



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Seção Cível de Direito Público

Classe : Mandado de Segurança n.º 0010104-80.2016.8.05.0000  
 Mandado de Segurança n.º 0010837-46.2016.8.05.0000  
 Agravo Interno n.º 0010837-46.2016.8.05.0000/50000  
 Agravo Interno n.º 0010837-46.2016.8.05.0000/50001

Foro de Origem : Salvador  
 Órgão : Seção Cível de Direito Público  
 Relator(a) : Des<sup>a</sup>. Dinalva Gomes Laranjeira Pimentel  
 Impetrante : Riseuda Pereira de Sousa  
 Impetrante : José Lázaro Lins Ribas  
 Impetrante : Pedro Antônio de Oliveira Carneiro  
 Impetrante : Jorge Aliomar Barreiros Dantas  
 Impetrante : Jaimeval Caetano de Souza  
 Impetrante : Dario Augusto Oliveira Miranda  
 Impetrante : Jolanta Rekawek  
 Impetrante : José Vieira do Nascimento Junior  
 Impetrante : Adelaide Motta de Lima  
 Impetrante : Marcia da Silva Pedreira  
 Impetrante : Antônio Silva Magalhães Ribeiro  
 Impetrante : Emanuel Fernando Reis de Jesus  
 Impetrante : Carlos Antônio Alves Queirós  
 Impetrante : Elvio Antônio Guimarães  
 Impetrante : Eronir Viana Pessoa  
 Impetrante : Vânia Rastelly de Sousa  
 Impetrante : Tânia Maria de Araújo  
 Impetrante : Mariilda Santos Pinto Miedema  
 Impetrante : Loislene Oliveira Brito  
 Impetrante : Caio Graco Machado Santos  
 Impetrante : Olga Maria Barreiro Claro  
 Impetrante : Soraya Castro Trindade  
 Impetrante : Rita de Cassia Ribeiro de Queiroz  
 Impetrante : Rosely Cabral de Carvalho  
 Impetrante : Flávio José de Sousa  
 Impetrante : Teresinha Costa de Santana  
 Impetrante : Maria Conceição Oliveira Costa  
 Impetrante : Washington de Jesus Sant´Anna da França Rocha  
 Impetrante : Corina Teresa Costa Rosa Santos  
 Impetrante : Clara Aleida Prada Sanabria  
 Impetrante : Simone Marques Braga  
 Impetrante : Ana Barreiros de Carvalho  
 Impetrante : Carlos Antônio de Souza Teles Santos  
 Impetrante : Agenor de Souza Santos Sampaio Neto  
 Impetrante : Gilton Alves Aragão  
 Impetrante : Glaucia Maria Costa Trinchão Paulo  
 Impetrante : Joselito Viana de Souza  
 Impetrante : Jean Carlos Lessa  
 Impetrante : Telma Maria Sousa dos Santos  
 Impetrante : Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Feira de Santana - ADFUS

Advogado : Ybsen Fernando Aras Do Prado (OAB: 26218/BA)  
 Advogado : Yasminna Aras do Prado (OAB: 45653/BA)  
 Advogado : Danilo Souza Ribeiro  
 Impetrado : Secretário de Administração do Estado da Bahia  
 Impetrado : Secretário da Fazenda do Estado da Bahia  
 Impetrado : Reitor da Universidade Estadual de Feira de Santana - Uefs  
 Proc. Estado : Marcus Vinicius Caminha  
 Proc. Justiça : Rita Maria Silva Rodrigues  
 Proc. Jurídico : Helder Loyola Guimaraes de Alencar  
 Assunto : Auxílio-transporte



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Seção Cível de Direito Público

2 de 19

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADOS DE SEGURANÇA CONEXOS. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO E INÉPCIA DAS INICIAIS. REJEIÇÃO. MÉRITO. CONCESSÃO DE AUXÍLIO TRANSPORTE AOS PROFESSORES DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. PAGAMENTO *IN NATURA*. SERVIÇO DE TRANSPORTE DISPONIBILIZADO PELA INSTITUIÇÃO DE ENSINO, ENTRE AS CIDADES DE SALVADOR E FEIRA DE SANTANA. SUSPENSÃO. DECRETO DE CONTINGENCIAMENTO EDITADO PELO ESTADO DA BAHIA EM 2015. INAPLICABILIDADE. ESSENCIALIDADE DO SERVIÇO RECONHECIDA PELA PRÓPRIA UNIVERSIDADE, EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. ATO DE SUSPENSÃO FORMALMENTE CALCADO EM PROIBIÇÃO CONTIDA NO DECRETO ESTADUAL Nº 6.192/1997. DISTÂNCIA ENTRE AS CIDADES DE ORIGEM E DESTINO DOS DOCENTES. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE ESTABELECIDO PELO PODER PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA NORMA. VEDAÇÃO AOS COMPORTAMENTOS CONTRADITÓRIOS DA ADMINISTRAÇÃO. *NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM*. APLICABILIDADE AO DIREITO ADMINISTRATIVO RECONHECIDA POR DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA PÁTRIAS. SERVIÇO DE TRANSPORTE REGULARMENTE PRESTADO MESMO APÓS A EDIÇÃO DO REFERIDO DECRETO, POR QUASE 20 (VINTE) ANOS. FRUSTRAÇÃO DA LEGÍTIMA EXPECTATIVA GERADA NOS ADMINISTRADOS. GRAVES PREJUÍZOS IMPOSTOS AO CORPO DOCENTE, DISCENTE E AO PRÓPRIO ENSINO UNIVERSITÁRIO NA REGIÃO DE FEIRA DE SANTANA, RECONHECIDOS PELA REITORIA DA UEMS. PONDERAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

