

12/08/2010

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 3.952 ALAGOAS

RELATOR	: MINISTRO PRESIDENTE
AGTE.(S)	: DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE ALAGOAS - DETRAN/AL
ADV.(A/S)	: LÚCIO FLÁVIO COSTA OMENA
AGDO.(A/S)	: FDL - SERVIÇOS DE REGISTRO, CADASTRO, INFORMATIZAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS LTDA
ADV.(A/S)	: HUGO MORAES PEREIRA DE LUCENA

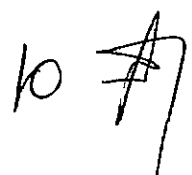
EMENTA: CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. Anulação de Contrato. Processo Administrativo. Inobservância dos princípios da ampla defesa e contraditório. Autotutela. Alegação de lesão à ordem pública. Necessidade de comprovação. Suspensão de Segurança indeferida. Agravo regimental improvido. Não há risco de grave lesão à ordem pública na decisão judicial que determina sejam observados os princípios da ampla defesa e do contraditório em processo administrativo instaurado para anular contrato de concessão de serviço público de registro de alienações fiduciárias.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro CEZAR PELUSO, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao recurso de agravo. Ausentes, ocasionalmente, os Senhores Ministros DIAS TOFFOLI, JOAQUIM BARBOSA e ELLEN GRACIE.

Brasília, 12 de agosto de 2010.

Ministro CEZAR PELUSO
Presidente e Relator



12/08/2010

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 3.952 ALAGOAS

RELATOR	: MINISTRO PRESIDENTE
AGTE.(s)	: DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE ALAGOAS - DETRAN/AL
ADV.(A/s)	: LÚCIO FLÁVIO COSTA OMENA
AGDO.(A/s)	: FDL - SERVIÇOS DE REGISTRO, CADASTRO, INFORMATIZAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS LTDA
ADV.(A/s)	: HUGO MORAES PEREIRA DE LUCENA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Trata-se de agravo regimental contra decisão proferida pelo Min. **GILMAR MENDES**, então na Presidência da Corte, em que foi negado seguimento a pedido de suspensão de segurança, sob a seguinte fundamentação, no que interessa:

“(…) Na origem, a empresa FDL – Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos Ltda. impetrou mandado de segurança (n.º 2008.001903-4) com vistas à cassação de ato administrativo exarado pelo Governador do Estado de Alagoas que anulou contrato. Suscitou a ocorrência de violação ao devido processo legal, ausência de prévia indenização dos investimentos feitos para cumprir o contrato de concessão e insubsistência da motivação do ato coator. Quanto a este último argumento, consignou que o acórdão n.º 1.0307/2006, formalizado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, proferido nos autos do Agravo de Instrumento n.º 2006.000468-0, interposto contra decisão que negou a liminar pleiteada no Mandado de Segurança n.º 001.06.001551-0, impetrado pela ANOREG/BR, visando à anulação da licitação e do contrato firmado, ante a alegada violação do art. 236 da Constituição Federal, foi reformado no julgamento dos Embargos Declaratórios, Acórdão n.º 1.0777/2007 (fls. 42-79).

A segurança cuja suspensão é pedida foi concedida em acórdão com a seguinte fundamentação (fls. 19-20):

“Foi estabelecido um contrato bilateral entre a empresa impetrante FDL Serviços de Registro, Cadastro, informatização e Certificação Ltda. e o Estado de Alagoas (DETRAN/AL).

Segundo consta dos autos, o processo obedeceu toda formalidade que a legislação pátria exige, posto que se iniciou com uma licitação, onde as empresas que se habilitaram, certamente, a FDL Serviços de Registro,

SS 3.952 AgR / AL

Cadastro, Informatização e Certificação Ltda. foi a que apresentou o menor preço.

O contrato foi assinado entre a empresa impetrante e o Estado de Alagoas (DETRAN/AL).

O Estado de Alagoas rescindiu o contrato unilateralmente.

Ora, um contrato bilateral para ser desfeito, rescindido, deverá ser instaurado um processo administrativo.

No caso em apreço, por intermédio de uma denúncia anônima, via email, foi instaurado um processo administrativo. Processo esse que seguiu seu trâmite sem, contudo, obedecer ao devido processo legal, ou seja, não se estabeleceu o contraditório e a ampla defesa.

Num primeiro momento vislumbra-se, de logo, que o processo administrativo que foi instaurado pela Administração Pública com a finalidade de rescindir o contrato foi feito através de uma denúncia anônima, via email, contrariando o que expressa o art. 5º, LIV e LV, 54 e 37, *caput*, da Constituição Federal.

(...)

Ora, no presente caso o processo administrativo que foi instaurado é nulo de pleno direito, posto que prosseguiu e chegou ao seu termo final sem que fosse estabelecido o contraditório e a ampla defesa.

