

TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL**CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO**

Recurso Mandado de Segurança 1.603-1-
Julgado em 02/03/1993

ALTERAÇÃO UNILATERAL PELO CONCEDENTE — IMPOSSIBILIDADE**RESUMO**

- Parece-me que o egrégio Tribunal recorrido decidiu com excesso de rigor, ao proclamar que a nova ordem econômica vedou os acordos, ajustes ou convenções que outorguem o direito de exploração exclusivista do mercado de serviço. Ao ser levado, esse entendimento, a suas últimas consequências, ter-se-ia que, desenganadamente, considerar banidos do serviço público (especialmente os concedidos) os contratos administrativos e o próprio direito adquirido, como princípio inserto na Constituição Federal. Vedada que esteja, a exclusividade na realização dos serviços públicos, no sentido de que eles não podem (mediante concessão) constituir monopólio de uma empresa, mas a autorização para a prática daqueles já concedidos a uma determinada entidade de direito privado há de obedecer a um regulamento, de tal modo a impedir a afronta a direito de quem quer que seja (que implique em prejuízo). - Com efeito, na definição da concessão, enfatizam os juristas que ela se traduz "na delegação contratual ou legal da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo. O contrato de concessão, ensina HELY LOPES MEIRELLES, "é ajuste de direito administrativo, bilateral, oneroso, cumulativo e realizado "intuitu personae". Com isto se afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação de serviços" ("Direito Administrativo Brasileiro", pág. 337). - Como se observa, um contrato administrativo, oneroso, bilateral, comutativo e "intuitu personae", não se pode alterar, unilateralmente, pela Administração, sem a instauração do procedimento próprio, em que se assegure a ampla defesa ao concessionário, e sem que se esteja atenta às repercussões que essa mudança nas regras da execução dos serviços concedidos possa acarretar, já para evitar decessos financeiros, já para afastar prejuízos econômicos. - Além do mais, se alteração pudesse haver, mesmo através de revisão expressa nas cláusulas contratuais, ela, no caso, não poderia consistir em mera autorização, a título precário, a outra empresa, sem o devido processo licitatório, mesmo para abrir a possibilidade de concorrência àquelas empresas que já vinham realizando os serviços. Mesmo quando o poder concedente, a qualquer tempo retoma o serviço, para praticá-lo diretamente, não se exime de indenizar o concessionário, mediante o ressarcimento dos lucros cessantes e danos emergentes, ainda que inexistam, quanto a este aspecto, previsão contratual. É que, no contrato de concessão de serviços, exigem-se regras fixas, impassíveis de modificação, em que prevalece o interesse público. Sobre essas regras, preleciona HELY LOPES MEIRELLES: "Toda concessão fica submetida a duas categorias de normas: as de natureza regulamentar e as de ordem contratual. As primeiras disciplinam o modo e a forma de prestação de serviço; as segundas fixam as condições de remuneração do concessionário; por isso, aquelas são denominadas leis do serviço, e estas, cláusulas econômicas ou financeiras. Como as leis, aquelas são alteráveis, unilateralmente, pelo Poder Público; como cláusulas contratuais, estas são fixas, podendo ser modificadas por acordo entre as partes" (obra citada, págs. 339 e 340). - A concessão do serviço público é, assim, segundo os juristas, contrato administrativo e não ato-união ou ato unilateral. Portanto, no caso, a Administração do Estado não poderia, a seu talante, conceder autorização a outra empresa para explorar linhas de transporte sobrepostas àquelas que já eram objeto de concessão à recorrente. Em assim fazendo, altera cláusulas financeiras inerentes ao contrato de concessão, com prejuízo financeiro para a empresa concessionária, no caso, a recorrente. E não poderia fazê-lo sem o devido processo legal, que era o licitatório, abrindo ensanchas a todos os interessados a participarem do certame (inclusive a recorrente).

Agiu a Administração (Secretaria de Viação e Obras) com ilegalidade e abuso de poder, o que é reparável pela via do "mandamus". As mudanças no sistema constitucional vigente não vão ao ponto de, em proibindo o monopólio na prestação dos serviços públicos, abolir o contrato administrativo, com as consequências financeiras que, da sua alteração unilateral, pela administração, poderão resultar. - Recentemente, ao examinar questão idêntica, no Recurso em Mandado de Segurança nº 1.603-1-TO, interposto pela mesma recorrente, esta egrégia Turma decidiu, sem discrepân

EMENTA

O contrato de concessão da Administração com terceiros, para a realização de serviço público, constitui ajuste de Direito Administrativo, bilateral e oneroso, inalterável, unilateralmente, especialmente em relação a cláusulas que ocasionem manifesto prejuízo ao concessionário.