3 de 19

LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. PREVALÊNCIA DESTE ÚLTIMO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA QUE SE IMPÕE. AGRAVOS INTERNOS PREJUDICADOS.

I – É insubsistente a tese de ilegitimidade dos Secretários de Estado indicados como autoridades coatoras, tendo em vista que, segundo a própria defesa do Ente Estatal, um dos motivos determinantes para a suspensão do serviço de transporte litigioso foi a edição do Decreto Estadual nº 16.417/2015, que instituiu o contingenciamento de gastos públicos no âmbito estadual, suspendendo, dentre outras despesas, aquelas que decorrem da locação de veículos e da terceirização de serviços de transporte (art. 2º, I).

II – Nesse sentido, considerando que tal norma comporta exceções (art. 2º, §1º), decorrentes da essencialidade do serviço licitado, e, em seu artigo 11, delega aos Secretários da Fazenda e da Administração do Estado da Bahia, conjuntamente, o poder de manifestação final sobre a pretendida contratação, é evidente a legitimidade das referidas autoridades para figurarem no polo passivo de ações constitucionais em que se discute, justamente, a possibilidade de terceirização de serviços de transporte.

III – Pela mesma razão, não há qualquer inépcia nos pedidos iniciais formulados pelos impetrantes, uma vez que a segurança pretendida destina-se à garantia do pagamento de auxílio-transporte aos docentes da UEFS, por meio da prestação direta desse serviço, que somente pode ser concretizado com a iniciativa do Reitor da Universidade e a autorização dos Secretários Estaduais.

IV – No mérito, pretendem os impetrantes ver garantido o direito ao auxílio transporte previsto pelo artigo 75, da Lei Estadual nº 6.677/94, com prestação *in natura*, conforme expressamente autorizado pelo Decreto Estadual nº 6.192/1997.

V – Da análise dos autos, verifica-se que a Universidade Estadual de Feira de Santana disponibiliza, por meio de procedimento licitatório, serviço de transporte ao corpo docente da referida



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

4 de 19

Instituição de Ensino, com deslocamentos diários, em dois turnos, entre as cidades de Salvador e Feira de Santana, há mais de três décadas, conforme reconhecido pela Reitoria da UEMS. (fls. 452 – MS 0010837-46.2016.8.05.0000)

VI – Trata-se de serviço que, dadas as peculiaridades do caso concreto, qualifica-se como essencial à área de educação, atraindo, para a hipótese, a exceção contida no artigo 2º, §1º, do Decreto Estadual nº 16.417/2015, que suspendeu as despesas públicas relacionadas à locação de veículos e à terceirização de serviços de transporte.

VII – Tal essencialidade foi atestada pelo próprio Reitor da Instituição de Ensino, sob o fundamento de que “os serviços decorrentes desta licitação, conforme já fora dito, atenderão às demandas gerais da UEMS, tanto de produções acadêmicas quanto administrativas, se fazendo necessária esta contratação para respaldar o escopo das atividades finalísticas desta Instituição, garantindo a essencialidade, bem como a eficiência do ensino, aprendizagem e desenvolvimento regional”. (fls. 426, MS 0010837-46.2016.8.05.0000)

VIII – Não se justifica, destarte, a suspensão do serviço litigioso, com base em Decreto de Contingenciamento editado pelo Estado da Bahia, diante do enquadramento da hipótese fática à exceção instituída pela própria norma jurídica.

IX – A rigor, nem mesmo se poderia falar em suspensão do auxílio transporte, sem prévia manifestação dos interessados, por se tratar de modificação da situação jurídica dos servidores, nociva aos seus interesses, circunstância que revela ofensa do ato impugnado ao artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal.

X – Tampouco se opõe à pretensão exordial a vedação contida no Decreto Estadual nº 6.192/1997, em seu artigo 1º, parágrafo único, que limita o transporte intermunicipal, fornecido como prestação de auxílio-transporte, à distância de 72 (setenta e dois) quilômetros. A postura



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

5 de 19

administrativa impugnada, formalmente calcada nesse dispositivo, representa contradição da Administração Pública, que ofende a confiança legítima depositada, em sua atuação anterior, pelos servidores prejudicados.

