e Águas de Paranaguá. Importante observar que a presente ação civil pública



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

não possui como objeto a lesão ao meio ambiente (que é tratada em ação judicial própria), bem como não possui como objeto a tutela dos direitos dos consumidores e as questões pertinentes ao ressarcimento de danos ao erário público e responsabilização dos representantes legais dos réus Águas do Paraná, Cagepar e Município de Paranaguá pela prática de atos de improbidade administrativa, que serão tratadas em ações judiciais próprias" (fl. 54, item II - grifos no original).

Coerentemente com essas premissas, o único e principal pedido formulado na demanda foi o de "determinação de rescisão do contrato de subconcessão celebrado entre os réus Cagepar e Águas de Paranaguá para os serviços de saneamento no município de Paranaguá, em face do descumprimento das obrigações assumidas pela concessionária e subconcessionária, devendo o ente público assumir o múnus objeto da concessão" (fl. 110, X, b). É dizer, em nenhum instante se aviou específico pedido de ressarcimento de danos ao erário.

Em tal contexto, não se mostra cabível, nesta sede recursal especial, dar guarida à **inovação** almejada pela parte autora, em ordem a se elastecer, indevidamente, os originais fundamentos de sua pretensão, antes baseados na tão só inexecução de obrigações contratuais, para agora, em inusitada adição, também se valorar a invocada proteção do patrimônio público como suporte jurídico para a obtenção da postulada rescisão do contrato de concessão. A se admitir tal possibilidade, visivelmente extemporânea, restaria violado, em detrimento dos réus litisconsortes, quando menos, o princípio da não surpresa.

Por outro prisma (e o próprio MP autor assim admite - fls. 1.732 e 1.777), a rescisão do contrato de concessão somente pode ocorrer por meio de ação judicial intentada **pela concessionária do serviço público**, quando verificado o descumprimento do contrato pelo poder concedente, de acordo com o disposto no art. 39 da Lei 8.987/95. Leia-se:

*Art. 39. O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.*

*Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado.*

Do mesmo modo, não pode ser declarada a caducidade da concessão por inexecução do contrato sem o atendimento dos requisitos legais previstos para essa medida, mormente no que se refere à prévia notificação da concessionária e ao exercício da ampla defesa em processo administrativo, conforme determina o art. 38 da Lei 8.987/95, especialmente em seu § 2º ("A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência da concessionária em processo



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

*administrativo, assegurado o direito de ampla defesa") e § 3º ("Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais"), cujo iter deixou de ser observado na espécie.*

Noutro passo, quanto à possibilidade de rescisão judicial de contratos administrativos com base na então vigente Lei de Licitações (n. 8.666/93), igualmente não assiste razão ao Ministério Público recorrente, uma vez que, como adequadamente enfatizado no acórdão estadual, em reverência ao princípio da especialidade, deve preponderar a incidência do normativo específico erigido na Lei de Concessões (n. 8.987/95), em se tratando de hipóteses que, como no caso ora examinado, envolvam o propósito de rescindir ou de pleitear a caducidade da concessão de serviço público.

Convém, mais, destacar que a própria Lei 8.666/93, vigente à época dos fatos, ressaltava a sua aplicação naquilo em que não conflitasse com a Lei de Concessões:

**Art. 124.** *Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto.*

Logo, na hipótese versada nos presentes autos, deve ter primazia a aplicação do regramento especial, ou seja, a Lei 8.987/95, como bem gizado no acórdão recorrido.

Reitere-se, por oportuno, que não se está a negar a legitimidade e o interesse do Ministério Público para bem exercer a zelosa defesa do patrimônio público, como expressamente assegurado na Lei de Ação Civil Pública (n. 7.347/85) e em sua Lei Orgânica Nacional (n. 8.625/93), tanto quanto na Súmula 329/STJ.

Aliás, em sua manifestação, também o douto Ministério Público Federal adotou a percepção de que "a situação que fundamentou o ajuizamento da ação civil pública pelo recorrente contra o Poder Concedente e contra a Concessionária não se referiu à inexecução contratual ou mero descumprimento das obrigações avençadas no contrato, mas especialmente à proteção do patrimônio público, diante da ocorrência de danos ao erário e de fraudes verificadas na subcontratação" (fls. 1.829/1.830).

Todavia, como acima se evidenciou, a ação coletiva deduzida pelo *Parquet* araucariano não alicerçou sua pretensão em alegado dano ao erário (como dito, nem sequer pedido de ressarcimento de danos houve), mas, antes, em específicas infringências ao pacto contratual, em cenário que desautoriza a iniciativa do órgão ministerial para os fins da almejada rescisão contratual.

Presente esse contexto, tem-se que a controvérsia jurídica não se resolve pelos



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dispositivos legais indicados pelo *Parquet*, de modo que não restou configurada a pretendida violação à lei federal, devendo-se, por consequência, confirmar os termos do acórdão estadual sob crivo.

**ANTE O EXPOSTO**, nega-se provimento ao recurso especial.

É o voto.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2022/0055182-2

PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.987.546 / PR

Números Origem: 0004492-35.2011.8.16.0129 00044923520118160129 00264206520168160000  
00264206520168160000#4 002642065201681600004 2642065201681600004  
44923520118160129

PAUTA: 08/08/2023

JULGADO: 08/08/2023

#### Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MIECIO OSCAR UCHOA CAVALCANTI FILHO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

#### AUTUAÇÃO

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RECORRENTE | : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ                                                                                                                                                                                                                                |
| RECORRIDO  | : CAB AGUAS DE PARANAGUA S/A                                                                                                                                                                                                                                            |
| ADVOGADOS  | : LUIZ RODRIGUES WAMBIER E OUTRO(S) - PR007295<br>PATRICIA YAMASAKI - PR034143<br>MAURI MARCELO BEVERVANÇO JUNIOR - PR042277<br>ARTHUR MENDES LOBO - PR046828<br>EVIE NOGUEIRA E MALAFAIA - RJ185020<br>WAMBIER YAMASAKI BEVERVANCO LIMA & LOBO ADVOGADOS -<br>PR002049 |
| INTERES.   | : MUNICIPIO DE PARANAGUA                                                                                                                                                                                                                                                |
| ADVOGADOS  | : KELLY CHRISTINA FROTA KRAVITZ PECINI - PR041645<br>BRUNNA HELOUISE MARIN - PR075763                                                                                                                                                                                   |
| INTERES.   | : COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DE PARANAGUÁ CAGEPAR                                                                                                                                                                                                                       |
| ADVOGADOS  | : FÁBIO PACHECO GUEDES - PR023009<br>SUZANA VALENZA MANOCCHIO PETRY - PR030544<br>FILIPE ALMEIDA DOMINGUES - PR047038                                                                                                                                                   |

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

#### SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento a Dra. PATRICIA YAMASAKI, pela parte RECORRIDA: CAB AGUAS DE  
PARANAGUA S/A

#### CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues (Presidente) e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.