



Mudança de itinerário de linha não requer licitação

Não é necessária uma nova licitação para que empresa de transporte interestadual mude o itinerário da linha. O entendimento é da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça. A Turma concluiu a mudança e a divisão das linhas podem ser feitas por iniciativa da administração pública ou por solicitação da empresa, independentemente de licitação.

A Turma seguiu entendimento do relator, ministro Castro Meira. Para ele, a simples alteração de itinerário não implica concessão de novas linhas, apenas a modificação das que já existem. Com isso, o STJ manteve decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que autorizou a empresa Eucatur a criar novos trajetos sem licitação pública.

A Eucatur conseguiu autorização do Departamento de Transportes Rodoviários para criar seções de linhas de transporte interestadual de passageiros. O ministro dos Transportes suspendeu a autorização. A empresa recorreu à Justiça e ganhou em primeira e segunda instâncias.

Para o ministro Castro Meira, as mudanças de trajeto dentro de uma mesma linha podem ser feitas por meio de ofício pela autoridade competente, o DNER — Departamento Nacional de Estradas e Rodagem ou mediante requerimento da parte interessada.

O ministro ressaltou que as novas seções podem ser implantadas em linhas já existentes nas seguintes condições, conforme prevê o DNER: desde que seja entre localidades situadas em unidades federativas diferentes; que a extensão de cada acesso não exceda à distância de dez quilômetros do eixo do itinerário da linha; que seja comprovada, por estudo de mercado, a existência de demanda reprimida; e fique caracterizado que a seção é mercado secundário ou subsidiário da linha.

Leia o voto do relator

RECURSO ESPECIAL Nº 819.169 — DF (2006?0027579-1)

RELATOR: MINISTRO CASTRO MEIRA

RECORRENTE: EMPRESA GONTIJO DE TRANSPORTES LTDA E OUTRO

ADVOGADO: ANTONIO VILAS BOAS TEIXEIRA DE CARVALHO E OUTROS

RECORRIDO: EMPRESA UNIÃO CASCAVEL DE TRANSPORTE E TURISMO LTDA – EUCATUR

ADVOGADO: MARCELO JAIME FERREIRA E OUTROS

RECORRIDO: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES ANTT

PROCURADOR: FLÁVIA BEATRIZ DE ANDRADE COSTA E OUTROS



RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): Noticiam os autos que a empresa recorrida — EUCATUR — obteve autorização do Departamento de Transportes Rodoviários para criar seções de linhas de transporte interestadual de passageiros. Posteriormente, o Ministro de Estado dos Transportes tornou sem efeito o ato administrativo, sem notificar previamente a parte interessada.

A EUCATUR ajuizou ação ordinária, que foi julgada procedente em 1ª Instância.

Ao examinar o recurso de apelação e a remessa oficial, o TRF da 1ª Região manteve a sentença de piso, por entender que: a) foi inobservada a regra do devido processo legal na elaboração do ato administrativo, já que a empresa recorrida não havia sido previamente notificada sobre a revogação das autorizações; b) o art. 48 do Decreto n.º 952/93 tem aplicação imediata; c) houve violação ao princípio da segurança jurídica; d) não se faz necessário o processo licitatório para a criação de seccionamento de linha; e) o ato de revogação revelou-se despropositado e desproporcional e f) a exploração exclusiva de linhas de transporte coletivo de passageiros, além de ser vedada pelo Decreto n.º 952/93, contraria o interesse público.

O acórdão recorrido restou ementado nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. IMPLANTAÇÃO DE SEÇÃO. AUTORIZAÇÃO DEFERIDA PELO PODER CONCEDENTE. REVOGAÇÃO POSTERIOR. ILEGALIDADE DO ATO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

