

**SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO — PERMISSÃO —  
ANULAÇÃO UNILATERAL — IMPOSSIBILIDADE  
JURÍDICA**

*— A permissão para exploração de serviço de transporte coletivo não pode ser anulada, unilateralmente, desde que instalado e sem funcionamento o serviço.*

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Viação Cometa S. A. *versus* Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

Recurso de mandado de segurança n.º 17.296 — Relator: Sr. Ministro  
**BARROS MONTEIRO**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Fe-

deral, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso.

Brasília, 14 de outubro de 1968. —

*Lafayette de Andrada*, Presidente. — *Barros Monteiro*, Relator para o acórdão.

#### RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Lafayette de Andrada* — A Viação Cometa S.A. impetrou mandado de segurança contra o Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, para obter o restabelecimento da faixa de horários da linha 8-17, ligando Rio de Janeiro a São Paulo. O juiz de primeira instância negou-lhe o pedido por entender que nenhum direito tinha a impetrante, tendo em vista o resguardo dos interesses dos usuários dos transportes rodoviários entre as duas cidades acima referidas e conclui sua decisão:

“Se a concessão é revogável *ad nutum* e se a modificação dos horários não implicou em reduzir o número de lugares, mas a uma redistribuição das faixas às diversas empresas que oferecem os seus serviços, inexistem prejuízos para a impetrante. A ação do D.N.E.R., que obedeceu aos interesses superiores da coletividade usuária do tipo de transporte da requerente, não traduz qualquer ilegalidade ou abuso de poder que tenha repercutido no patrimônio da impetrante” (fls. 44-45).

O Tribunal Federal de Recursos, por sua Primeira Turma, manteve a decisão, à unanimidade, e consta da ementa do acórdão, que em seguida passarei a ler:

“Serviço Público de Transportes. *Permissão*. Diferença de *concessão*. Podêres da Administração Pública. A *permissão*, para a exploração do serviço público de transportes, é sempre a título precário. Não se confunde com a *concessão*. Por outro lado, sempre que nos casos concretos de alteração, a interessada é ouvida, atende-se à exigência elementar do regimento, sem que o poder permitente esteja obrigado a cumprir exatamente as restrições impostas. Por fim, não é possível apurar-se no mandado de segurança, por falta de fase probatória, se os dados

ou elementos da alteração dão prejuízo a permissionária, como alega, ao contrário do que proclama a Administração” (fl. 95).

Daí o agravo de instrumento neste mandado de segurança. Fala-se na falta de amparo legal do ato praticado e no enorme investimento despendido pela Empresa para um bom atendimento do público (fl. 100), e diz mais a petição de recurso (*ler* fls. 104-107).

Conclui que as modificações introduzidas nos horários dos ônibus que fazem as linhas Rio-São Paulo foram um modo de prejudicar exclusivamente os direitos e interesses da impetrante, e por isso espera seja atendida neste mandado de segurança.

O Procurador-Geral opinou pelo não provimento do recurso.

É o relatório.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Lafayette de Andrada* (Relator) — Confirmo as decisões inferiores. Cuida-se na espécie de *permissão*, a licença é concedida a título precário, podendo o Departamento cassá-la quando o julgar conveniente.

Diz THEMÍSTOCLES CAVALCANTI no *Curso de Direito Administrativo*:

“Existem duas espécies de concessões. Algumas são meras permissões, pelas quais se paga apenas uma taxa de licença; o concedente pratica um ato de autoridade, obriga-se apenas a manter uma certa tolerância. Tais concessões não admitem estipulações especiais e conferem mero permissivo precário; são revogáveis, portanto, *ad nutum*, pela autoridade concedente.”

E agora a palavra do mestre citado: “Na simples permissão não se exige contrato, mas, apenas, a assinatura de um termo em que a empresa que pretende explorar o serviço público declara aceitar as condições impostas pelos regulamentos, sem outros favores” (obra citada) (fls. 85-86).

O acórdão, portanto, está em perfeita harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal. Assim no recur-

so de mandado de segurança n.º 4.607, de que foi Relator o Ministro NÉLSON HUNGRIA, e no 9.755, em que foi Relator o Ministro PEDRO CHAVES, decisões idênticas, seguindo a mesma orientação, foram tomadas. Concluo, negando provimento ao recurso.