XI – Na linha da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, *“os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como a vedação ao comportamento contraditório (venire contra factum proprium), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio dos administrados”*. (RMS 20.572/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 15/12/2009)

XII – Verifica-se, da análise dos processos, que a administração autorizou, por mais de três décadas (34 anos), a contratação de serviço de transporte para os docentes da UEFS, fazendo-o mesmo após a vigência do Decreto nº 6.192/1997, ao menos até o ano de 2016. Tal fato aumentou exponencialmente a atratividade da Instituição de Ensino perante a comunidade acadêmica, dada a distância e o custo do deslocamento entre as cidades de Salvador e Feira de Santana, gerando, nos professores, a legítima expectativa de que poderiam contar com o benefício, para o exercício de suas funções.

XIII – Assim é que, com a alteração do comportamento do Poder Público, calcada em norma infra-legal, de edição própria e vigente há quase duas décadas, os servidores foram submetidos a potencial dano de graves proporções, que poderia culminar, inclusive, na impossibilidade da manutenção de seus empregos e, conseqüentemente, das aulas ministradas aos alunos da Instituição, prejudicando toda uma plêiade de administrados.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

6 de 19

XIV – Nestes termos, nem mesmo o pretexto de reconduzir os fatos à legalidade é suficiente para justificar o abalo que o comportamento contraditório do Poder Público traz para a segurança jurídica, valor que, em ponderação de interesses, deve prevalecer.

XV – Segurança concedida. Agravos Internos prejudicados.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, preambularmente identificados, ACORDAM os Desembargadores integrantes da Seção Cível de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, à unanimidade de votos, em rejeitar as preliminares suscitadas e, no mérito, CONCEDER A SEGURANÇA vindicada pelos impetrantes, julgando prejudicados os agravos internos contra o *decisum* liminar, na forma do quanto fundamentado no voto da excelentíssima Relatora, adiante registrado e que a este se integra.

VOTO

Tratam-se de Mandados de Segurança conexos, impetrados pela Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Feira de Santana – ADUFS (nº 0010104-80.2016.8.05.0000) e por Riseuda Pereira de Sousa e outros (nº 0010837-46.2016.8.05.0000), ambos contra ato reputado ilegal, consistente na desativação, por suposta vedação legal, do transporte fornecido aos professores da Universidade Estadual de Feira de Santana, para os deslocamentos entre a cidade de Salvador e a sede da referida Instituição de Ensino.

O ato impugnado foi atribuído ao Secretário de Administração do Estado da Bahia em ambas as lides e, na segunda impetração, também ao Secretário da Fazenda do Estado da Bahia e ao Reitor da Universidade Estadual de Feira de Santana.

Alegam, os impetrantes, que os professores lotados na Universidade Estadual de Feira de Santana, que residem na Capital do Estado, utilizam, há mais de 30 (trinta) anos, serviço de transporte fornecido pela Instituição de Ensino, de acordo com seu calendário acadêmico, em dois turnos diários, além de horários especiais definidos pela própria UEFS.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

7 de 19

Defendem que a contratação desse serviço, pela Universidade Pública, foi realizado com recursos orçamentários próprios e sempre teve por finalidade atrair profissionais altamente qualificados para seus quadros, com títulos de mestrado e doutorado, que, não fosse o deslocamento fornecido, certamente desempenhariam suas atividades em instituições localizadas na Capital do Estado, até pelo grande comprometimento da renda auferida com o transporte individual desses profissionais.

Argumentam, outrossim, que, no curso de processo administrativo instaurado pela UEFS, em 2015, com a finalidade de contratar, de forma emergencial, empresa especializada na prestação do serviço de transporte dos servidores, o Governo Estadual editou o Decreto nº 16.417/2015, por meio do qual foi suspensa a realização de despesas públicas decorrentes de celebração ou aditamento de contratos para locação de veículos.

O aludido Decreto, ainda segundo os impetrantes, excepcionava da proibição os serviços públicos essenciais da área de educação, condicionando a possibilidade de contratação ou aditamento do contrato de locação à existência de orçamento e manifestação prévia das autoridades públicas indicadas. Asseveram, outrossim, tratar-se de norma que afronta a autonomia universitária, prevista pelo artigo 207, da Constituição Federal.

Sustentam que, a despeito da exceção legal, as autoridades coatoras não se dignaram a autorizar a contratação pretendida pela UEFS, prejudicando, sobremaneira, os professores e a própria Instituição Pública, que não teve alternativa senão comunicar a todos a suspensão do serviço de transporte, historicamente disponibilizado, a partir de 30 de junho de 2016.

Afirmam, ainda, que a concessão do transporte para os docentes impetrantes, bem como para os substituídos pela ADUFS, tem lastro no artigo 75, da Lei Estadual nº 6.677/94, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 6.192/97, substituindo o pagamento do respectivo auxílio como parte das remunerações dos servidores. Defendem, ainda, a aplicação dos costumes como fonte do direito administrativo, nos casos de lacuna normativa.

Citando precedentes jurisprudenciais que entendem favoráveis às suas teses, pleiteiam a concessão de liminar, porquanto demonstrados a relevância dos fundamentos das ações e o perigo na demora da prestação jurisdicional. Por fim, pugnam pela concessão da segurança, para que seja garantido o direito dos impetrantes ao serviço de transporte prestado pela Universidade Estadual de Feira de Santana.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

O pedido liminar foi deferido, nos autos do mandado de segurança nº 0010837-46.2016.8.05.0000, às fls. 678/681, por decisão desafiada pelos agravos internos de fls. 705/719, do Estado da Bahia, e 726/729, da Universidade Estadual de Feira de Santana.