1. O princípio do devido processo legal deve ser observado pela Administração ao tornar sem efeito ato administrativo que já tenha repercutido na esfera patrimonial do destinatário.
2. A alegação de que o art. 48 do Decreto n.º 952/93 não era auto-aplicável, não se reveste de plausibilidade jurídica, uma vez que, tendo o Departamento de Transportes Rodoviários expressamente aceito as justificativas apresentadas pela empresa para a implantação das seções, não poderia, posteriormente, a autoridade competente tornar sem efeito o ato, ao fundamento de que aquela mesma justificativa passou a ser insuficiente, sob pena de ferir o princípio da segurança jurídica.
3. Não se exige licitação para autorização de seção de linha de transporte coletivo de passageiros, mas, apenas, para a permissão originária (Decreto n.º 952/93, art. 3º, inciso III).
4. A exclusividade na exploração de linhas de transporte coletivo de passageiros era vedada, expressamente, pelo Decreto n.º 952/93 (art. 9º). A exclusividade na exploração de serviço público é inteiramente contrária ao próprio interesse público, uma vez que despreziga a salutar prática da livre concorrência entre as empresas, deixando de propiciar um serviço mais ágil e de qualidade ao usuário do transporte coletivo de passageiros.



5. É lícita a atuação do Poder Judiciário no sentido de intervir nos atos da Administração que venham, de forma desproporcional, restringir o princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos.

6. Precedente do Tribunal (AC n° 1999.01.00.089520-6?DF, Primeira Turma, Rel. Des. Federal João Batista Gomes Moreira, DJ de 28?08?2000, p.35).

7. Não merece, contudo, ser mantido o ato administrativo que autorizou a implantação de seções na linha Erechim/RS a Ji-Paraná/RO (processo n° 50000.006822/96-33), porquanto as cidades de Seara/SC e Chapecó/SC não são alcançadas por aquela linha regular.

8. Apelações da União, Empresa Gontijo de Transportes Ltda. e Viação Garcia Ltda, bem como a remessa oficial, improvidas.

9. Apelação da Unesul de Transportes Ltda provida”.

A Empresa Gontijo de Transportes Ltda. e Viação Garcia Ltda. interpõem o presente recurso especial com fundamento na alínea “a” do inciso III do art. 105 da Constituição da República. Sustentam que o acórdão atacado violou os artigos 128 e 460 do CPC, já que adotou em sua fundamentação causa de pedir não suscitada pela autora na petição inicial (violação do devido processo legal). Aduzem, também, que o aresto de origem vulnera o disposto nos arts. 3º, IV, 9º e 48, todos do Decreto n.º 952?93, pois, segundo entendem, é indispensável o procedimento licitatório para a implantação de seção de linha de transporte interestadual de passageiros.

Por fim, quanto ao fundamento da exclusividade acolhido pelo acórdão recorrido, argumentam que ”este não se sustenta à luz da lei de regência (artigo 9º). É que a superposição de trechos interfere duas vezes no direito das recorrentes: o prejuízo dos serviços por elas já operado de forma regular e a ofensa ao direito de concorrer mediante licitação na exploração do serviço pretendido pela recorrida” (fls. 1555-1556).

Contra-razões da EUCATUR ofertadas às fls. 1571-1582 e da ANTT às fls. 1596-1606.

Recurso extraordinário interposto às fls. 1518-1538 e admitido às fls. 1612-1613.

Admitido o apelo na origem (fls. 1610-1611), subiram os autos para julgamento.

As recorridas ajuizaram medida cautelar nesta Corte com o objetivo de conferir efeito suspensivo ao recurso especial. A inicial foi indeferida e extinta a cautelar sem exame do mérito, em virtude da aparente inviabilidade do recurso especial.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 819.169 – DF (2006?0027579-1)

EMENTA



ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. ARTS. 128 E 460 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N.º 320/STJ. ACÓRDÃO RECORRIDO. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA N.º 283/STF. SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. EXCLUSIVIDADE. EXAME. SÚMULA 7/STJ. SECCIONAMENTO DE LINHA PREEXISTENTE. LICITAÇÃO. DESNECESSIDADE. PRECEDENTE DA TURMA.

