

Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

Agravo de Instrumento nº 1422323-33.2025.8.12.0000 - Campo Grande

Relator: Des. Vilson Bertelli

Agravante : Consórcio Guaicurus.

Advogados : Felipe Barbosa da Silva (OAB: 15546/MS) e outros.

Agravado : Lucas Gabriel de Sousa Queiroz Batista.

Advogado : Oswaldo Meza Baptista (OAB: 28106/MS).

Interessado : Agência de Transporte e Trânsito de Campo Grande - Agetran.

Proc. Município : Alexandre Souza Moreira (OAB: 21301A/MS).

Interessado : Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos - Agereg.

Proc. Município : Rodrigo Koei Marques Inouye (OAB: 11283/MS).

Interessado : Município de Campo Grande.

Proc. Município : Arthur Leonardo dos Santos Araújo (OAB: 28565B/MS).

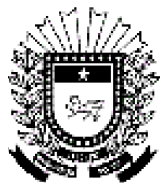
Interessado : Maicon Cleython Rodrigues Nogueira.

I. Introdução

Consórcio Guaicurus interpõe agravo de instrumento contra decisão interlocutória proferida nos autos da ação popular ajuizada por Lucas Gabriel de Sousa Queiroz Batista em face do ora agravante, da Agência Municipal de Transporte e Trânsito de Campo Grande – AGETTRAN, da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos – AGEREG e do Município de Campo Grande.

A tutela de urgência foi deferida parcialmente para determinar ao Município de Campo Grande/MS, à AGETTRAN e à AGEREG que, no prazo de 30 (trinta) dias, observados os protocolos técnicos e a legislação aplicável, adotem as providências necessárias à instauração do procedimento administrativo de intervenção no Contrato de Concessão nº 330/2012, inclusive quanto à nomeação de interventor, bem como apresentem em juízo plano de ação, acompanhado de cronograma, voltado à regularização do Sistema de Transporte Público Urbano do Município de Campo Grande/MS,



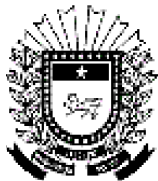


Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

sob pena de multa diária no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), limitada a 100 (cem) dias-multa, a ser revertida ao fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985, sem prejuízo da adoção de medidas coercitivas adicionais, inclusive sequestro de valores, para assegurar o cumprimento da ordem judicial.

Inconformado, o agravante sustenta a ocorrência de decisão surpresa e de contraditório incompleto na apreciação da tutela de urgência. Afirma que o juiz de origem, ao submeter a liminar ao contraditório prévio previsto no art. 2º da Lei nº 8.437/1992, promoveu a oitiva apenas das pessoas jurídicas de direito público, deixando de oportunizar manifestação do Consórcio Guaicurus, embora suporte os efeitos mais gravosos da medida. Aduz que o referido procedimento revela incoerência interna, pois a expressão “parte ré” deveria abranger todos os réus da ação popular. Alega que a decisão foi proferida com base em contraditório parcial, sem respaldo legal, especialmente diante do caráter estrutural e das potenciais consequências irreversíveis da tutela deferida.

Pontua a existência de inconsistência textual e lógica na decisão agravada. Afirma que, na fundamentação, consta a necessidade de apuração técnica e administrativa pelo Município de Campo Grande/MS, pela AGETTRAN e pela AGEREG, sobre a real situação do Sistema de Transporte Público Urbano e da execução do contrato de concessão, bem como da viabilidade e pertinência de eventual intervenção administrativa. Salaria que não houve conclusão formada quanto à indispensabilidade da decretação da intervenção, mas apenas a necessidade de esclarecimentos técnicos e administrativos. Todavia, discorre que, no dispositivo, a decisão determinou a adoção de providências para a instauração do procedimento administrativo de intervenção no Contrato de Concessão nº 330/2012, com nomeação de interventor, o que

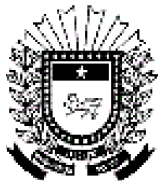


Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

pressupõe conclusão previamente formada quanto à sua pertinência. Argumenta, assim, que houve contradição interna entre fundamentação e dispositivo, uma vez que a decisão reconhece a incerteza quanto à necessidade da intervenção e, simultaneamente, impõe medida que pressupõe a superação dessa dúvida, o que comprometeria os pressupostos da tutela de urgência concedida.

Destaca que a decisão recorrida atribuiu alcance indevido ao Tema 836 do Supremo Tribunal Federal ao utilizá-lo para justificar a antecipação de medida interventiva com base em lesividade presumida. Disserta que a própria petição inicial se fundamenta em violações abstratas à legalidade e à moralidade administrativa, com pedidos genéricos, o que não autoriza a imposição de regime interventivo excepcional. Invoca precedente recente do Superior Tribunal de Justiça para sustentar que o Tema 836 não permite a presunção automática de lesividade apta a embasar medidas estruturais, comprometendo o juízo de probabilidade do direito exigido para a tutela de urgência.