Nas intervenções realizadas nos processos, de fls. 105/113 (0010104-80.2016.8.05.0000) e 687/701 (0010837-46.2016.8.05.0000), o Estado da Bahia suscita preliminares de inépcia das peças iniciais, por ausência de pedidos em relação aos Secretários de Estado, bem como de ilegitimidade das referidas autoridades para figurar no polo passivo das impetrações.

No mérito de ambas as defesas, sustenta a ausência de direito subjetivo dos impetrantes e dos associados da ADUFS para percepção de auxílio transporte *in natura*, por se tratar de benefício vedado, de forma expressa, pelo artigo 1º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 6.192/1997.

Argumenta, ainda, ser indenizatória a natureza jurídica do auxílio vindicado, circunstância que autoriza a suspensão do benefício sem prévio contraditório, notadamente diante da ilicitude em sua concessão, reconhecida pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Defende, por fim, ser vedada a contratação de serviços de transporte ou aditamento dos contratos existentes, por afronta, em tais providências, à norma de contingenciamento instituída pelo Decreto Estadual nº 16.417/2015, dada a inexistência de essencialidade no serviço prestado pela Universidade Estadual de Feira de Santana.

Pede, nestes termos, o acolhimento das prefaciais suscitadas e, no mérito, a denegação da segurança.

O Secretário de Administração do Estado manifestou-se em ambas as demandas (fls. 153/154 e 724/725), com idênticas razões, alegando, inicialmente, não deter legitimidade para responder por atos praticados pelo Magnífico Reitor da UEFS e impugnando, no mérito, a pretensão vestibular, pela vedação contida no citado Decreto nº 16.417/2015.

Integrando exclusivamente o polo passivo do mandado de segurança nº 0010837-46.2016.8.05.0000, o Secretário da Fazenda do Estado apresentou a manifestação de fls. 658/686, suscitando sua ilegitimidade passiva *ad causam* e, no mérito, a impossibilidade de concessão do auxílio transporte, por expressa vedação legal.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

9 de 19

Contestando essa impetração, às fls. 767/769, a Universidade Estadual de Feira de Santana alegou que não dispõe de recursos financeiros para fazer face à contratação de serviço de transporte em favor de seus docentes, medida que entende ser, outrossim, contrária à lei, de acordo com as previsões do Decreto Estadual nº 6.192/97, conforme reconhecido pelo TCE.

Seguindo idêntica linha de defesa, o Magnífico Reitor da UEFS apresentou suas informações, às fls. 770/772.

A Douta Procuradoria de Justiça interveio no mandado de segurança nº 0010837-46.2016.8.05.0000, às fls. 857/866, opinando pela denegação da segurança vindicada, parecer reiterado na ação constitucional conexa, às fls. 172/173-v..

É o relatório.

Consoante relatado, a Associação dos Docentes da Universidade Estadual de Feira de Santana – ADUFS, Riseuda Pereira de Sousa e outros impetraram mandados de segurança conexos, contra ato considerado ilegal, atribuído aos Secretários de Administração e da Fazenda do Estado da Bahia, bem como ao Reitor da Universidade Estadual de Feira de Santana, consistente na desativação, por suposta vedação legal, do transporte fornecido aos docentes da UEFS, para os deslocamentos entre a cidade de Salvador e a sede da referida Instituição de Ensino.

Antes, porém, de enfrentar o mérito das demandas, convém analisar as preliminares de inépcia das petições iniciais, por ausência de pedidos contra os Secretários de Estado, bem como de ilegitimidade das referidas autoridades para figurarem no polo passivo das impetrações.

Entendo que não prosperam as alegações, tendo em vista que a desativação do serviço de transporte, objeto da lide, conquanto tenha sido praticada pelo Reitor da Universidade Estadual de Feira de Santana, foi objeto do processo administrativo tombado sob o nº 012579/2016-9, colacionado, na íntegra, às fls. 189/449 do mandado de segurança nº 0010837-46.2016.8.05.0000.

Em tais documentos é possível constatar que a UEFS buscou, junto ao Estado da Bahia, autorização para realizar nova licitação do serviço de transporte que historicamente vinha fornecendo aos seus docentes. Após a conclusão dos procedimentos internos, o Magnífico Reitor da Universidade expediu o Ofício de fls. 420/426, com a seguinte conclusão:



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Seção Cível de Direito Público

10 de 19

*“Os serviços decorrentes desta licitação, conforme já fora dito, atenderão às demandas gerais da UEFS, tanto de produções acadêmicas quanto administrativas, se fazendo necessária esta contratação para respaldar o escopo das atividades finalísticas desta Instituição, garantindo a essencialidade, bem como a eficiência do ensino, aprendizagem e desenvolvimento regional. Somentamos a impossibilidade de outros meios de contratação, como de servidor estatutário, devido à extinção do cargo compatível com as atividades de carreira dos servidores técnico-administrativos desta Instituição, como também a inexistência de amparo legal para a contratação através do Regime Especial de Direito Administrativo (REDA).*