Não se admite que um processo administrativo seja instaurado através de uma denúncia anônima e que chegue ao seu final sem oportunizar a outra parte o contraditório e a ampla defesa, ainda mais quando estiver em jogo o interesse de pessoas contrárias ao desfazimento do ato.

Dessa forma, preliminarmente, sem adentrar o mérito, voto no sentido de conceder a ordem do *mandamus*, em virtude do processo administrativo instaurado para rescindir o contrato bilateral ser nulo de pleno direito por ferir o princípio do contraditório e da ampla defesa.” (grifou-se).

O ato Governador do Estado de Alagoas contra o qual o *writ* foi impetrado (fl. 150) tem por base o Despacho da Procuradoria-Geral do Estado (Despacho PGE-LIC-CD n.º 166/2008), que traz as seguintes conclusões:

“Da análise de todo o procedimento, verifica-se que desde o princípio o ponto nevrálgico da questão gira em torno da possibilidade de delegação dos serviços, ou seja, ao próprio mérito da contratação efetivada, o que foi suscitado desde o início por esta Assessoria de Controle de Licitações, Contratos e Convênios desta PGE conforme diligência PGE/LIC n.º 467/2005 (fls. 228/229) e pela mesma razão, a Coordenação deste setor recomendou o sobrestamento da contratação até o trânsito em julgado da ação judicial na qual se demandava a matéria (Despacho PGE/LIC/CD n.º 295/2006 – fls. 551- anexo I).

SS 3.952 AgR / AL

Sobre a matéria, o Tribunal de Justiça decidiu pela ilegalidade de concessão dos serviços, por se tratar de um serviço eminentemente público, conforme Acórdão 10307/2006.

Nesse esteio, constata-se o aodamento das autoridades administrativas que à época trataram de dar celeridade ao procedimento licitatório, recalcitrando as ponderações feitas por esta Assessoria de Licitações, Contratos e Convênios, efetivando a contratação da empresa e delegação dos serviços, mesmo diante da possibilidade de que o poder judiciário viesse a se manifestar de forma a encampar as ponderações desta PGE, decidindo, como decidiu, pela ilegalidade da delegação, por não se tratar de um serviço passível de transferência ao particular. No mais, como inicialmente levantado por esta PGE, a Procuradoria-Geral do DETRAN/AL às fls. 22-47 reconhece até mesmo a desnecessidade da terceirização do serviço, ainda que esta fosse possível.

Diante de todo o expendido, em cumprimento à decisão judicial, opinamos pela extinção do contrato de concessão n.º SC-05/2006, por anulação, com esteio na cláusula nona, item 9.1 alínea “e”, por nulidade do objeto, como vem sendo sustentado desde o início do procedimento licitatório por esta unidade, entendimento este, ratificado agora pelo poder judiciário.

A anulação está prevista no artigo 35, inciso V da Lei n.º 8.987/95 e indica o desfazimento da concessão por ato do próprio poder concedente **ou do Poder Judiciário** em virtude de defeito na sua constituição. Deriva de que no curso dos procedimentos necessários à formalização da concessão, verificou-se infração à lei. No caso dos autos, a infração à lei decorre da própria natureza do objeto licitado. Conforme decidiu o judiciário, o serviço, por ser tipicamente público, jamais poderia ser delegado a terceiros, como foi feito. Não está, nem nunca esteve presente requisito de validade do ato, qual seja a possibilidade jurídica de sua delegação. A anulação acarreta o dever de indenizar o concessionário **pelos bens reversíveis, de propriedade do concessionário que passarem ao poder concedente para a continuidade da prestação dos serviços**. Declarada a nulidade do contrato com fundamento na decisão judicial a ser cumprida, há o imediato apossamento por parte do Estado de todos os bens necessários à continuidade da prestação do serviço, sendo o valor dos bens, apurado posteriormente, em processo administrativo específico, no qual serão avaliados os bens eventualmente apossados, assegurando ao concessionário o contraditório.”

O Acórdão 1.0307/2006, formalizado pelo Tribunal de Justiça estadual, nos autos do Agravo de Instrumento n.º 2006.000468-0, que a autoridade coatora teve como um dos fundamentos da decisão, traz a seguinte fundamentação:

“A presente demanda encetou-se com o ajuizamento de Mandado de

SS 3.952 AgR / AL

Segurança, contra ato do Exmo. Sr. Secretário de Planejamento, Gestão e Finanças do Estado de Alagoas e ato do Ilmo. Sr. Diretor Geral do Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas-DETRAN, em razão da abertura de processo de licitação que objetiva a concessão dos serviços de registros de contrato de alienação fiduciária de veículos automotores. (...)