Alega inconsistência jurídica do pedido inicial relativo à declaração de atos lesivos vinculados ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão, afirmando que tal instituto constitui garantia do concessionário e não pode ser presumido ou genericamente identificado. Ressalta que a verificação de eventual desequilíbrio demanda apuração técnica específica e já é objeto de outras ações judiciais em curso, inclusive com liminar determinando revisão ordinária do contrato, o que configuraria prejudicialidade externa. Assevera que a ação popular parte de premissa ainda controvertida e pendente de definição judicial, o que afastaria a probabilidade do direito e inviabilizaria a tutela de urgência concedida.

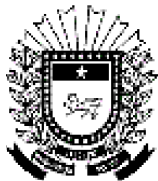


Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

Impugna a via eleita ao argumento de que a ação popular não se presta à imposição de obrigação de fazer. Aponta a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes, sob o fundamento de que o Poder Judiciário estaria indevidamente se imiscuindo no mérito de ato administrativo. Consigna que o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal não autoriza a substituição do administrador na definição do conteúdo do ato administrativo, tampouco a imposição judicial de medida extrema, como a intervenção, com potencial condução à caducidade da concessão.

Assinala a inaplicabilidade da jurisprudência ambiental ao presente caso, por conta da incompatibilidade dos precedentes invocados com as circunstâncias fáticas e jurídicas da demanda. Observa que a presente ação popular apresenta natureza de controle por omissão, o que demanda enquadramento jurídico distinto daquele relativo a condutas comissivas. Identifica erro metodológico na transposição da noção de lesividade presumida, reputada inadequada sem a demonstração concreta de seus pressupostos.

Diz que a decisão hostilizada se estrutura sobre premissa inadequada ao atribuir à concessionária a responsabilidade por suposto comprometimento da prestação do serviço público de transporte coletivo urbano, olvidando que o conceito de serviço adequado, previsto no art. 6º da Lei nº 8.987/1995, encontra-se intrinsecamente condicionado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Frisa que inexistente demonstração concreta do perigo de dano. Enfatiza que a intervenção administrativa determinada em sede liminar traduz indevida encampação judicial de controvérsias em curso, na medida em que pretende neutralizar, por meio de solução estrutural única, os efeitos jurídicos de decisões já proferidas em processos próprios. Pretende a concessão do efeito suspensivo.



Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

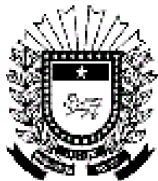
II. Fundamentação

Conforme dispõe o inciso I do art. 1.019 do Código de Processo Civil, o relator pode atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir antecipação da tutela recursal. Os requisitos são risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, bem como probabilidade de provimento do recurso, nos termos do art. 995, parágrafo único, do mesmo diploma legal.

No caso, em sede de cognição sumária, estão ausentes os requisitos legais para a concessão de efeito suspensivo.

Analisando o conteúdo da decisão interlocutória agravada, constato que não houve decretação judicial de intervenção, tampouco determinação imediata de assunção do serviço por interventor. O comando judicial apenas determinou a adoção de providências administrativas preliminares, consistentes na apuração da situação fática do Sistema de Transporte Público Urbano e da execução do contrato de concessão, com expressa ressalva de que caberia às autoridades competentes avaliarem a viabilidade e a pertinência de eventual medida interventiva. Confira-se o excerto pertinente:

“Dessa forma, é medida que se impõe o deferimento, em parte, do pedido de tutela de urgência, a fim de que o Município de Campo Grande-MS, AGÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO – AGETTRAN e AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS – AGEREG adotem providências para apurar a real situação do Sistema de Transporte Público Urbano Municipal e da execução do contrato de concessão, assim como diligenciar sobre a viabilidade e pertinência da intervenção administrativa” (p. 887 dos autos principais - grifei).



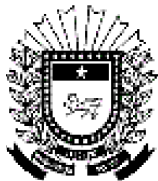
Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

Na petição inicial da ação popular, o autor pleiteia o deferimento da tutela liminar para determinar a intervenção imediata na concessão dos serviços de transporte coletivo urbano de Campo Grande/MS, sob o argumento de continuidade do dano e omissão do Poder Concedente (*sic*). Em outras palavras, objetiva a decretação direta da intervenção pelo Poder Judiciário, à margem da atuação administrativa do ente concedente.

