

**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.767.072 - SP (2020/0253068-2)**

**RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**  
**AGRAVANTE : CONCESSIONARIA DO SISTEMA**  
**ANHANGUERA-BANDEIRANTES S/A**  
**ADVOGADOS : MÁRCIO MEDEIROS FURTADO - SP128334**  
**LUIZ TARCÍSIO TEIXEIRA FERREIRA - SP067999**  
**WAGNER ANDRIGHETTI JUNIOR - SP235272**  
**RENAN GARCIA PIRES - SP319369**  
**AGRAVADO : FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**AGRAVADO : AGENCIA REGULADORA DE SERVICOS PUBLICOS**  
**DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SAO**  
**PAULO-ARTESP**  
**ADVOGADOS : VINICIUS JOSE ALVES AVANZA - SP314247**  
**GRAZIELLA MOLITERNI BENVENUTI - SP319584**

**DECISÃO**

Cuida-se de agravo apresentado pela CONCESSIONARIA DO SISTEMA ANHANGUERA-BANDEIRANTES S/A contra a decisão que não admitiu seu recurso especial.

O apelo nobre, fundamentado no artigo 105, inciso III, alínea "a", da CF/88, visa reformar acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, assim resumido:

APELAÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE SERVIÇOS RODOVIÁRIOS. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. RESOLUÇÃO CONTRAN 340/10. ADEQUAÇÃO DE SINALIZAÇÃO. Não ocorrência de fato imprevisível. Obrigação da concessionária em se ajustar a legislação de trânsito. Contrato e edital de licitação que prevê a obrigação de manutenção das placas e obediência à legislação. Desequilíbrio econômico-financeiro não configurado. Ação julgada procedente em 1º grau. Sentença reformada. Recurso oficial considerado interposto.  
RECURSOS PROVIDOS.

Quanto à primeira controvérsia, alega violação dos arts. 9º, § 4º, e 10, ambos da Lei n. 8.987/1995, e 65, inciso II, "d", §§ 5º e 6º, da Lei n. 8.666/1993, no que concerne à não observância pelo acórdão recorrido ao direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, trazendo o(s) seguinte(s) argumento(s):

O artigo 9º, §4º da Lei de concessões determina expressamente que "havendo alteração unilateral do contrato que afete seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração". Isto porque, como é sabido, o regime de concessões de serviço público pressupõe a organização do serviço público pelo particular como forma de atividade econômica viável e autossustentável, remunerada por tarifas capazes de fazer frente aos custos da prestação do serviço.

Tendo em vista a necessidade de adaptar a contratação às circunstâncias cambiantes da realidade, a regra fundamental dos contratos administrativos reside em atribuir os riscos ordinários e inerentes à atividade objeto do empreendimento ao particular concessionário, enquanto os riscos extraordinários devem ser arcados pelo Poder Público.

A verdade é que o referido preceito não visa proteger somente o concessionário, mas o próprio serviço público concretizado por meio do contrato de concessão.

O artigo 10 da mesma lei, por sua vez, disciplina que o contrato de concessão se mostra equilibrado quanto mantidas as condições pactuadas contratualmente. Ou seja, respeitada a matriz de risco contratual o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão encontra-se preservado.

A discussão que se colocou nestes autos foi o direito ao reequilíbrio da Concessionária em razão da edição de resolução normativa que impôs à concessionária a alteração das placas de velocidade existentes no sistema viário por ela administrado.

Conforme exhaustivamente tratado no processo, a Recorrente entende que as alterações promovidas pela Resolução nº 340 do CONTRAN representam uma alteração/majoração dos encargos assumidos inicialmente pela Concessionária e que estão fora da matriz de risco contratual, de modo que faz jus ao reestabelecimento da equação contratual.

Estamos diante, portanto, do que a doutrina clássica do direito administrativo brasileiro chama de "fato do príncipe", que nada mais é, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, do que a ocorrência de agravos econômicos resultantes de medidas tomadas sob titulação jurídica diversa da contratual.

Nesse sentido, o artigo 65 da Lei de Licitações estabelece expressamente os limites das alterações dos contratos administrativos e a garantia do particular ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O inciso II, alínea 'd', do referido artigo deixa claro que a manutenção do equilíbrio contratual é necessária para reestabelecer as condições pactuadas inicialmente no caso de ocorrência de fatos imprevisíveis, previsíveis de consequências incalculáveis e até mesmo de fato do príncipe, como na presente hipótese.

Os parágrafos 5º e 6º, do art. 65, por sua vez, disciplinaram que a criação de encargos legais posteriores ao contrato implicam a revisão dos preços inicialmente apresentados, sendo certo que, havendo alteração unilateral dos encargos do particular, o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser reestabelecido.

Ora, não podia ter sido o legislador mais claro para resguardar o direito do particular em não ser onerado para além dos riscos assumidos quando da assinatura do contrato de concessão.

Sendo assim, com todo respeito à decisão tomada pelo Egrégio Tribunal *a quo*, o afastamento do direito ao reequilíbrio contratual da Recorrente sob o fundamento de que as alterações impostas pelos Recorridos a partir da Resolução nº 340/CONTRAN não configurariam um fator extraordinário se mostra absolutamente equivocada e representa violação aos dispositivos de lei que garantem a preservação do equilíbrio da relação contratual entre particular e poder público, pois é certo que o evento questionado acabou por ampliar os riscos assumidos pela Concessionária quando da licitação (fls. 888/890).