Ora, indiscutível é, diante de tal asserção, a impossibilidade de se abrir certame licitatório com o intuito de “conceder” serviços tipicamente públicos de registro de Contrato de Alienação Fiduciária, porquanto há nítida restrição na aludida Resolução somente restando possível sua realização pelos próprios órgãos ou entidades de trânsito ou por instituição investida de competência, mediante a realização do convênio.” (fls. 257 e 260)

Ocorre que, opostos embargos declaratórios, esse Acórdão n.º 1.0370/2006, foi anulado, em razão da ausência de intimação do DETRAN-AL para apresentar contraminuta no Agravo de Instrumento n.º 2006.000468-0, violando, assim, o princípio do devido processo legal (fls. 261-265).

Sendo reexaminado o agravo de instrumento, após sanado o defeito acima referido, este restou desprovido, negando-se, então, a liminar pleiteada pela ANOREG/BR para suspender os efeitos do contrato assinado entre o DETRAN/AL e a FDL. Entendeu a Corte estadual que “no tocante ao registro da alienação fiduciária dos veículos automotores, não há obrigatoriedade de ser realizado nos *Ofícios de Títulos e Documentos*, tendo, inclusive, o *SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA* assentado entendimento jurisprudencial nesse sentido” (fl. 271).

A presente suspensão de segurança traz como fundamento do pedido a ocorrência de lesão à ordem pública pela determinação de cumprimento de acórdão nulo (n.º 5.0246/2009, formalizado nos autos do MS 2008.001903-4), uma vez que o DETRAN/AL não teria sido intimado para a sessão de julgamento que gerou o acórdão ora impugnado (fl. 4). Sustenta, ainda, que o acórdão determina o cumprimento de contrato cujo objeto é delegação de serviços públicos insuscetíveis de serem prestados por particulares (fl. 6) e que, desde a encampação pela Administração Pública, vem sendo disponibilizado gratuitamente aos particulares (fl. 11). Na concepção do requerente, possuindo a Administração o poder de anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, a instauração do contraditório é desnecessária (fl. 8).

O requerente argúi a existência de urgência na satisfação do presente pedido, considerando que a permanência da execução do contrato impõe à população o pagamento por um serviço que estava sendo executado gratuitamente pela Administração, mas, ao ser executado pelo contratado, passa a ser cobrado da população, nos valores de R\$ 190,00 para registro de contratos de alienação fiduciária em garantia envolvendo automóveis, e de R\$ 150,00 para os relativos a motos e táxis (fl. 12).

Às fls. 250 e 251, proferi despacho determinando que o requerente

SS 3.952 AgR / AL

juntasse aos autos cópia dos acórdãos 1.0307/2006, 1.0777/2007 e 1.0162/2009, formalizados nos autos do AI 2006.000468-0, bem como da inicial e da decisão liminar proferida nos autos do MS n.º 001.06.001551-0. O requerente cumpriu a diligência à fl. 253.

Decido.

(...)

O requerente não demonstrou, contudo, a existência de grave lesão à ordem pública. A suposta lesão, decorrente do fato de a concessionária cobrar taxas elevadas em contrapartida aos serviços que presta, pode ser contornada por outros meios que não o rompimento contratual, em desrespeito às mínimas garantias constitucionais. Se o respeito ao contraditório em procedimento administrativo implicar morosidade, cumpre à Administração tomar medidas paralelas para reequilibrar o valor exigido do contribuinte. O argumento do requerente não mantém correlação lógica com a providência tomada.

A suscitada nulidade no julgamento do acórdão concessivo da segurança não é apta, igualmente, a justificar a suspensão ora pleiteada. Referida questão é objeto de embargos declaratórios, cuja cópia encontra-se às fls. 108-117, pendente de apreciação no Tribunal de Justiça de Alagoas, conforme se afere pela movimentação processual constante no sítio daquele Tribunal. Assim, tem-se por incabível a repetição da questão, uma vez que já foi utilizada a via recursal própria, da qual a presente medida não é sucedânea, conforme entendimento assente nesta Corte, do qual se destacam os seguintes julgados: SL 14/MG, rel. Maurício Corrêa, *DJ* 03.10.2003; SL 80/SP, rel. Nelson Jobim, *DJ* 19.10.2005; 56-AgR/DF, rel. Ellen Gracie, *DJ* 23.6.2006; SL-AgR 38, Ministra Ellen Gracie, *DJ* 17.9.2004.

A impossibilidade de delegação do serviço é justamente a questão de fundo que deve ser decidida em regular procedimento administrativo. Assim como, para contratar, seguiram-se procedimentos legais, a anulação deve respeitá-los.

(...)

