

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa.

**Viação Campos Gerais Ltda.**, pessoa jurídica de direito privado com sede em Ponta Grossa, Estado do Paraná, à avenida dos Vereadores nº 1111, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 80.229.461/0001-70, por intermédio de seus procuradores – com escritório no endereço abaixo impresso, onde recebem intimações, –,<sup>1</sup> pede vênua a Vossa Excelência para propor ação de procedimento comum, com pedido de tutela de urgência, em face do **Município de Ponta Grossa**, pessoa jurídica de direito público com sede em Ponta Grossa, Estado do Paraná, à avenida Visconde de Taunay nº 950, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 76.175.884/0001-87, respeitosamente aduzindo e requerendo o que segue.

**BREVE RETROSPECTO**

**I**

A Autora, Viação Campos Gerais Ltda., é concessionária do serviço público de transporte coletivo de passageiros em Ponta Grossa, por força de contrato de concessão celebrado ao final de procedimento licitatório do qual sagrou-se vencedora.<sup>2</sup>

A remuneração da concessionária se dá mediante a cobrança de tarifa, calculada com base em planilha de cálculo tarifário que integrou o Edital de Concorrência Pública 394/2002 e, na sequência, o próprio contrato de concessão, como se lê de sua cláusula vigésima.

De sua vez, a Lei Municipal nº 7.018/2002 assim dispõe:

*Art. 16. A tarifa será o valor encontrado dividindo-se o custo de quilometragem total do sistema, pelo índice de passageiros por quilômetro - IPK.*

<sup>1</sup> Instrumento de procuração em anexo.

<sup>2</sup> Anexo I – Contrato de Concessão.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

2

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

É dizer, segundo a previsão legal, o cálculo da tarifa pode ser expresso conforme a equação abaixo:

$$\text{Tarifa} = \frac{\text{Custo de Quilometragem Total}}{\text{IPK} - \text{Índice de Passageiros por Quilômetro}}$$

O Custo de Quilometragem Total, dividendo da equação, é obtido segundo os critérios estabelecidos nos arts. 9º a 13 da Lei Municipal nº 7.018/2002, sendo composto pelo custo operacional, custo de capital, custo básico de administração, margem mínima de lucro líquido e custo tributário.

Já o IPK – Índice de Passageiros por Quilômetro, divisor da equação para o cálculo da tarifa, reflete a relação entre a quilometragem total do sistema e o o número de passageiros, consoante disposto no art. 15 da Lei Municipal nº 7.018/2002. Ou ainda:

$$\text{IPK} = \frac{\text{Quilometragem Total do Sistema}}{\text{Número de Passageiros}}$$

Sempre segundo a Lei nº 7.018/2002, o número de passageiros utilizado no cálculo da tarifa é a soma dos usuários transportados nos últimos 12 meses (art. 15, § 2º), estimando-se que o mesmo número será repetido nos 12 meses seguintes.

Em resumo, e de modo bastante simplificado, o cálculo tarifário leva em conta o custo do sistema e o número de passageiros, devendo a tarifa encontrada ser suficiente para o custeio do transporte coletivo caso sejam transportados os passageiros estimados.

## II

A tarifa atualmente em vigor em Ponta Grossa foi fixada pelo Decreto Municipal nº 16.425/2019 no valor de R\$ 4,30 (quatro reais e trinta centavos).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Anexo II – Decreto Municipal nº 16.425/2019.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

3

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

O Decreto Municipal nº 16.425/2019 foi editado ao final de processo administrativo no qual a Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte – AMTT atualizou a planilha de cálculo tarifário e apontou como correto o valor de R\$ 4,4361.<sup>4</sup>

Ou seja, a Prefeitura Municipal fixou a tarifa em valor inferior ao calculado pela AMTT, ilegalidade que é objeto de ação própria já ajuizada pela concessionária – ação de procedimento comum nº 0005562-14.2020.8.16.0019, em trâmite perante o MM. Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa.

Cabe aqui destacar que o último cálculo tarifário efetuado pela AMTT utilizou como número de passageiros a demanda dos 12 meses anteriores, conforme determina o art. 15, § 2º da Lei nº 7018/2002, a saber, média de 1.939.877 passageiros equivalentes por mês. Confira-se:<sup>5</sup>

PASSAGEIROS EQUIVALENTES TRANSPORTADOS	
MÊS	2018/2019
JULHO	1.860.271
AGOSTO	2.170.764
SETEMBRO	1.986.252
OUTUBRO	2.086.911
NOVEMBRO	1.986.162
DEZEMBRO	1.844.814
JANEIRO	1.667.863
FEVEREIRO	1.816.600
MARÇO	1.973.442
ABRIL	2.012.974
MAIO	2.019.956
JUNHO	1.852.510
<b>Média mensal</b>	<b>1.939.877</b>

Segundo a lógica tarifária estabelecida pela Lei Municipal nº 7.018/2002, o valor da tarifa (R\$ 4,43) multiplicado pelo número de passageiros estimado (1.939.877/mês) deveria ser suficiente para o custeio do transporte coletivo. É evidente que alguma variação sempre há no número de passageiros, pois a estimativa raramente se concretiza, mas a perda de usuários não costuma alcançar uma grandeza tal que inviabilize a prestação do serviço.