1. “A questão federal somente ventilada no voto vencido não atende ao requisito do prequestionamento” (Súmula n.º 320/STJ). Recurso especial não conhecido quanto aos artigos 128 e 460 do CPC.
2. “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles” (Súmula n.º 283/STF).
3. O exame sobre a exclusividade do serviço de transporte interestadual de passageiros e o desequilíbrio econômico-financeiro demanda reexame de fatos e provas, o que é incompatível com a via especial (Súmula n.º 7/STJ).
4. As modificações de trajeto, dentro de uma mesma linha, e o seccionamento de linhas podem ser realizadas de ofício pela autoridade competente ou mediante requerimento da parte interessada, independentemente de licitação. A simples alteração de itinerário não implica a outorga de novas linhas, mas apenas a modificação das já existentes. Precedente da Turma.
5. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator): A recorrente alegou violação aos artigos 128 e 460 do CPC, porquanto o acórdão recorrido teria se baseado em causa de pedir que não constava da petição inicial. Aduziu também contrariedade aos artigos 3º, IV, 9º e 48, todos do Decreto n.º 952/93.

Os dispositivos processuais supostamente infringidos não foram enfrentados pelos votos vencedores que conduziram o julgamento no Tribunal de origem, mas apenas no voto vencido, o que atrai a incidência da Súmula n.º 320/STJ, de seguinte teor:

“A questão federal somente ventilada no voto vencido não atende ao requisito do prequestionamento”.

Embora o voto condutor do acórdão tenha acolhido o fundamento de violação ao devido processo legal, já que se tratava de questão cujo conhecimento se processa de ofício, não examinou o tema à luz dos dispositivos indicados no recurso especial, especificamente dos artigos 128 e 460 do CPC, somente analisados no voto vencido de Sua Excelência a Des. Federal Selene de Almeida.

As recorrentes manifestaram embargos de declaração, mas neles não tratou de prequestionar tais dispositivos, tendo-se limitado a alegar omissão no aresto quanto ao disposto nos artigos 21, XII, 37



caput e 175 da Constituição da República. Também não interpôs o recurso especial por violação ao art. 535 do CPC, o que conduz à incidência da Súmula n.º 211/STJ, que enuncia:

“Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal a quo”.

Ademais, há no acórdão recorrido fundamento inatacado.

Ao examinar o recurso de apelação e a remessa oficial, o Tribunal de origem manteve a sentença de piso, por entender que: a) foi inobservada a regra do devido processo legal na elaboração do ato administrativo, já que a empresa recorrida não havia sido previamente notificada sobre a revogação das autorizações; b) o art. 48 do Decreto n.º 952/93 tem aplicação imediata; c) houve violação ao princípio da segurança jurídica; d) não se faz necessário o processo licitatório para a criação de seccionamento de linha; e) o ato de revogação revelou-se despropositado e desproporcional e f) a exploração exclusiva de linhas de transporte coletivo de passageiros, além de ser vedada pelo Decreto n.º 952/93, contraria o interesse público.

No recurso especial, as recorrentes insurgem-se apenas contra o item “d”. O item “a” foi objeto de recurso extraordinário. Já os itens “b”, “c” e “e”, todos fundamentos autônomos, não foram tratados no apelo, o que impõe a incidência, por analogia, da Súmula n.º 283/STF, segundo a qual:

“É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles”.

Já o item “f”, embora abordado no recurso, demanda reexame de fatos e provas. O aresto utilizou como razão de decidir o princípio que veda a exclusividade do serviço de transporte interestadual de passageiros. Alegaram as recorrentes que o acórdão viola o art. 9º do Decreto n.º 952/93. Sustentam que o serviço não é exclusivo, já que também o executam e que a autorização para a operação de secção de linhas sem licitação traz prejuízo ao equilíbrio econômico-financeiro das empresas que operam o serviço regularmente, além de demandar estudo de mercado.

Observe-se o seguinte trecho do acórdão:

“Finalmente, a exclusividade na exploração de linhas de transporte coletivo de passageiros já era vedada, expressamente, pelo Decreto n.º 952/93 (art. 9º). A exclusividade na exploração de serviço público é inteiramente contrária ao próprio interesse público, uma vez que desprestigia a salutar prática da livre concorrência entre as empresas, deixando de propiciar um serviço mais ágil e de qualidade ao usuário do transporte coletivo de passageiros.

Nessas circunstâncias, pois, pode e deve atuar o Poder Judiciário, de modo a intervir nos atos da Administração que venham, de forma desproporcional, restringir o princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos.