#### VISTA

O Sr. Ministro Barros Monteiro — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

#### EXTRATO DA ATA

RMS 17.296 — GB — Rel., Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA. Recte., Viação Cometa S.A. (Adv., PAULO SEABRA DE NORONHA). Recdo., Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Decisão: Adiado pelo pedido de vista do Sr. Ministro BARROS MONTEIRO, após o voto do Relator que negava provimento. Falou pelo Recte. o Dr. FERREIRA DE CASTRO. Pela União Federal usou da palavra o Dr. OSCAR CORRÊA PINA, Procurador-Geral da República, substituto.

Presidência do Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA. Presentes à sessão os Srs. Ministros VICTOR NUNES, OSWALDO TRIGUEIRO, DJACI FALCÃO, BARROS MONTEIRO e o Dr. OSCAR CORRÊA PINA, Procurador-Geral da República, substituto.

#### VOTO (PEDIDO DE VISTA)

O Sr. Ministro Barros Monteiro — Sr. Presidente.

Trata-se, como se viu, de mandado de segurança requerido pela recorrente, Viação Cometa S.A., contra o Sr. Diretor-Geral do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, violando ao restabelecimento da faixa de horários para a linha 8-17, ligando Rio de Janeiro a São Paulo, com sectionamento em Queluz. Aduz a impetrante ser concessionária de inúmeras linhas de ônibus ligando várias cidades e Estados, sob a jurisdição do D.N.E.R., e, entre essas linhas, detém as de ns. 8-4 e

8-17. Faz a primeira ligação direta entre Rio e São Paulo, e, a segunda, tendo o mesmo trajeto, com sectionamento na cidade de Queluz. Vem a exploração dessas linhas sendo feita há anos, pela requerente, que opera ambas as linhas em faixas de horários diferentes, cabendo à linha 8-17 Rio-Queluz-São Paulo, os horários de 20,00, 21,50, 22,50, 23,20 e 23,50. A 1.4.65, todavia, resolveu o impetrado instituir novas faixas, fixando para a requerente os horários de 00,00 e 00,30. Com tal procedimento, suprimiu o requerido a faixa de horários da impetrante, a benefício de outra concorrente, o que não podia ser feito, desde que importou o cancelamento da concessão outorgada em violação de direito líquido e certo da requerente, que vem sofrendo incalculáveis prejuízos com o ocorrido.

O Dr. Juiz de Direito, pela sentença de fls. 41-45, entendendo que era a concessão revogável *ad nutum* e a que a modificação dos horários não implicou em redução do número de lugares, mas a uma redistribuição das faixas às diversas empresas, sem a verificação de prejuízos para a impetrante, denegou o *writ* requerido.

E foi essa decisão mantida pelo eg. Tribunal Federal de Recursos, em acórdão assim ementado:

“Serviço público de transporte: *Permissão*. Diferença de *concessão*. Poderes da Administração Pública.

A *permissão*, para a exploração do serviço público de transportes, é sempre a título precário. Não se confunde com a *concessão*. Por outro lado, sempre que nos casos concretos de alteração, a interessada é ouvida, atende-se à exigência elementar do regimento, sem que o poder permitente esteja obrigado a cumprir exatamente as restrições expostas. Por fim, não é possível apurar-se no mandado de segurança, por falta de fase probatória, se os dados ou elementos da alteração dão prejuízo à permissionária, como alega, ao contrário do que proclama a Administração.”

Manifestado, pela vencida, recurso

ordinário, a êste negou provimento o ilustre Ministro Relator, na sessão em que teve início o julgamento.

Solicitei vista dos autos, e, com a devida permissão de V. Exa., dou provimento ao recurso, a fim de conceder a segurança requerida.

É certo que, do termo de fl. 6, que se denominou de responsabilidade, ficou consignado que a licença concedida, à requerente, para a exploração da linha de que se trata, era a título precário e que se reservava o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem o direito de cassar a referida licença, quando o julgasse conveniente.

Bem de ver, todavia, que datando aquêlê termo de 6.12.51, já não mais era dado ao impetrado, quatorze anos depois, tendo a impetrante os seus serviços em pleno funcionamento, com o investimento de grandes despesas em sua execução, rescindir unilateralmente aquela licença.

Impunha-se, como mostrou seu douto patrono, da tribuna e em memorial distribuído aos Srs. Ministros, fôsse ouvida a recorrente, como o determina, aliás, o § 1.º do art. 14 do Decreto-lei n.º 8.463, de 1945, que contém as Instruções presidenciais a respeito da matéria em foco.