O juízo sobre o âmbito de eficácia das normas regimentais em discussão, à luz da Constituição Federal, não é passível de delibação no juízo do pedido de suspensão de segurança, pois constitui o mérito da ação, a ser debatido no exame do recurso cabível contra o provimento jurisdicional que ensejou a presente medida. Nesse sentido, SS-AgR n.º 2.932/SP, Ellen Gracie, *DJ* 25.4.2008 e SS-AgR n.º 2.964/SP, Ellen Gracie, *DJ* 9.11.2007, entre outros.

Consigno que o pedido formulado tem nítida natureza de recurso, que contraria o entendimento assente desta Corte acerca da impossibilidade do pedido de suspensão como sucedâneo recursal, do qual se destacam os seguintes julgados: SL 14/MG, rel. Maurício Corrêa, *DJ* 03.10.2003; SL 80/SP, rel. Nelson Jobim, *DJ* 19.10.2005; 56-AgR/DF, rel. Ellen Gracie, *DJ* 23.6.2006.

Ante o exposto, **indefiro** o pedido de suspensão de segurança” (fls.

SS 3.952 AgR / AL

296-305).

Reitera o agravante a necessidade de reconhecimento de grave lesão à ordem pública em face da impossibilidade de concessão de serviços tipicamente públicos e ausência de respaldo legal para a cobrança da elevada taxa de serviço de registro de contrato de alienação fiduciária.

O Ministério Público Federal, em parecer do Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel, opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 323-326).

É o relatório.

12/08/2010

PLENÁRIO

AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 3.952 ALAGOAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE): Trata-se de agravo regimental contra decisão do então Presidente, Min. **GILMAR MENDES**, que negou pedido formulado pelo Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Alagoas (DETRAN/AL) em suspensão de segurança, com a finalidade de sustar os efeitos do acórdão n.º 5.0246/2009, que concedeu a segurança, nos autos do MS n.º 2008.001903-4, para determinar o cumprimento de contrato que havia sido anulado pela Administração.

Consta da decisão agravada não estarem comprovadas as alegações de grave lesão à ordem pública, que, segundo o recorrente, decorreria do fato de a concessionária cobrar taxas elevadas em contrapartida aos serviços que presta, argumento afastado, uma vez poder *“ser contornada por outros meios que não o rompimento contratual, em desrespeito às mínimas garantias constitucionais”* (fl. 302).

Analisando a peça recursal, verifico que o agravo regimental não trouxe novos elementos, necessários para determinar a reforma da decisão impugnada. Dessa forma, entendo que a decisão merece ser mantida pelos seus próprios fundamentos.

O ilustre Procurador-Geral da República, **ROBERTO GURGEL**, cujo parecer adoto como razões de decidir, resumiu a hipótese e, em seguida, opinou, nos seguintes termos:

“(…) O agravo não comporta provimento.

O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que a anulação de atos administrativos que tenham repercussão no campo de interesses individuais deve ser precedida de processo em que seja plenamente assegurados a ampla defesa e o contraditório.

O acórdão impugnado, analisando as provas juntadas aos autos, expressamente concluiu pela inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa e decretou a nulidade do processo administrativo instaurado para anular o contrato de concessão de serviço público de registro de alienações fiduciárias estabelecido entre o Estado de Alagoas e a FDL-Serviços de Registro, Cadastro, Informatização e Certificação de Documentos LTDA, determinando o restabelecimento da execução do contrato.

Observado o cumprimento dos atos próprios para a concessão do serviço público, há de ser observado o devido processo legal para o seu afastamento, sem que se configure ofensa ao poder da Administração de rever seus próprios atos, a

SS 3.952 AgR / AL

teor do disposto na Súmula nº 473/STF, vez que a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado é comum à Administração e ao particular.

Discussão sobre a ilegalidade da concessão ou exorbitância das taxas cobradas refogem ao âmbito restrito da presente medida. Não há, pois, como se vislumbrar a ocorrência de qualquer ofensa à ordem pública (fls. 325-326).

2. Isso posto, nego provimento ao agravo.

Assim, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.

*Supremo Tribunal Federal***PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AG.REG. NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 3.952**

PROCED.: ALAGOAS

RELATOR : MINISTRO PRESIDENTEAGTE.(S): DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE ALAGOAS -
DETRAN/AL

ADV.(A/S): LÚCIO FLÁVIO COSTA OMENA

AGDO.(A/S): FDL - SERVIÇOS DE REGISTRO CADASTRO
INFORMATIZAÇÃO E


CERTIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS LTDA

ADV.(A/S): HUGO MORAES PEREIRA DE LUCENA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Cezar Peluso (Presidente), negou provimento ao recurso de agravo. Ausentes, ocasionalmente, os Senhores Ministros Dias Toffoli, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie. Plenário, 12.08.2010.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.


Luiz Tomimatsu
Secretário