Todavia, conforme o dispositivo da decisão objurgada, a tutela de urgência foi parcialmente deferida, atribuindo ao Município de Campo Grande/MS, à AGETTRAN e à AGEREG a condução das providências cabíveis, nos seguintes termos:

“ANTE O EXPOSTO, com fundamento nos arts. 5º e 6º da Constituição Federal, art. 300 do CPC e arts. 31 e 32 da Lei nº 8.987/95, DEFIRO, em parte, a tutela de urgência para determinar ao Município de Campo Grande-MS, à AGETTRAN e à AGEREG que, no prazo de 30 (trinta) dias, observados os protocolos técnicos e a legislação vigente, adotem providências para instaurar o procedimento administrativo de intervenção no Contrato de Concessão nº 330/2012, bem como apresentem em juízo plano de ação com cronograma para a regularização da situação do Sistema de Transporte Público Urbano de Campo Grande-MS, sob pena de multa diária (...) (p. 888 dos autos principais)”.

Embora a leitura do sobredito dispositivo possa sugerir ordem de intervenção, a interpretação da decisão, feita a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé (CPC, § 3º do art. 489), indica a limitação da sua extensão. A ordem relaciona-se apenas à determinação de instauração de procedimento prévio ao decreto de intervenção, como exige o art. 32 da Lei 8.987/95. Vale dizer, o provimento impõe a adoção do procedimento administrativo de intervenção. Não há, na decisão, decreto de intervenção. Aliás, isso sequer poderia ser feito por ordem judicial. O decreto de intervenção é ato administrativo e se insere no juízo



Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

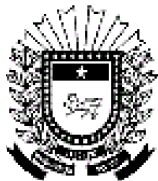
discricionário (discricionariedade motivada)¹ da Administração Pública.

O comando impugnado, de outra parte, encontra amparo no regime jurídico das concessões de serviço público. Nos termos do parágrafo único do art. 32 da Lei nº 8.987/1995, a intervenção far-se-á por decreto do Poder Concedente, o qual deverá conter, de forma expressa, a designação do interventor, o prazo da intervenção, bem como os objetivos e os limites da medida.

A intervenção, portanto, pressupõe a edição de ato formal pelo poder concedente, devidamente motivado. Perfectibiliza-se por meio de decreto, com a indicação dos motivos, do prazo, dos objetivos e dos limites da medida, sendo a designação do interventor consequência lógica desse instrumento (*MUKAI, Toshio. Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 67*).

Nesse contexto, a decisão recorrida não antecipa juízo definitivo sobre a necessidade de intervenção. Ao contrário, preserva a esfera decisória administrativa, ao determinar que o poder concedente e os órgãos reguladores exerçam seus deveres legais de fiscalização, instrução e análise técnica, antes de qualquer deliberação mais gravosa.

¹ "Há situações que a lei, ao regular abstratamente as situações, o faz de maneira a conferir ao administrador o encargo de eleger, perante o caso concreto, a solução que se ajuste com perfeição às finalidades da norma, para o que terá de avaliar a conveniência e oportunidade, no caso concreto. Desse fato decorre o que se chama de exercício de discricionariedade por parte do administrador. A discricionariedade é, portanto, uma técnica jurídica, que se destina a sintonizar a ação administrativa concreta à ideia de legitimidade contida na lei. A discricionariedade não é "super-poder", não é cheque em branco, muito menos competência para que se pratique ato qualquer. Deveras, a solução tomada pelo administrador deve ter sempre pertinência lógica com a conduta que lhe dá causa, entre o fato concreto e a finalidade da lei. A discricionariedade é apenas um instrumento para que essa correlação entre a prática administrativa e a finalidade da lei possa ser calibrada". (DUARTE, Leonardo Avelino. Lições de direito administrativo. Campo Grande, MS: Puccinelli. Centro de Estudos Jurídicos, p. 26); no mesmo sentido, ver item 2.7.3, "Discricionariedade e ativismo: o novo conceito de Administração Pública diante do princípio da legalidade" (ABBOUD, Georges. Discricionariedade administrativa e judicial: o ato administrativo e a decisão judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 164).



Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

Não se vislumbra, por conseguinte, ingerência indevida do Poder Judiciário, mas sim exercício legítimo do controle jurisdicional voltado a provocar a atuação administrativa, diante de alegações de omissão estatal relevantes ao interesse público, finalidade que se harmoniza com a função constitucional da ação popular.

Também não está preenchido o perigo de dano, uma vez que nenhuma medida interventiva concreta foi efetivada, inexistindo alteração imediata na execução do contrato ou na gestão do serviço público.

III. Decisão

Por isso, indefiro o requerimento de atribuição de efeito suspensivo.

Determino a intimação da parte agravada para responder no prazo legal, facultando-lhe juntar a documentação necessária ao julgamento do recurso.

Após, à Procuradoria-Geral de Justiça.

Campo Grande, 19 de dezembro de 2025.

Des. Vilson Bertelli
Relator