*Ressalta-se que a atividade de transporte, comprovada a sua vital importância para garantia dos resultados no contexto de produção da Universidade, trata-se de uma atividade meio, possuindo respaldo legal para contratação no art. 1º do Decreto Federal 2.271/97 e no Decreto Estadual nº 12.366/10”.*

Em seguida, encaminhou o procedimento à Secretaria de Administração do Estado (fls. 431), *“para análise e autorização”, “considerando o Decreto Estadual nº 16.417, de 16 de novembro de 2015, que estabelece medidas para a gestão de despesas e controle de gastos de custeio e de pessoal”.*

A primeira deliberação técnica do pedido, realizada no âmbito da SAEB (fls. 433/434), concluiu que, *“por tratar-se de serviços essenciais para desenvolvimento de suas [UEFS] atividades na área de educação, (...) os autos deverão ser submetidos aos titulares da SAEB e SEFAZ, tendo em vista o quanto disposto no art. 11 [do Decreto Estadual nº 16.417/2015]”.*

De fato, o aludido Decreto suspende, em seu artigo 2º, I, a *“celebração de novos contratos de locação de imóveis e de locação de veículos e terceirização de serviços de transporte, destinados à instalação e ao funcionamento de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, bem como para a locomoção de servidores públicos no desempenho de suas funções e de atividades públicas que implique em acréscimo de despesa”*, ressaltando, entretanto, os serviços públicos essenciais das áreas de saúde, segurança pública e educação.

E, para regulamentar as autorizações especiais de contratação, o artigo 11, da referida norma, estipula que *“as situações excepcionais*



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Seção Cível de Direito Público

11 de 19

*de que trata este Decreto, exceto a matéria de pessoal que está disciplinada no parágrafo único do art 7º deste Decreto, serão submetidas à análise técnica da SAEB e da SEFAZ, cabendo aos seus Titulares manifestação final conjunta".*

Como se vê do encaminhamento dado pelas autoridades indigitadas coatoras ao pleito de autorização para contratação de serviço de transporte, formulado pela própria UEFS, a finalidade da proposição não foi atingida, em decorrência das barreiras impostas pelos Secretários da Fazenda e da Administração do Estado da Bahia, que entenderam – ainda que não o tenham feito expressamente – não se enquadrar, o pedido, entre as exceções ao contingenciamento determinado pelo Decreto Estadual nº 16.417/2015.

Tanto assim que o próprio Reitor da UEFS, na Comunicação Interna Circular de fls. 451/452, afirmou, textualmente, o seguinte:

*"O processo convencional de licitação seguiu tramitando, mas esbarrou nos decretos de contingenciamento de gastos sancionados pelo Governo do Estado em 2015 (...).*

*Adotando critérios de controle mais rigorosos, e visando uma redução drástica de despesas nas aquisições do Estado, a Secretaria de Administração do Estado da Bahia e a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, através da Superintendência de Recursos Logísticos (SAEB) e da Coordenação de Qualidade de Gasto Público (SEFAZ), instâncias responsáveis pela supervisão e cumprimento das medidas de redução de gastos tratadas nos referidos Decretos, passaram a questionar o processo licitatório e a necessidade do serviço prestado pela UEFS".*

Registre-se, a bem da verdade, que o processo administrativo instaurado pela UEFS não chegou a termo, pois o Reitor da Universidade, deparando-se com as barreiras a que alude, decidiu suspender o serviço, com base em vedação legal diversa, mais precisamente aquela prevista pelo artigo 1º, do Decreto Estadual nº 6.192/97, que trata da distância máxima para a prestação do serviço de transporte intermunicipal.

Ocorre que, em caso de superação deste óbice, pela presente via mandamental, e considerando que a conclusão do processo licitatório destinado à contratação do serviço de transporte não dispensa autorização dos Secretários da Fazenda e da Administração do Estado da Bahia, nos termos do artigo 11, do multimencionado Decreto de Contingenciamento, resta evidente a legitimidade das apontadas autoridades para integrarem o polo passivo das ações.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

12 de 19

Pela mesma razão, não há qualquer inépcia nos pedidos iniciais, uma vez que a segurança pretendida destina-se à garantia do pagamento de auxílio-transporte aos docentes da UEFS, por meio da prestação direta desse serviço, que somente pode ser concretizado com a iniciativa do Reitor da Universidade e a autorização dos Secretários Estaduais.

Rejeito, por tais fundamentos, as preliminares suscitadas.