<sup>4</sup> Anexo III - Planilha Tarifária 2019 (<https://amtt.pontagrossa.pr.gov.br/transportes/transparencia>).

<sup>5</sup> Anexo IV – Passageiros 12 meses (<https://amtt.pontagrossa.pr.gov.br/transportes/transparencia>).

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

4

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

No entanto, a pandemia de covid-19 teve um impacto catastrófico no número de passageiros, reduzindo-o em cerca de 70%, como logo adiante será demonstrado, queda sem precedente que torna inviável a continuidade da prestação do serviço, obrigando a concessionária a socorrer-se do Poder Judiciário, dada a omissão do Poder Executivo.

**A PANDEMIA DA COVID-19 E SEU IMPACTO NO TRANSPORTE**

**III**

Desnecessário mencionar, porque notório, que o mundo enfrenta uma pandemia sem par na história recente.

Desde o início do corrente ano medidas de enfrentamento à pandemia vêm sendo adotadas pelas autoridades públicas.

O Governo Federal editou a Lei nº 13.979/2020, que, dentre diversos instrumentos, dispôs sobre o isolamento social a ser determinado pelas autoridades estaduais e municipais no âmbito de suas competências, de modo a evitar a propagação do vírus.

Na sequência, o Estado do Paraná editou o Decreto nº 4.230/2020, para regulamentar na esfera estadual as medidas de enfrentamento à crise, tais como regime de teletrabalho para os servidores estaduais, suspensão das aulas das redes pública e particular, restrição às atividades comerciais, proibição de eventos que causem aglomeração de pessoas etc.

No âmbito local, a Prefeitura de Ponta Grossa editou o Decreto Municipal nº 17.077/2020, suspendendo atividades que possam facilitar a propagação do vírus.

Essas medidas de isolamento social, que visam a restringir a circulação das pessoas – e conseqüentemente do vírus -, provocaram profundas alterações na rotina das famílias e também das empresas, como é também notório.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

5

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

**IV**

No que diz respeito ao serviço de transporte coletivo, as medidas de isolamento social fizeram cair drasticamente o número de passageiros, consequência natural e até desejada no atual quadro de pandemia. Tratou-se de fenômeno nacional, observado em todas as cidades brasileiras, e também em Ponta Grossa, como não poderia deixar de ser.

De fato, no último mês de março foram transportados em Ponta Grossa 1.400.906 passageiros equivalentes,<sup>6</sup> redução de 30% em relação ao número de passageiros equivalentes transportados em março de 2019 – i.e., 1.973.442.<sup>7</sup> E isso porque as medidas de restrição só passaram a ser observadas na segunda quinzena de março.

Como era esperado, a situação agravou-se drasticamente no mês de abril: foram transportados 717.120 passageiros equivalentes,<sup>8</sup> queda de nada menos que 65% em relação ao número observado em abril de 2019, a saber, 2.012.974.<sup>9</sup>

O impacto financeiro de redução assim acentuada no número de passageiros é até intuitivo.

Com base na tarifa de R\$ 4,30 – e lembre-se, a tarifa correta, segundo a AMTT, era R\$ 4,43 –, a Autora devia ter arrecadado em março último aproximadamente R\$ 8,5 milhões, caso tivesse sido transportado número de passageiros semelhante ao do ano passado. No entanto, a Autora arrecadou apenas R\$ 6 milhões, dada a redução de 30% no número de passageiros.

Em abril do corrente ano a Autora devia ter arrecadado aproximadamente R\$ 8,6 milhões, sempre considerando o número de passageiros transportado em 2019. Em razão da pandemia, contudo, a Autora arrecadou apenas R\$ 3,1 milhões em virtude da redução de 65% no número de passageiros.

<sup>6</sup> Anexo V – Planilha de passageiros transportados em março de 2020.

<sup>7</sup> Anexo III.

<sup>8</sup> Anexo VI – Planilha de passageiros transportados em abril de 2020.

<sup>9</sup> Anexo III.



**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

6

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Vale dizer, entre março e abril a Autora devia arrecadar aproximadamente R\$ 17 milhões, montante que, segundo a lógica tarifária estabelecida pela Lei Municipal nº 7.018/2002, deveria ser suficiente para o custeio do transporte coletivo.