Nessa mesma linha de compreensão, em caso idêntico, já decidiu esta Corte, no julgamento da AC n.º 1999.01.00.089520-6, assim ementada:

(...)

7 – O princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo não pode implicar em exclusividade na exploração de linhas de transporte coletivo de passageiros, em detrimento do princípio da eficiência na prestação de serviços públicos” (fls. 1467-1468).

No apelo, alegaram as recorrentes o seguinte:

“IV — Exclusividade inexistente:

33. Quanto ao fundamento da exclusividade acolhido pelo v. acórdão recorrido, este não se sustenta à luz da lei de regência (artigo 9º). É que a superposição de trechos interfere duas vezes no direito das recorrentes: o prejuízo ao serviço por elas já operado de forma regular e a ofensa ao direito de concorrer mediante licitação na exploração do serviço pretendido pela recorrida.

34. Convém ressaltar, ainda, que a tese da impossibilidade da concorrência excessiva não se contrapõe às determinações constitucionais da livre concorrência e da repressão ao abuso do poder econômico.

35. De fato, a concessão, a permissão e a autorização de serviço público de transporte rodoviário, por serem peculiares e pelas características do País, dependem de estudo de viabilidade econômica de cada linha rodoviária.

36. Trata-se, portanto, de preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços já existentes, e não pretender fazer valer a exclusividade, como ressaltou o douto voto condutor do aresto recorrido” (fls. 1555-1556).

A alegada violação ao art. 9º do Decreto n.º 952?93 esbarra na Súmula 7?STJ, já que o exame sobre a exclusividade do serviço e o desequilíbrio econômico-financeiro demanda reexame de fatos e provas, o que é incompatível com a via especial.

Assim, existem fundamentos inatacados no apelo (itens “b”, “c” e “e”), bem como fundamento insuscetível de reexame na via especial (item “f”). Essas razões de decidir, não infirmadas, são suficientes para manter o acórdão recorrido.

Quanto ao tema da necessidade de processo licitatório para a operação do seccionamento de linhas, também não prospera o recurso.

Há precedente da Turma, de minha relatoria, no mesmo sentido do acórdão recorrido. Ao examinar o Decreto n.º 952?93, este Colegiado entendeu não ser necessário o procedimento licitatório para o seccionamento de linha já existente, que pode ser realizado de ofício pela autoridade competente ou a



requerimento da parte interessada. O precedente restou ementado nos seguintes termos:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ARTS. 480, 481 E 482 DO CPC. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. QUESTÃO SURGIDA NO ACÓRDÃO RECORRIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS. ALTERAÇÃO DE ITINERÁRIO. AUTORIZAÇÃO. ART. 94 DO DECRETO N.º 952/93. PRORROGAÇÃO.

1. Tratando-se de questão surgida no Tribunal de origem (violação aos artigos 480 e seguintes do CPC), cabe à parte opor embargos de declaração para que haja pronunciamento sobre o ponto que entende violado. Súmulas 282 e 356 do STF.

2. A controvérsia em torno da cláusula de reserva de plenário escapa à apreciação do recurso especial, já que os dispositivos supostamente contrariados reproduzem o art. 97 da Constituição da República.

3. Os Decretos 92.353/86, 952/93 e 2.521/98, que regulamentaram sucessivamente o serviço de transporte rodoviário de passageiros, determinam que as modificações de trajeto, dentro de uma mesma linha, podem ser realizadas de ofício pela autoridade competente ou mediante requerimento da parte interessada. A simples alteração de itinerário não implica a outorga de novas linhas, mas apenas a modificação das já existentes.

4. O art. 94 do Decreto n.º 952/93, que prorrogou, por quinze anos e sem regime de exclusividade, as “permissões e autorizações decorrentes de disposições legais e regulamentares anteriores”, não ressalvou ou excepcionou qualquer situação, sendo vedada a interpretação restritiva. É princípio de hermenêutica que não pode o intérprete restringir onde a lei não restringe ou excepcionar quando a lei não excepciona, sob pena de violar o dogma da separação dos Poderes.

5. Recurso especial conhecido em parte e provido” (STJ — 2ª Turma, REsp n.º 663.562/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 07.11.2005 — sem grifos no original).