No mérito, tenho que o direito vindicado pelos impetrantes decorre da constatação de que o transporte de professores, promovido pela Universidade Estadual de Feira de Santana, há vários anos, representa pagamento, *in natura*, do auxílio transporte previsto no artigo 75, do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, *in verbis*:

*"Art. 75 - O auxílio-transporte será devido ao servidor ativo, nos deslocamentos da residência para o trabalho e vice-versa, na forma e condições estabelecidas em regulamento."*

Tal conclusão pode ser extraída da interpretação conjunta do dispositivo da legislação estadual, com a respectiva norma regulamentadora, qual seja, o Decreto Estadual nº 6.192/97, que, em seu artigo 5º, expressamente desobriga o Ente Público do pagamento de auxílio transporte, quando preste serviço correspondente aos seus servidores, *in verbis*:

*"Art. 5º - Os órgãos ou entidades que proporcionam o transporte de seus servidores da residência para o trabalho e vice-versa, seja em veículo adequado ao transporte coletivo ou ao transporte individual, diretamente ou por empresa por elas contratada, ficam desobrigadas do pagamento do benefício de que trata este Decreto."*

Não se exige da administração, *a priori*, a adoção de uma ou outra forma de concessão do benefício, mas é certo que a modificação do método adotado há mais de 30 (trinta) anos, com possível impacto financeiro para os servidores envolvidos, pressupunha a prévia instauração de processo administrativo, garantindo a manifestação dos interessados.

A atuação das autoridades coatoras estava condicionada, portanto, a anterior procedimento, em que fosse assegurada a participação dos docentes da Universidade que se utilizavam do transporte para o deslocamento até a Instituição de Ensino, sob pena de confusão



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Seção Cível de Direito Público

13 de 19

entre os conceitos de autotutela e arbítrio, este último repudiado pelo ordenamento constitucional pátrio.

É dizer, a modificação da situação jurídica dos servidores, quando nociva aos seus interesses, jamais poderia ser realizada sem as formalidades legais, em homenagem aos princípios da ampla defesa e contraditório, insculpidos no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Sobre o tema, é pacífica a jurisprudência pátria, consoante se observa dos seguintes precedentes, *in verbis*:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÕES DE ATIVIDADE. SUPRESSÃO. POSSIBILIDADE, DESDE QUE OBSERVADAS AS GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE PROVIDO.*

(...)

*2. O STJ perfilha entendimento de que a Administração, à luz do princípio da autotutela, tem o poder de rever e anular seus próprios atos, quando detectada a sua ilegalidade, consoante reza a Súmula 473/STF. Todavia, quando os referidos atos implicam invasão da esfera jurídica dos interesses individuais de seus administrados, é obrigatória a instauração de prévio processo administrativo, no qual seja observado o devido processo legal e os corolários da ampla defesa e do contraditório (AgRg no REsp. 1.432.069/SE, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 2.4.2014).*

*3. Agravo Interno dos Servidores parcialmente provido, para tornar insubsistente o ato que suprimiu a gratificação pretendida, sem prejuízo da abertura de processo administrativo, asseguradas as garantias que lhe são inerentes.*

*(AgInt no REsp 1306697/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/09/2016, DJe 22/09/2016)*

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUXÍLIO-TRANSPORTE. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO SEM OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. A jurisprudência pacífica do colendo STF já se manifestou no sentido de que a Administração pode rever seus próprios atos, desde que observado o devido processo legal, se houver repercussão em interesses individuais dos administrados.*



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Seção Cível de Direito Público

14 de 19

*2. Na hipótese dos autos, restou documentalmente comprovado que a Administração suprimiu unilateralmente dos vencimentos dos agravantes os valores recebidos a título de auxílio-transporte sem o devido processo legal.*

*3. Agravo regimental não provido. (TRF-1 - AGA: 59149 RO 0059149-44.2009.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, Data de Julgamento: 24/08/2011, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.135 de 15/09/2011)*

Pois bem. Firmadas essas premissas teóricas, de validade inquestionável, resta evidente, a partir da análise dos autos, que as autoridades coatoras não agiram dentro do espectro de legalidade que pretendem atribuir às condutas impugnadas.

Tal fato é reconhecido pelo Estado da Bahia, que afirma, em sua intervenção, ser indenizatória a natureza jurídica do auxílio vindicado pelos impetrantes, circunstância que autorizaria a suspensão do benefício, sem prévio contraditório.

Logo, conquanto se reconheça que é impositivo ao Poder Público rever os atos proferidos em desconformidade com a lei, tal prerrogativa não exclui a obrigatoriedade da instauração do regular processo administrativo, no qual se comprove que os servidores públicos não fazem jus ao pagamento do auxílio transporte previsto na legislação estadual.

Tal conclusão não ofende a tese jurídica consolidada em nossos Tribunais, segundo a qual os servidores não possuem direito adquirido a regime jurídico, pois, conquanto se reconheça a validade dessa afirmação, o que se discute, inicialmente, é a forma adotada pela administração para modificar a situação funcional dos servidores, em manifesta violação ao devido processo legal.

Não é somente esse, entretanto, o vício que macula a conduta administrativa, pois os requerentes comprovaram que não subsiste vedação legal para a prestação dos serviços de transporte objeto da lide.