Todavia, a queda do número de passageiros em razão da covid-19 reduziu a receita da Autora para aproximadamente R\$ 9 milhões, valor absolutamente insuficiente para o custeio do transporte coletivo.

E nos próximos meses a situação deve seguir o mesmo curso, infelizmente, levando a concessão do transporte coletivo ao colapso financeiro, caso medida alguma seja adotada com urgência.

## **A OMISSÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL**

### **V**

Desde o início da crise a Autora tem alertado o Executivo Municipal para as consequências devastadoras da pandemia na sustentabilidade financeira do transporte coletivo.

Já em 19 de março a situação foi levada ao conhecimento do Executivo Municipal por meio de um primeiro ofício, no qual já se antecipava o possível colapso financeiro do transporte coletivo de passageiros. Na ocasião, a concessionária pleiteou ao Poder Concedente a redução da frota operante, ou, para a hipótese de manutenção da oferta de veículos, o “*imediato aporte de recursos financeiros pelo erário no sentido de impedir a completa paralização da operação*”.<sup>10</sup>

Nenhuma resposta houve do Executivo Municipal.

Dado o silêncio do Poder Concedente, novo ofício foi enviado pela concessionária em 2 de abril.

<sup>10</sup> Anexo VII – Ofício 19 de março de 2020.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

7

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Àquela altura dos acontecimentos a situação já havia se deteriorado por completo, levando a uma “desestruturação sem precedentes” na operação do transporte coletivo. Foi informado à Prefeitura Municipal que a concessionária já contabilizava R\$ 1,4 milhão de tributos não pagos, os quais deixaram de ser recolhidos para que a concessionária pudesse honrar os salários de seus colaboradores, tendo a Autora reiterado os pleitos de redução da frota operante e o repasse de subvenção municipal.<sup>11</sup>

Novamente não houve resposta por parte do Poder Concedente.

Assim, em 8 de abril a concessionária encaminhou um terceiro ofício ao Executivo Municipal, reiterando os pleitos anteriores e assim alertando o Poder Concedente:

*A falta de um canal de diálogo solicitado por diversas vezes pela Concessionária ao Município está a colocar em risco a incolumidade do sistema e a garantia à mobilidade urbana da população pontagrossense.*<sup>12</sup>

Todavia, a gravidade da situação não sensibilizou o Executivo Municipal, pois a resposta novamente foi o mais absoluto silêncio.

Por fim, no último dia 8 de maio a Autora encaminhou à Prefeitura Municipal e à AMTT um quarto ofício, informando que na véspera, dia 7, conseguiu pagar apenas 50% de sua folha salarial, prenúncio da iminente paralisação do serviço.<sup>13</sup>

De modo a permitir uma resposta rápida do Poder Concedente, a concessionária apresentou com seu último ofício uma planilha de cálculo apontando o valor do subsídio mensal mínimo necessário para a prestação do serviço de transporte coletivo no atual quadro: R\$ 2.523.369,00 (dois milhões, quinhentos e vinte e três mil, trezentos e sessenta e nove reais).<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Anexo VIII – Ofício 2 de abril de 2020.

<sup>12</sup> Anexo IX – Ofício 8 de abril de 2020.

<sup>13</sup> Anexo X – Ofício 8 de maio de 2020.

<sup>14</sup> Anexo XI – Planilha de cálculo do subsídio mensal.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

8

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Esse é o valor necessário para a continuidade do serviço de transporte coletivo de passageiros.

E esclareça-se desde logo: na planilha que apresentou ao Poder Concedente, a Autora retirou todos os itens que pudessem ser tidos como de seu interesse exclusivo, como depreciação e remuneração de capital, remuneração da diretoria e margem de lucro, itens que compõem a tarifa por expressa disposição legal (Lei nº 7.018/2002, arts. 10, 11, inciso III e 12), mas ainda assim foram excluídos da planilha de cálculo do subsídio.

Em face do reiterado silêncio do Executivo Municipal, a Autora fixou prazo para resposta ao seu último ofício, o qual venceu na data de ontem.

Mas infelizmente esse ofício, a exemplo dos demais, foi solenemente ignorado pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa.

**VI**

Cabe aqui registrar que a redução do número de passageiros vem sendo observada em todas as cidades brasileiras, sendo inevitável e até mesmo desejável diante do isolamento social imposto pelas autoridades públicas.

Tratando-se o transporte coletivo de um serviço público essencial, contudo, as principais cidades brasileiras têm prestado auxílio financeiro às concessionárias, que obviamente não têm condições financeiras de seguir prestando o serviço com redução drástica de sua receita tarifária.

Com efeito, apenas para citar três exemplos, São Paulo,<sup>15</sup> Rio de Janeiro<sup>16</sup> e Curitiba aprovaram pacotes com medidas emergenciais para contornar os problemas de caixa do transporte coletivo municipal, evitando o colapso financeiro da concessão.

