SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2145493 - MS (2022/0172024-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE DOURADOS
ADVOGADO	:	LENILSON ALMEIDA DA SILVA - MS011065
AGRAVADO	:	VIACAO MOTTA LIMITADA
ADVOGADO	:	ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE DECISÃO ADMINISTRATIVA. MULTA ADMINISTRATIVA. FORNECIMENTO DE PASSAGENS GRATUITAS A IDOSOS. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO NO RE 1.083.955/STF. REVISÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ.

1. A pretensão recursal implicaria o ingresso e a revisão dos critérios econômicos e de regulamentação da prestação do serviço, bem como a interferência na concorrência entre as empresas quanto à oferta de serviços "executivos" e "convencionais" do transporte coletivo.

2. Destaca-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal, assentado no RE 1083955 AgR (Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 28.5.2019), no sentido de que incide o dever de deferência do Judiciário às decisões de órgãos administrativos tomadas sob os aspectos econômico e técnico, diante da falta de expertise e capacidade institucional de Tribunais para decidir sobre questões policêntricas e prognósticos especializados, em que a intervenção judicial poderia ensejar efeitos nocivos à concorrência.

3. Ademais, a decisão agravada expôs a necessidade de apreciar a capacidade e a possibilidade de fornecimento de transporte na modalidade "executivo" pelas empresas, bem como a ocorrência de real impedimento/ausência de oferta ao acesso ao serviço "convencional". Assim, é evidente que alterar as conclusões adotadas na origem, como defendido nas razões recursais, demanda nova apreciação do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em Recurso Especial ante o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

4. Agravo Interno não provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 22/11/2022 a 28/11/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília, 28 de novembro de 2022.

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator

Documento eletrônico VDA34849907 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Herman Benjamin Assinado em: 12/12/2022 11:56:49
Código de Controle do Documento: 77c6a021-82a0-488e-9dee-b0541d2fc6bb

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.145.493 - MS (2022/0172024-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE DOURADOS
ADVOGADO	:	LENILSON ALMEIDA DA SILVA - MS011065
AGRAVADO	:	VIACAO MOTTA LIMITADA
ADVOGADO	:	ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Agravo Interno contra decisão monocrática (fls. 558-561, e-STJ) que não conheceu do Recurso Especial.

O Município de Dourados refuta os fundamentos da decisão objurgada. Pleiteia a reconsideração do *decisum* agravado ou a submissão do recurso à Turma julgadora.

É o **relatório.**

Documento eletrônico VDA34613342 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Herman Benjamin Assinado em: 21/11/2022 12:25:57
Código de Controle do Documento: E643B2F5-C5A3-4ADE-9344-BE1E74DC92B5

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2.145.493 - MS (2022/0172024-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE DOURADOS
ADVOGADO	:	LENILSON ALMEIDA DA SILVA - MS011065
AGRAVADO	:	VIACAO MOTTA LIMITADA
ADVOGADO	:	ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE DECISÃO ADMINISTRATIVA. MULTA ADMINISTRATIVA. FORNECIMENTO DE PASSAGENS GRATUITAS A IDOSOS. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO NO RE 1.083.955/STF. REVISÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. APLICAÇÃO DA SÚMULA 7/STJ.

1. A pretensão recursal implicaria o ingresso e a revisão dos critérios econômicos e de regulamentação da prestação do serviço, bem como a interferência na concorrência entre as empresas quanto à oferta de serviços "executivos" e "convencionais" do transporte coletivo.

2. Destaca-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal, assentado no RE 1083955 AgR (Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 28.5.2019), no sentido de que incide o dever de deferência do Judiciário às decisões de órgãos administrativos tomadas sob os aspectos econômico e técnico, diante da falta de expertise e capacidade institucional de Tribunais para decidir sobre questões policêntricas e prognósticos especializados, em que a intervenção judicial poderia ensejar efeitos nocivos à concorrência.