Quanto à segunda controvérsia, alega violação dos arts. 113 e 422, ambos do Código Civil, no que concerne ao dever de interpretação do contrato com base na boa-fé, trazendo o(s) seguinte(s) argumento(s):

A boa-fé objetiva é a base do ordenamento jurídico e das relações contratuais, especialmente instituída pelos artigos 113 e 422 do Código Civil. Nesses termos, conforme institui o artigo 113, os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé. Isto, evidentemente, com a finalidade de preservar a segurança jurídica nas relações contratuais.

É nesse sentido que o acórdão recorrido viola os referidos dispositivos legais, uma vez que realiza interpretação evidentemente extensiva do contrato celebrado entre as partes, aplicando ao instrumento contratual o efeito de um "cheque em branco" em nome do Poder Concedente.

Não é demais reforçar que tal resolução foi editada quase vinte anos após o início da concessão, o que já evidencia o caráter imprevisível. Para além da imprevisibilidade da edição da norma em si, importa dizer que mesmo que a norma fosse previsível, como seria possível para a Concessionária, à época da licitação, estimar o custo que tais alterações implicariam? Evidentemente só pode ser estimado aquilo que é minimamente conhecido ou mensurável, o que não se configura no presente caso.

A gravidade da situação é explicitada por si só: fosse a vontade do legislador imputar ao ente privado que contrata com o Poder Público a condição de "refém" do instrumento contratual, haveria espaço para o reequilíbrio econômico-financeiro contratual?

Ainda além: é possível, dentro da lógica da boa-fé objetiva,

submeter um contratante a um rol infinito e indeterminado de obrigações dentro de uma relação contratual?

(...)

A segurança jurídica, portanto, é elemento indissociável das relações contratuais, razão pela qual não se pode alterar a matriz de riscos do contrato para além daquilo que foi pactuado entre as partes.

A intenção das partes no momento da celebração do contrato é crucial para o regular desenvolvimento das obrigações dele decorrentes. Não se pode presumir que, inexistente previsão contratual específica, obrigações imprevisíveis devam ser assumidas pelo ente privado sob fundamento genérico.

Neste contexto, tendo em vista que a interpretação dada pelo acórdão recorrido ao acórdão é extensiva e claramente exorbita o limite de obrigações impostas à Concessionária, há clara violação ao dever de observância à boa-fé e segurança jurídica, razão pela qual deve ser provido o presente recurso especial e reconhecida a existência de um desequilíbrio em favor da Recorrente (fls. 892/893).

É, no essencial, o relatório. Decido.

Quanto à primeira controvérsia, na espécie, é incabível o recurso especial porquanto eventual violação de lei federal seria meramente indireta e reflexa, pois exigiria um juízo anterior de norma infralegal, o que refoge à competência deste Superior Tribunal de Justiça.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados: AgInt no AREsp 1.524.223/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 11/5/2020; AgInt no AREsp 1.552.802/RS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe de 13/4/2020; AgInt no Resp 1.652.475/MG, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 1º/3/2019; AgInt no REsp 1.724.930/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 22/8/2018; AgInt no AREsp 1.133.843/RS, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 27/3/2018; REsp 1.673.298/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 9/10/2017.

Quanto à segunda controvérsia, por sua vez, incidem os óbices das Súmulas n. 282/STF e 356/STF, uma vez que a questão, sob o viés dos dispositivos tidos por violados, não foi examinada pela Corte de origem, tampouco foram opostos embargos de declaração para tal fim. Dessa forma, ausente o indispensável requisito do prequestionamento.

Nesse sentido: “O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que inviável a apreciação, em sede de recurso especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o Tribunal de origem, incidindo, por analogia, o óbice das Súmulas 282 e 356 do STF. 9. *In casu*, o art. 17, do

# *Superior Tribunal de Justiça*

Decreto 3.342/00, não foi objeto de análise pelo acórdão recorrido, nem sequer foram opostos embargos declaratórios com a finalidade de prequestioná-lo, razão pela qual impõe-se óbice intransponível ao conhecimento do recurso quanto ao aludido dispositivo”. (REsp 963.528/PR, relator Ministro Luiz Fux, Corte Especial, DJe de 4/2/2010.)

Confiram-se ainda os seguintes julgados: REsp n. 1.160.435/PE, relator Ministro Benedito Gonçalves, Corte Especial, DJe de 28/4/2011; REsp 1.730.826/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 12/2/2019; AgInt no AREsp 1.339.926/PR, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, DJe de 15/2/2019; e AgRg no REsp 1.849.115/SC, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe de 23/6/2020.

Ante o exposto, com base no art. 21-E, V, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial.

Nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, majoro os honorários de advogado em desfavor da parte recorrente em 15% sobre o valor já arbitrado nas instâncias de origem, observados, se aplicáveis, os limites percentuais previstos nos §§ 2º e 3º do referido dispositivo legal, bem como eventual concessão de justiça gratuita.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 13 de janeiro de 2021.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS  
Presidente