<sup>15</sup> <https://diariodotransporte.com.br/2020/03/27/camara-aprova-de-forma-definitiva-pacote-de-bruno-covas-que-subsidia-parte-dos-salarios-dos-motoristas-e-cobreadores-de-onibus-por-quatro-meses/>.

<sup>16</sup> <https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-do-rio-vai-dar-subsidio-de-ate-175-milhoes-empresas-para-que-onibus-rodem-na-cidade-24375326>.



**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

9

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Na capital paranaense, foi aprovada em regime de urgência e sancionada pelo Prefeito Municipal a Lei nº 15.627/2020, que garantiu uma subvenção mensal ao sistema de transporte coletivo na ordem de R\$ 20 milhões.<sup>17</sup>

Já em Ponta Grossa, a única medida adotada pelo Executivo Municipal foi a redução pontual e casuística das escalas de trabalho, que vêm sendo definidas diariamente pela AMTT.

Essa redução das escalas permitiu à concessionária reduzir a frota operante para aproximadamente 70%, o que não significa, ressalte-se, redução de despesas na mesma proporção, pois os custos fixos não sofreram alteração.

De fato, as medidas pontuais de redução de escalas reduziram o custo da operação do transporte para aproximadamente 80%, ao passo que a receita tarifária foi reduzida para 35%.

Em tal quadro, a única medida que pode evitar o colapso financeiro da concessão e a consequente paralisação do transporte é o subsídio público.

**OBRIGAÇÃO DO PODER CONCEDENTE DE GARANTIR A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO COM EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

**VII**

Com as devidas escusas pela afirmação óbvia, a Autora, na condição de concessionária do transporte coletivo de passageiros, explora em nome próprio um serviço de titularidade do Município de Ponta Grossa, ao qual compete, nos termos do art. 30, inciso V da Constituição Federal,

*Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.*

<sup>17</sup> [https://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=32261#&panel1-1](https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=32261#&panel1-1).

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

10

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Ou seja, ainda que a exploração seja feita indiretamente pela Autora, concessionária, o serviço público de transporte coletivo segue sendo de competência e titularidade do Município de Ponta Grossa, Poder Concedente.

Mais importante. Trata-se de serviço público de caráter essencial, como destaca a Constituição Federal no dispositivo acima transcrito, o art. 10, inciso V da Lei Federal nº 7.783/1989 e o art. 18, inciso II da Lei Federal nº 12.587/2012.

Não bastassem todos esses dispositivos normativos, em tempos de pandemia da covid-19, o Decreto Estadual nº 4.317/2020 reafirmou o caráter essencial do transporte coletivo no seu art. 2º, parágrafo único, inciso VIII.

E é evidente que assim o seja, pois é necessário garantir a circulação dos profissionais de saúde, de segurança, limpeza e outros que estão na linha de frente do combate à pandemia.

Tratando-se de serviço público de caráter essencial, o seu titular, mesmo delegando sua prestação à iniciativa privada, não se desonera da responsabilidade de garantir sua fruição pela coletividade. Afinal, como ensina **Marçal Justen Filho**,

*Na concessão, o Estado continua a ser o titular do poder de prestação do serviço. Transfere-se a um particular uma parcela da função pública, mas o núcleo da competência permanece na titularidade do Estado.*<sup>18</sup>

Dito de modo mais direto: o Poder Concedente não pode considerar que o serviço público deixou de ser problema seu após delegar sua prestação a um concessionária.

Logo, o Município de Ponta Grossa, na qualidade de titular do serviço, segue sendo responsável pelo transporte coletivo de passageiros, obrigando-se a adotar todas as medidas necessárias à sua adequada prestação.

<sup>18</sup> *Teoria geral das concessões de serviços públicos*, Dialética, 2003, p. 56

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

11

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

**VIII**

De seu turno, a concessionária do serviço público obriga-se a prestá-lo de modo adequado e contínuo, “*mas sob garantia contratual do equilíbrio econômico-financeiro*”, nas palavras de **Bandeira de Mello**.<sup>19</sup>

A manutenção da equação econômico-financeira original é assegurada aos concessionários de serviço público pela Constituição Federal (art. 37, inciso XXI), pelo Lei nº 8.987/1995 (art. 9º, §§ 2º e 4º e art. 10) e, no caso do transporte coletivo de passageiros em Ponta Grossa, pela Lei Municipal nº 7.018/2002 (art. 7º, § 1º).