3. Ademais, a decisão agravada expôs a necessidade de apreciar a capacidade e a possibilidade de fornecimento de transporte na modalidade "executivo" pelas empresas, bem como a ocorrência de real impedimento/ausência de oferta ao acesso ao serviço "convencional". Assim, é evidente que alterar as conclusões adotadas na origem, como defendido nas razões recursais, demanda nova apreciação do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em Recurso Especial ante o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

4. Agravo Interno não provido.

Documento eletrônico VDA34613342 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Herman Benjamin Assinado em: 21/11/2022 12:25:57
Código de Controle do Documento: E643B2F5-C5A3-4ADE-9344-BE1E74DC92B5

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 17.10.2022.

O Agravo Interno não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado.

Conforme já disposto no *decisum* combatido, verifica-se que a pretensão recursal implicaria o ingresso e a revisão dos critérios econômicos e de regulamentação da prestação do serviço, bem como a interferência na concorrência entre as empresas quanto à oferta de serviços "executivos" e "convencionais" do transporte coletivo.

Destaca-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal, assentado no RE 1083955 AgR (Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 28.5.2019), no sentido de que incide o dever de deferência do Judiciário às decisões de órgãos administrativos tomadas sob os aspectos econômico e técnico, diante da falta de expertise e capacidade institucional de Tribunais para decidir sobre questões policêntricas e prognósticos especializados, em que a intervenção judicial poderia ensejar efeitos nocivos à concorrência. Eis a ementa do julgado:

> AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.
>
> 1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.
>
> 2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade

Documento eletrônico VDA34613342 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Herman Benjamin Assinado em: 21/11/2022 12:25:57
Código de Controle do Documento: E643B2F5-C5A3-4ADE-9344-BE1E74DC92B5

institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.

3. A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.

4. A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos (VERMEULE, Adrian. "Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation". Cambridge: Harvard University Press, 2006, p. 248–251).

5. A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos.

6. A expertise técnica e a capacidade institucional do CADE em questões de regulação econômica demanda uma postura deferente do Poder Judiciário ao mérito das decisões proferidas pela Autarquia. O controle jurisdicional deve cingir-se ao exame da legalidade ou abusividade dos atos administrativos, consoante a firme jurisprudência desta Suprema Corte. Precedentes: ARE 779.212- AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 21/8/2014; RE 636.686- AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 16/8/2013; RMS 27.934 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 3/8/2015; ARE 968.607 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 15/9/2016; RMS 24.256, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 18/10/2002; RMS 33.911, Rel. Min. Carmen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 20/6/2016.

7. Os controles regulatórios, à luz do consequencialismo, são comumente dinâmicos e imprevisíveis. Consoante ressaltado por Cass Sustein, “as normas regulatórias podem interagir de maneira surpreendente com o mercado, com outras normas e com outros problemas. Consequências imprevistas são comuns. Por exemplo, a regulação de novos riscos pode exacerbar riscos antigos (...). As agências reguladoras estão muito melhor situadas do que os tribunais para entender e combater esses efeitos” (SUSTEIN, Cass R., "Law and Administration after Chevron”. Columbia Law Review, v. 90, n. 8, p. 2.071-2.120, 1990, p. 2.090).

8. A atividade regulatória difere substancialmente da prática jurisdicional, porquanto: “a regulação tende a usar meios de controle ex ante (preventivos), enquanto processos judiciais realizam o controle ex post (dissuasivos); (...) a regulação tende a utilizar especialistas (...) para projetar e implementar regras, enquanto os litígios judiciais são dominados por generalistas” (POSNER, Richard A. "Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts): an analytical framework". In: KESSLER, Daniel P. (Org.), "Regulation versus litigation: perspectives from economics and law", Chicago: The University of Chicago Press, 2011, p. 13).