Do voto condutor do julgado, destaca-se o excerto seguinte:

“a) a alteração de itinerário não implica a outorga de novas linhas, mas apenas a modificação das já existentes. Essa conclusão torna-se viável diante do disposto nos artigos 38 e 43 do Decreto n.º 92.353/86, que atribuíam ao DNER poderes para proceder a alterações definitivas de itinerário, de ofício ou a requerimento da parte interessada, nos seguintes termos:

‘Art. 38. O DNER, obedecidas as disposições contidas neste Regulamento, poderá, a seu critério, visando a maior eficiência do serviço, por iniciativa própria ou mediante requerimento fundamentado do interessado, promover:

V — alteração definitiva de itinerário’.

‘Art. 43. A alteração definitiva de itinerário decorrente da entrega ao tráfego de nova estrada ou trecho melhorado entre seus terminais, que proporcione atendimento mais econômico e confortável a seus usuários, será determinada de ofício pelo DNER, ou atendendo requerimento da empresa, ficando a



transportadora obrigada, quando a referida linha for seccionada, a continuar atendendo pelo antigo itinerário, mediante viagens residuais, os mercados remanescentes, nela existentes.

Parágrafo único — O atendimento pelo itinerário anterior, dos mercados remanescentes, será considerado serviço complementar de viagens residuais, inadmitindo-se que ele seja objeto de qualquer alteração ou complementação, exceto em relação a horários e a implementação de seções’.

A alteração definitiva de itinerário, por não envolver delegação de novas linhas, mas apenas a modificação das já existentes, à luz do Decreto n.º 92.353/86, poderia ser realizada de ofício pela autoridade competente, ‘visando a maior eficiência do serviço’, ou mediante requerimento fundamentado da parte interessada.

No Decreto n.º 952/93, o tratamento jurídico dado às alterações de itinerário não foi diferente, já que também poderiam ser realizadas sem a observância do procedimento licitatório. Os artigos 47 e 48 da norma regulamentar dispunham:

‘Art. 48. A transportadora poderá solicitar a modificação do regime de prestação do serviço, mediante requerimento, devidamente justificado, dirigido ao Departamento de Transportes Rodoviários’.

‘Art. 49. Constituem casos de modificação do serviço:

I — implantação ou supressão de seções em linhas existentes;

II — ajuste de itinerário’.

O atual regulamento dos serviços de transporte rodoviário de passageiros (Decreto n.º 2.521/98) tem regramento semelhante, deixando claro que a alteração de itinerário prescinde da realização de certame licitatório. Os artigos 47 a 49 determinam:

‘Art. 47. A transportadora poderá solicitar a modificação da prestação do serviço, mediante requerimento, devidamente justificado, dirigido ao Ministério dos Transportes’.

‘Art. 48. Constituem casos de modificação de serviço:

I – implantação de seções;

II — supressão de seções; e

III — ajuste de itinerário’.

‘Art. 49. Poderão ser implantadas novas seções em linhas existentes, desde que:

I — entre localidades situadas em unidades federativas diferentes;

II — a extensão de cada acesso não exceda a distância de dez quilômetros do eixo do itinerário da linha.



III — o estudo de mercado comprovar a existência de demanda reprimida; e

IV — ficar caracterizado que a seção é mercado secundário ou subsidiário da linha’.

As normas regulamentares em destaque permitem concluir que a simples modificação de itinerário, relativa a linha originária, não importa na delegação de um novo serviço, mas apenas na modificação daqueles já existentes, o que pode ser realizado de ofício pela autoridade competente ou a requerimento devidamente justificado da parte interessada” (grifos do original).

A controvérsia posta nos autos assemelha-se àquela que deu origem ao precedente. Em ambos os casos, discutia-se, dentre outras questões, sobre a necessidade de licitação para a modificação de itinerário ou seccionamento de linha já existente.

Deve-se, portanto, prestigiar o precedente em razão do princípio da segurança jurídica e da necessária estabilidade da orientação emanada dos Tribunais Superiores.

Ante o exposto, conheço em parte do recurso para negar-lhe provimento.

É como voto.

Date Created

28/09/2006