A equação econômico-financeira da concessão pode ser quebrada por uma infinidade de eventos que venham a alterar o equilíbrio inicial entre receitas e encargos. Contudo, nem todos os eventos que produzam tal efeito justificarão a adoção de medidas de recomposição da equação inicial, sendo necessário, para tanto, que se trate de um evento incomum, imprevisível, fruto de álea extraordinária e não ordinária, conforme prevê o art. 65, inciso II, alínea “d” da Lei Federal nº 8.666/1993.

Confira-se, a propósito, a lição de **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**:

*A álea ordinária ou empresarial, que está presente em qualquer tipo de negócio, é um risco que todo empresário corre, como resultado da própria flutuação do mercado; sendo previsível, por ela responde o concessionário. (...) Diversa é a situação da álea extraordinária, que corresponde a um risco imprevisível, inevitável e não imputável ao contratado. Abrange a chamada álea econômica (que dá margem à teoria da imprevisão) e as chamadas áleas administrativas (que abrangem o poder de alteração unilateral do contrato, a teoria do fato do príncipe e a teoria do fato da administração).<sup>20</sup>*

E dúvida não pode haver que a pandemia de covid-19 é evento “imprevisível, inevitável e não imputável ao contratado”, como parece óbvio.

<sup>19</sup> Curso de direito administrativo, Malheiros, 30ª ed., 2013, p. 718.

<sup>20</sup> Parcerias na Administração Pública, Atlas, 9ª ed, 2012, p. 101.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

12

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Escrevendo a respeito da covid-19, **Cesar Pereira e Rafael Wallbach Schwind** afirmam de modo categórico: “trata-se, portanto, de situação de gravidade peculiar, que não pode ser enquadrada como situação de risco ordinário”.<sup>21</sup>

A idêntico entendimento chegou a Advocacia-Geral da União no Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, do qual se lê:

*salvo disposição contratual em sentido contrário, a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) pode ser classificada como evento de ‘força maior’ ou ‘caso fortuito’, caracterizando ‘álea extraordinária’ para fins de aplicação da teoria da imprevisão a justificar o reequilíbrio de contratos de concessão de infraestrutura de transportes.*

Como já mencionado, a pandemia de covid-19 afetou de modo dramático a receita da concessionária, ora Autora, reduzindo em nada menos que 65% o número de passageiros equivalentes: em 2019, como visto, foram transportados 2.012.974 passageiros pagantes equivalentes no mês de abril,<sup>22</sup> volume reduzido para 717.120 passageiros equivalentes no mês passado.<sup>23</sup>

De consequência, a receita da Autora no mês de abril último foi reduzida de R\$ 8,6 milhões para apenas R\$ 3,1 milhões.

Essa brutal queda de receita não foi compensada com redução proporcional dos custos da concessionária, e nem poderia ser, pois a adequada prestação do serviço público de transporte coletivo não admite que a oferta de veículos seja reduzida para patamar muito inferior ao atual.

Vale dizer, a concessionária não pode simplesmente retirar das ruas 65% de sua frota, sendo obrigada a manter a prestação do serviço de transporte coletivo de modo adequado e contínuo, mesmo sofrendo uma queda de receita sem precedente.

<sup>21</sup> *Pandemia de Covid-19 e o equilíbrio econômico-financeiro das concessões*, In: *Covid-19 e o Direito Brasileiro*, Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020, n. p.

<sup>22</sup> Anexo III.

<sup>23</sup> Anexo VI.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

13

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Com enorme sacrifício, a Autora vem cumprindo sua obrigação contratual, cabendo ao Executivo Municipal cumprir a sua, agindo para garantir a continuidade da prestação do serviço, dever que lhe é imposto pelo art. 30, inciso V da Constituição Federal.

**O NECESSÁRIO E URGENTE SUBSÍDIO PÚBLICO AO TRANSPORTE**

**IX**

A flagrante quebra da equação econômico-financeira da concessão outorgada à Autora haverá de ser reparada no momento oportuno, para tanto existindo mais de um caminho legal.<sup>24</sup>

No atual momento, contudo, faz-se necessário garantir um mínimo de sustentabilidade financeira para a concessão, assegurando-se a continuidade do transporte coletivo de passageiros, serviço público essencial.

Para tanto há um único caminho legal: o subsídio tarifário.

Trata-se de hipótese expressamente admitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, como se lê do art. 9º, § 5º da Lei de Mobilidade Urbana:

*Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o déficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.*

Justamente porque admitido expressamente pela legislação, seria lícito ao Executivo Municipal conceder à Autora o subsídio pleiteado à exaustão nas últimas semanas, complementando a receita tarifária.

<sup>24</sup> “A recomposição da equação econômico-financeira pode fazer-se por diferentes vias, cuja escolha depende das circunstâncias concretas. A lei brasileira não impõe alternativa determinada como solução obrigatória a ser seguida. O art. 9º, § 4º da Lei nº 8.987 remete à discricionária escolha do Poder Concedente a determinação do meio de recomposição do equilíbrio inicial” (Marçal Justen Filho, *Teoria geral das concessões de serviço público*, Dialética, 2003, p. 402).