Documento eletrônico VDA34613342 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Herman Benjamin Assinado em: 21/11/2022 12:25:57
Código de Controle do Documento: E643B2F5-C5A3-4ADE-9344-BE1E74DC92B5

> 9. In casu, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, após ampla análise do conjunto fático e probatório dos autos do processo administrativo, examinou circunstâncias fáticas e econômicas complexas, incluindo a materialidade das condutas, a definição do mercado relevante e o exame das consequências das condutas das agravantes no mercado analisado. No processo, a Autarquia concluiu que a conduta perpetrada pelas agravantes se enquadrava nas infrações à ordem econômica previstas nos artigos 20, I, II e IV, e 21, II, IV, V e X, da Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste).
>
> 10. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE detém competência legalmente outorgada para verificar se a conduta de agentes econômicos gera efetivo prejuízo à livre concorrência, em materialização das infrações previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste).
>
> 11. As sanções antitruste, aplicadas pelo CADE por força de ilicitude da conduta empresarial, dependem das consequências ou repercussões negativas no mercado analisado, sendo certo que a identificação de tais efeitos anticompetitivos reclama expertise, o que, na doutrina, significa que "é possível que o controle da "correção" de uma avaliação antitruste ignore estas decisões preliminares da autoridade administrativa, gerando uma incoerência regulatória. Sob o pretexto de "aplicação da legislação", os tribunais podem simplesmente desconsiderar estas complexidades que lhes são subjacentes e impor suas próprias opções" (JORDÃO, Eduardo. Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle. São Paulo: Malheiros – SBDP, 2016, p. 152-155).
>
> 12. O Tribunal a quo reconheceu a regularidade do procedimento administrativo que impusera às recorrentes condenação por práticas previstas na Lei 8.884/1994 (Lei Antitruste), razão pela qual divergir do entendimento firmado no acórdão recorrido demandaria o reexame dos fatos e provas, o que não se revela cognoscível em sede de recurso extraordinário, face ao óbice erigido pela Súmula 279 do STF.
>
> 13. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO. (RE 1.083.955 AgR, Rel. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 28/5/2019; grifei)

Ademais, reafirmo o exposto na decisão agravada de que seria necessário apreciar a capacidade e a possibilidade de fornecimento de transporte na modalidade "executivo" pelas empresas, bem como a ocorrência de real impedimento/ausência de oferta ao acesso ao serviço "convencional".

Assim, é evidente que alterar as conclusões adotadas na origem, como defendido nas razões recursais, demanda nova apreciação do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em Recurso Especial ante o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

Ausente a comprovação da necessidade de retificação a ser promovida na decisão agravada, proferida com fundamentos suficientes e em consonância com

Documento eletrônico VDA34613342 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Herman Benjamin Assinado em: 21/11/2022 12:25:57
Código de Controle do Documento: E643B2F5-C5A3-4ADE-9344-BE1E74DC92B5

entendimento pacífico deste Tribunal, não há prover o Agravo Interno que contra ela se insurge.

Por tudo isso, **nego provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto.**

Documento eletrônico VDA34613342 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MINISTRO Herman Benjamin Assinado em: 21/11/2022 12:25:57
Código de Controle do Documento: E643B2F5-C5A3-4ADE-9344-BE1E74DC92B5

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

AgInt no AREsp 2.145.493 / MS

Número Registro: 2022/0172024-9 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
08075203020218120002 08075203020218120002500000 08075203020218120002500001
08075203020218120002500002 807520302021812000250002 807520302021812000250000 807520302021812000250001
807520302021812000250002

Sessão Virtual de 22/11/2022 a 28/11/2022

Relator do AgInt
Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Secretário
Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE DOURADOS
PROCURADOR	:	LENILSON ALMEIDA DA SILVA - MS011065
AGRAVADO	:	VIACAO MOTTA LIMITADA
ADVOGADO	:	ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MUNICIPIO DE DOURADOS
ADVOGADO	:	LENILSON ALMEIDA DA SILVA - MS011065
AGRAVADO	:	VIACAO MOTTA LIMITADA
ADVOGADO	:	ANTÔNIO CLETO GOMES - CE005864

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 22/11/2022 a 28/11/2022, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Documento eletrônico VDA34717645 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 29/11/2022 12:56:40
Código de Controle do Documento: f239b4f1-09f9-48c6-b32f-7ae66e672dcb

Brasília, 29 de novembro de 2022

Documento eletrônico VDA34717645 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 29/11/2022 12:56:40
Código de Controle do Documento: f239b4f1-09f9-48c6-b32f-7ae66e672dcb