Isto porque, conquanto o Decreto Estadual nº 16.417/2015 tenha vedado a "*celebração de novos contratos de (...) terceirização de serviços de transporte, destinados (...) à locomoção de servidores públicos no desempenho de suas funções e de atividades públicas que implique em acréscimo de despesa*" (art. 1º, I), a norma comporta exceção prevista em seu próprio bojo, mais precisamente no § 1º, do citado artigo 1º, que assim dispõe, *in litteris*.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

15 de 19

*"Art. 1º (...).*

*§1º. As disposições contidas neste artigo não se aplicam aos serviços públicos essenciais das áreas de saúde, segurança pública e educação e demais serviços voltados diretamente para o atendimento à população, condicionando-se, entretanto, a prática de tais atos à existência de disponibilidade orçamentária e à manifestação prévia da SAEB e da SEFAZ".*

Com efeito, se por um lado é evidente que a exceção legal à contratação de serviços de transporte condiciona-se à disponibilidade orçamentária e à prévia manifestação das autoridades coatoras, por outro lado é certo que a administração não pode deixar de apreciar, indefinidamente, o pedido de contratação formulado no bojo de processo administrativo regular, sob pena de indeferimento tácito do pedido, vedado pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

É essa a hipótese dos autos, tendo em vista que os impetrantes demonstraram, através dos documentos de fls. 189/449 (0010837-46.2016.8.05.0000), a instauração, por iniciativa da UEFS, do processo administrativo nº 012579/2016-9, em que se pretendida, justamente, a *"contratação emergencial de empresa especializada na prestação de serviço de fretamento de servidores (SSA-FSA-SSA), viagens de campo do programa de graduação e viagens acadêmicas ou para eventos em geral"*.

Ocorre que, desde a autuação do pedido, em 05/10/2015, até a data de impetração destes *mandamus*, ainda não havia sido proferida qualquer decisão final pelas autoridades coatoras, circunstância que impeliu o Reitor da UEFS a expedir o ato administrativo de fls. 451/452, comunicando aos servidores da desativação do serviço de transporte, a partir do dia 30 de junho de 2016.

É de rigor registrar, ainda, que a própria Universidade Estadual de Feira de Santana atestou, através do parecer de fls. 409/410, emitido no curso do aludido processo administrativo, a existência de *"recursos orçamentários e financeiros para o atendimento da despesa, acima identificada, constando dentro dos limites da Lei de Orçamento Anual – LOA"*.

Mais do que isso, o Reitor da Universidade afirmou, textualmente, que *"os serviços decorrentes desta licitação, conforme já fora dito, atenderão às demandas gerais da UEFS, tanto de produções acadêmicas quanto administrativas, se fazendo necessária esta contratação para respaldar o escopo das"*



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

16 de 19

*atividades finalísticas desta Instituição, garantindo a essencialidade, bem como a eficiência do ensino, aprendizagem e desenvolvimento regional”* (fls. 420/426), o que afasta a tese do Estado da Bahia, de que não haveria essencialidade no serviço contratado.

Não se justifica, destarte, a suspensão do serviço litigioso, com base em Decreto de Contingenciamento editado pelo Estado da Bahia, diante do enquadramento da hipótese fática à exceção instituída pela própria norma jurídica.

Tampouco se opõe à pretensão exordial a vedação contida no Decreto Estadual nº 6.192/1997, em seu artigo 1º, parágrafo único, que limita o transporte intermunicipal, fornecido como prestação de auxílio-transporte, à distância de 72 (setenta e dois) quilômetros. A postura administrativa impugnada, formalmente calcada nesse dispositivo, representa contradição da Administração Pública, que ofende a confiança legítima depositada, em sua atuação anterior, pelos servidores prejudicados.

Com efeito, é inegável a aplicação, ao caso, do princípio *nemo potest venire contra factum proprium*, segundo o qual a administração pública está proibida de adotar comportamentos contraditórios, que frustrem a expectativa gerada nos administrados, notadamente quando a ação anterior remonte a longo período de tempo – décadas –, como na espécie.

Na linha da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, *“os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, bem como a vedação ao comportamento contraditório (venire contra factum proprium), impedem que a Administração, após praticar atos em determinado sentido, que criaram uma aparência de estabilidade das relações jurídicas, venha adotar atos na direção contrária, com a vulneração de direito que, em razão da anterior conduta administrativa e do longo período de tempo transcorrido, já se acreditava incorporado ao patrimônio dos administrados”*. (RMS 20.572/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 01/12/2009, DJe 15/12/2009)

É densa, outrossim, a conceituação doutrinária dos pressupostos jurídicos de aplicação do aludido princípio, à luz, essencialmente, das normas, inclusive de índole constitucional, que preservam a solidariedade social, a segurança jurídica e a boa-fé objetiva. Segundo Lucio Picanço



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

17 de 19

Facci<sup>1</sup>, exige-se “a ocorrência cumulativa de quatro eventos: (i) uma conduta inicial – o *factum proprium*; (ii) a confiança legítima de outrem na preservação do sentido objetivamente extraído do *factum proprium*; (iii) o comportamento contraditório em relação ao sentido objetivo da conduta inicial; (iv) dano efetivo ou potencial”.

Todos os requisitos restaram preenchidos na hipótese, haja vista que a administração autorizou, por décadas, a contratação de serviço de transporte para os docentes da UEFS, fazendo-o mesmo após a vigência do Decreto nº 6.192/1997.