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

14

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Tendo o Executivo Municipal de Ponta Grossa omitido-se, é igualmente lícito ao Poder Judiciário suprir a inconstitucional omissão e determinar o pagamento do subsídio, única forma de garantir a continuidade do serviço de transporte coletivo de passageiros.

O tema tem sido trazido ao Poder Judiciário no curso da pandemia, e a resposta tem sido firme.

É o caso de recente liminar concedida pelo eminente Desembargador **Abraham Lincoln Calixto** em caso idêntico ao presente, como se lê:

*Forte em tais fundamentos, defiro o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, para determinar que o Município de Foz do Iguaçu, a título de obrigação de fazer, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, expeça ato arrolando providências suscetíveis de execução em regime de urgência, contendo subsídio financeiro emergencial, bem como outras ações e instrumentos visando ofertar apoio econômico financeiro do Sistema de Transporte Coletivo de Foz do Iguaçu, direcionado à sustentabilidade da operação executada pelo Consórcio Sorriso em razão da queda drástica de passageiros e, conseqüentemente, da receita, em decorrência da pandemia do Covid-19, bem como para que o Município abstenha-se de exigir a tabela de horários de sábado prevista no Decreto Municipal 28.055/2020 enquanto não apresentar medidas concretas de auxílio ao concessionário para compatibilizar a receita aos custos operacionais tidos desde o início das medidas contra pandemia no Município (19/03/2020), assegurando-se, ademais, que a escala de horários e frota aumente gradativamente, conforme o efetivo retorno dos passageiros do Sistema de Transporte Coletivo do Município de Foz do Iguaçu.*<sup>25</sup>

No mesmo sentido foi proferida liminar pela eminente Desembargadora **Astrid Maranhão de Carvalho Ruthes**, desta feita contra omissão do Poder Concedente, tal como aqui. Confira-se:

<sup>25</sup> Agravo de Instrumento nº 0019190-30.2020.8.16.0000.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

15

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

*Considerando o período excepcional e extraordinário, ocasionado pela pandemia do Covid-19, fato esse imprevisível, que acarretou a imprescindibilidade da adoção de medidas rígidas de contenção por conta de vários Estados e Municípios, bem como diante da perda brutal de receitas da Agravante, vindo a comprometer o adimplemento de suas despesas básicas, verifica-se, numa análise perfunctória, que a inércia do Agravado em responder ao referido protocolo é desarrazoada e desproporcional, pois já decorridos quase 50 dias do protocolo, comprometendo o interesse público atinente ao transporte de passageiros, que reflete direito fundamental social.*

*[...] Logo, defiro a antecipação dos efeitos da tutela recursal, a fim de que o Município de Maringá, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito horas), expeça ato arrolando providências suscetíveis de execução em regime de urgência, contendo subsídio financeiro emergencial, além de outros instrumentos que visem ofertar apoio econômico-financeiro à empresa Agravante.<sup>26</sup>*

Como se nota, o Tribunal de Justiça do Estado não tem se furtado de impor aos gestores municipais a obrigação de subsidiar o transporte coletivo, auxiliando financeiramente as concessionárias do serviço.

**X**

E nem se diga que seria necessária a existência de verba orçamentária para a concessão do subsídio ao transporte coletivo.

Ora, os tempos atuais são excepcionais, estando em curso crise sanitária e financeira de todo estranha às últimas gerações. E em tempos excepcionais são admitidas medidas excepcionais.

Em razão da pandemia de covid-19, o Município de Ponta Grossa encontra-se em estado de calamidade pública (Decreto Legislativo Estadual nº 4/2020), condição que lhe permite redirecionar recursos públicos sem previsão orçamentária.

<sup>26</sup> Agravo de Instrumento nº 0021670-78.2020.8.16.0000.



**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

16

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Sensível à atual crise financeira, o Ministro **Alexandre de Moraes** concedeu liminar na ADI 6357/DF para, interpretando conforme a Constituição Federal a Lei de Responsabilidade Fiscal,

*afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.*

E destacou o eminente Ministro em sua liminar, *in verbis*:

*Ressalto que a presente medida cautelar se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.*

Assim, o Município de Ponta Grossa está autorizado pelo Supremo Tribunal Federal a redirecionar verbas orçamentárias para o enfrentamento dos efeitos da pandemia de covid-19, não se justificando, assim, a não concessão do subsídio ao transporte coletivo.

**XI**

De toda forma, cabe ainda acrescentar: está em vias de ser sancionado o Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, que cria o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, transferindo recursos federais vultosos para estados e municípios.