Rezam, com efeito, aquêlê dispositivo e seus §§ 1.º e 2.º:

“Art. 14 — Poderá ser concedida licença para mais de uma empresa em uma mesma linha, desde que o D.N.E.R. verifique a insuficiência dos serviços existentes e se comprove a sua necessidade, pelas estatísticas do tráfego e estudo das condições econômicas da região, não podendo, entretanto, haver coincidência de horários, mantidos os mesmos preços de passagens.

§ 1.º — Sempre que fôr requerida licença para o estabelecimento de linha, em percurso já servido por outra empresa, o Concessionário da linha existente será consultado prévia e obrigatoriamente, sobre a possibilidade de melhorar o serviço de modo a atender às necessidades da região.

§ 2.º — O concessionário da linha

existente tem o prazo de 15 dias para responder, findo o qual entender-se-á como incapaz de assumir novas obrigações.”

Se assim não se procedeu no caso dos autos, a conclusão a que se deve chegar é a de que o *writ* não podia ser indeferido, dada a manifesta violação do direito líquido e certo da recorrente.

Aliás, em sessão de 7 de outubro p. passado, teve esta Turma oportunidade de apreciar hipótese em tudo semelhante à dos autos, tendo sido julgado o seguinte:

“Permissão para exploração de serviço de transporte coletivo. Serviço instalado e em funcionamento. Impossibilidade de anular-se a permissão, unilateralmente, sem forma nem figura de juízo.

Recurso provido.”

E S. Exa., o Ministro OSWALDO TRIGUEIRO, que foi o Relator dêsse brilhante julgado, assim fundamentou o seu voto, suporte daquela ementa:

“A impetrante satisfaz as exigências regulamentares, tendo oportunamente organizado o serviço autorizado, para o que adquiriu dez ônibus, montou oficina mecânica e contratou cerca de cinquenta empregados. Inaugurou a linha e a manteve em funcionamento durante trinta dias, até que, em virtude do ato anulatório, lhe fôsse proibido continuar com a exploração iniciada.

Nestas condições, é evidente que a recorrente havia adquirido o direito à exploração do serviço questionado, a qual lhe fôra outorgada por tempo certo. A Administração já não era lícito revogar unilateralmente um ato sem dúvida gerador de direito subjetivo, que ao Poder Judiciário incumbe proteger.

Dir-se-á, como alega a autoridade impetrada, que a hipótese não é de revogação, e sim de anulação, de ato praticado sem a observância das formalidades legais. Mas a outorga dessa permissão não é manifestamente nula, como bem o demonstra o parecer da Procuradoria-Geral da República. Trata-se de ato praticado “por agente ca-

paz, tendo objeto lícito e obedecendo à forma prevista nas normas regulamentares pertinentes.

Está claro que a Administração pode, a todo tempo, acautelar seus interesses, quer judicialmente, promovendo a rescisão do contrato, quer administrativamente, exigindo do permissionário o cumprimento fiel das obrigações assumidas e, eventualmente, aplicando as penalidades previstas nas Normas e Diretrizes, aprovadas pelo Decreto número 36.780 (art. 66) que, inclusive, permitem cassar-se a permissão.

Penso que à Administração não é lícito revogar, unilateralmente, ato originador de direito, do mesmo modo que lhe é vedado anular ato jurídico perfeito e acabado, sem argüir, contra sua validade, vício insanável ou nulidade manifesta.

Pelo exposto, dou provimento ao recurso.”

Em face do exposto, e mais pelos fundamentos, de fato e de direito, bem expostos pelo ilustre advogado da impetrante, e, como já disse, com a devida vênia do eminente Relator, dou provimento ao recurso.

#### EXTRATO DA ATA

RMS 17.296 — GB — Rel., Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA. Recte., Viação Cometa S.A. (Adv., PAULO SEABRA DE NORONHA. Recdo., Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Decisão: Dado provimento contra o voto do Relator.

Presidência do Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA. Presentes à sessão os Srs. Ministros VICTOR NUNES, OSWALDO TRIGUEIRO, DJACI FALCÃO, BARROS MONTEIRO e o Dr. OSCAR CORRÊA PINA, Procurador-Geral da República, substituto.