Tal fato aumentou exponencialmente a atratividade da Instituição de Ensino perante a comunidade acadêmica, dada a distância e o custo de deslocamento entre as cidades de Salvador e Feira de Santana, gerando, nos docentes, a legítima expectativa de que poderiam contar com o benefício para o exercício de suas funções.

Com a alteração do comportamento do Poder Público, calcada em norma infra-legal, de edição própria e vigente há quase duas décadas, os professores foram submetidos a potencial dano, de graves proporções, que poderia culminar, inclusive, na impossibilidade da manutenção de seus empregos e, conseqüentemente, das aulas ministradas aos alunos da Instituição, prejudicando toda uma plêiade de administrados.

É relevante notar, outrossim, que, apenas com a edição do Decreto de Contingenciamento de Gastos Públicos, do ano de 2015, as autoridades coatoras, sabendo-o inaplicável ao caso dos autos, resolveram valer-se de norma de 1997, para, agora, arvorando-se no princípio da legalidade, suspender o transporte concedido aos docentes da UEFS.

Logo, se está pautado na limitação relacionada à distância entre as cidades de Salvador e Feira de Santana, como formalmente consta no ato impugnado, a postura administrativa revela-se ilegal, por representar uma atuação contraditória do Poder Público.

Nem mesmo o pretexto de reconduzir os fatos à legalidade é suficiente para justificar o abalo que o comportamento contraditório traz para a segurança jurídica. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>, “no *Direito Público não constitui uma excrescência ou aberração admitir-se a sanatória ou o convalescimento do nulo. Ao contrário,*

<sup>1</sup> In “A Proibição de Comportamento Contraditório no Âmbito da Administração Pública: A Tutela da Confiança nas Relações Jurídico-Administrativas”, <https://jus.com.br/artigos/11783/a-tutela-da-boa-fe-objetiva-no-direito-administrativo>

<sup>2</sup> In *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 95.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Seção Cível de Direito Público

18 de 19

*em muitas hipóteses o interesse público prevalecente estará precisamente na conservação do ato que nasceu viciado mas que, após, pela omissão do Poder Público em invalidá-lo, por prolongado período de tempo, consolidou nos destinatários a crença firme da legitimidade do ato. Alterar esse estado de coisas, sobre o pretexto de restabelecer a legalidade, causará mau maior do que preservar o statu quo. Ou seja, em tais circunstâncias, no cotejo dos dois subprincípios do Estado de Direito, o da legalidade e o da segurança jurídica, este último prevalece sobre o outro, como imposição da justiça material".*

É exatamente essa a hipótese dos autos, pois, de acordo com as informações prestadas pelo Reitor da Universidade Estadual demandada, no processo licitatório instaurado em 2015, constata-se que a suspensão do serviço de transporte fornecido aos docentes trará, seguramente, graves e irreparáveis impactos ao ensino de toda a região de Feira de Santana, uma vez que os professores que residem em Salvador não terão meios para manter-se vinculados à Instituição de Ensino, tendo que arcar, diariamente, com dispendioso deslocamento individual entre as duas maiores cidades do Estado da Bahia.

E, por ser assim, o afastamento desse benefício, concedido *in natura*, implicará prejuízos diretos e imensuráveis aos corpos docente e discente da instituição, bem como ao próprio ensino universitário baiano, tudo em decorrência de uma limitação instituída por norma infra-legal, que jamais fora observada pelas próprias autoridades indigitadas coatoras, e cuja utilização deu-se, apenas, como forma oblíqua de aplicação do Decreto de Contingenciamento, mesmo diante da essencialidade do serviço prestado.

Valho-me, ainda, do relevante ensinamento de Melchiades Picanço, citado por Lucio Picanço Facci<sup>3</sup>, no sentido de que, *"se o exegeta ficar adstrito aos termos da norma expressa, limitando-se a invocar o dura lex sed lex, sem que se esforce no sentido de humanizar, tanto quanto possível, o Direito, poderá contribuir para que muitos ponham em dúvida a superior finalidade da lei, que deve ter por escopo a proteção da sociedade, garantindo-lhe uma subsistência jurídica, mas atendendo também, de modo razoável, aos sagrados interesses e às respeitáveis conveniências individuais"*.

Ante o exposto, voto no sentido de rejeitar as preliminares suscitadas e, no mérito, CONCEDER A SEGURANÇA vindicada, para, confirmando os efeitos da liminar proferida nos autos do mandado de

<sup>3</sup> Ob. Cit.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Seção Cível de Direito Público

19 de 19

segurança nº 0010837-46.2016.8.05.0000, cassar o ato administrativo impugnado, determinando às autoridades coatoras que mantenham o serviço de transporte fornecido aos docentes da UEFS, entre Salvador e Feira de Santana, nos trajetos e horários atualmente existentes. Julgo prejudicado, outrossim, os agravos internos interpostos contra a decisão liminar proferida no *writ* nº 0010837-46.2016.8.05.0000.

Sala das Sessões,                    de                    2018.

Presidente

DES<sup>a</sup>. DINALVA GOMES LARANJEIRA PIMENTEL  
Relatora

Procurador(a) de Justiça