Segundo cálculos preliminares, o Município de Ponta Grossa receberá R\$ 40 milhões,<sup>27</sup> montante que haverá de ser empregado exclusivamente na resposta municipal à pandemia de covid-19, mas não necessariamente no setor de saúde pública.

<sup>27</sup> <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/socorro-financeiro-estados-municipios-prefeituras-governo-parana-valores>.



**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

17

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Além da saúde pública, com efeito, o dinheiro repassado pelo Governo Federal poderá ser utilizado pelos entes municipais no custeio do transporte coletivo de passageiros, segundo indicou o Ministro da Economia Paulo Guedes em recente entrevista, demonstrando sua preocupação com o colapso do serviço sem subsídio público.<sup>28</sup>

Sancionado o Projeto de Lei Complementar nº 39/2020, o Município de Ponta Grossa terá à sua disposição R\$ 40 milhões de verbas extras, não havendo justificativa alguma para não dedicar uma parcela de tais recursos ao subsídio do transporte coletivo de passageiros, garantindo a sua continuidade.

Mas ressalte-se: não é necessário aguardar a sanção do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020 para autorizar o subsídio ao transporte coletivo, pois o Município de Ponta Grossa está autorizado a redirecionar recursos ao enfrentamento das consequências da pandemia.

## O VALOR MÍNIMO DO SUBSÍDIO

### XII

Como exposto ao início, a Autora pleiteou ao Município de Ponta Grossa a concessão de subsídio mensal de R\$ 2.523.369,80 (dois milhões, quinhentos e vinte e três mil, trezentos e sessenta e nove reais e oitenta centavos).<sup>29</sup>

Para chegar a tal valor, a Autora partiu da última planilha de cálculo tarifário elaborada pela AMTT,<sup>30</sup> utilizando os mesmos valores e os mesmos parâmetros de consumo empregados pela Autarquia.

No entanto, no cálculo do subsídio a Autora reduziu a quilometragem programada em 32%, e assim o custo da operação, considerando que a AMTT tem autorizado pontualmente a redução das tabelas diárias, como mencionado ao início.

<sup>28</sup> Anexo XII – Ata notarial com entrevista do Ministro da Economia.

<sup>29</sup> Anexos X e XI

<sup>30</sup> Anexo III.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

18

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Ou seja, conforme autorizado pela AMTT, a Autora tem percorrido 68% da quilometragem usual, e foi esse o percentual empregado no cálculo do subsídio.

Para além de reduzir a quilometragem percorrida, a Autora retirou do cálculo diversos itens que podem ser tidos como de seu exclusivo interesse, como depreciação e remuneração de capital, remuneração da diretoria e margem de lucro.

Repita-se: muito embora componham o cálculo tarifário por expressa disposição legal (Lei nº 7.018/2002, arts. 10, 11, inciso III e 12), tais itens não foram considerados no cálculo do subsídio apresentado ao Executivo Municipal.

Adotando-se a última planilha de cálculo elaborada pela AMTT, reduzindo-se a quilometragem em 32% e retirando-se do cálculo os itens acima referidos, chega-se ao custo do transporte coletivo de passageiros no atual quadro: R\$ 5.859.958,24.

Esse é o valor necessário para o custeio do transporte coletivo de passageiros, mantidas as condições atuais.

Do lado da receita, considerou-se no cálculo do subsídio o transporte de 775.951 passageiros pagantes equivalentes, 60% da média mensal observada no ano passado – i.e., 1.939.877 passageiros.<sup>31</sup>

Multiplicado o número de passageiros equivalentes (775.951) pelo valor da tarifa atual (R\$ 4,30), chega-se à receita tarifária de R\$ 3.336.588,44.

Se o custo do transporte no quadro atual totaliza R\$ 5.859.958,24 e a receita tarifária soma apenas R\$ 3.336.588,44, é necessário um subsídio mínimo de R\$ 2.523.369,80 para manter a prestação do serviço.

<sup>31</sup> Anexo IV.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

19

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

É evidente que o referido valor pode variar mês a mês, conforme aumente ou diminua a quilometragem definida pela AMTT e o número de passageiros equivalentes.

Tendo em conta, todavia, a situação observada em abril do corrente ano, o subsídio necessário para manter a prestação do transporte coletivo soma R\$ 2.523.369,80.

**PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

**XIII**

Nos termos do art. 300 do CPC, é possível a concessão de tutela de urgência se for demonstrada a probabilidade do direito e o perigo de dano, requisitos que saltam aos olhos no presente caso.

De um lado, a ilegalidade da omissão do Município de Ponta Grossa é nada menos que flagrante.

Como titular do serviço público de transporte coletivo de passageiros (Constituição Federal, art. 30, inciso V), o Município de Ponta Grossa é obrigado a adotar todas as medidas necessárias à sua adequada prestação, não podendo se omitir.

Doutro lado, a Autora tem direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI; Lei nº 8.987/1995, art. 9º, §§ 2º e 4º e art. 10; Lei Municipal nº 7.018/2002, art. 7º, § 1º), o qual foi afetado pela queda brusca de passageiros em virtude da pandemia de covid-19.

Estando em risco a continuidade do serviço de transporte coletivo de passageiros, resta como alternativa legal a concessão de subsídio tarifário, conforme expressamente admitido pelo art. 9º, § 5º da Lei de Mobilidade Urbana, medida já concedida pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado em situações semelhantes.

**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

20

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

**XIV**

É também evidente o *periculum in mora*.

Afinal, por conta da ilícita omissão do Município de Ponta Grossa Réu, a Autora não consegue arcar com os custos do transporte, em razão da queda de aproximadamente 65% do volume de passageiros equivalentes, situação que compromete seriamente o seu fluxo de caixa, impedindo a concessionária de honrar suas obrigações.

Como mencionado ao início, a Autora já não teve recursos para pagar a integralidade de sua folha de salários no último dia 5, tendo conseguido pagar apenas a metade. A outra metade da folha de salários será paga no próximo dia 25, sendo bastante improvável que a Autora consiga obter recursos para honrar o compromisso.

Sem pagar o salário de seus colaboradores, será inevitável a paralisação do serviço. E para honrar a obrigação a Autora teria de suspender outros pagamentos, também essenciais à continuidade do serviço, como p. ex. a aquisição de óleo diesel.

Enfim, retirando uma série de itens do cálculo tarifário, o custo do transporte gira hoje em torno de R\$ 5,8 milhões, ao passo que a receita tarifária não passa de R\$ 3,3 milhões.<sup>32</sup>

Sem o subsídio tarifário pleiteado ao Executivo Municipal de Ponta Grossa, é simplesmente impossível seguir com a prestação do transporte coletivo de passageiros, que faltamente será interrompido nas próximas semanas, em prejuízo de centenas de milhares de usuários.

Daí confiar a Autora na concessão da tutela de urgência adiante pleiteada, única forma de garantir a continuidade do serviço de transporte coletivo de passageiros em Ponta Grossa.

<sup>32</sup> Anexo XI.



**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

21

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

**XV**

Evidenciada a presença do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, a Autora respeitosamente pede seja concedida liminar, inaudita altera pars, para impor ao Réu a obrigação de efetuar repasse de subsídio tarifário mensal no valor mínimo de R\$ 2.523.369,80 (dois milhões, quinhentos e vinte e três mil, trezentos e sessenta e nove reais e oitenta centavos), devendo o primeiro repasse ser efetuado à Autora no próximo dia 25 de maio e os demais no mesmo dia dos meses subsequentes até que o Município de Ponta Grossa deixe o estado de calamidade pública.

**CONCLUSÃO**

**XVI**

Diante de todo o exposto, a Autora respeitosamente pede seja a presente ação julgada procedente para condenar o Réu ao cumprimento de obrigação de fazer consistente no repasse de subsídio tarifário no valor mínimo mensal de R\$ 2.523.369,80 (dois milhões, quinhentos e vinte e três mil, trezentos e sessenta e nove reais e oitenta centavos), a ser efetuado enquanto perdurar o estado de calamidade pública decretado em razão da pandemia de covid-19.

Pede ainda a Autora seja o Réu condenado ao pagamento dos ônus da sucumbência.

Protesta a Autora pela produção de provas, em especial pericial e documental complementar.

Em atenção ao disposto no art. 319, inciso VI do CPC, a Autora informa que não tem interesse na realização de audiência de conciliação.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 2.523.369,80 (dois milhões, quinhentos e vinte e três mil, trezentos e sessenta e nove Reais e oitenta centavos).

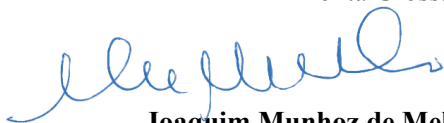
**MUNHOZ DE MELLO ADVOCACIA**  
*desde 1959*

22

Professor José Munhoz de Mello – fundador  
Professor Joaquim Munhoz de Mello  
Rafael Munhoz de Mello  
Roberto Munhoz de Mello  
Fábio de Paula Yamasaki  
Thiago Werner Ramasco

Pede deferimento.

De Curitiba para  
Ponta Grossa, 14 de maio de 2020.



**Joaquim Munhoz de Mello**  
OAB/PR nº 2.777



**Rafael Munhoz de Mello**  
OAB/PR nº 25.700



**Thiago Werner Ramasco**  
OAB/PR nº 40.655

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: PUXSD EZABW DCA54 JKTY3

