



TURIN TRANSPORTES LTDA.

MATRIZ - Ouro Preto: CNPJ 03.308.232/0001-08 - Insc. Est. 461.069967.0002
FILIAL - Ouro Branco: CNPJ 03.308.232/0002-80 - Insc. Est. 461.069967.0185
FILIAL - Cons. Lafaiete: CNPJ 03.308.232/0004-42 - Insc. Est. 461.069967.0266
FILIAL - Congonhas: CNPJ 03.308.232/0007-95 - Insc. Est. 461.069967.0428
FILIAL - Itaguaí: CNPJ 03.308.232/0005-23 - Insc. Est. 11.306.080

Congonhas, 16 de março de 2022.

Ao Ilmo. Sr.
Dr. Cláudio Antônio de Souza
Prefeito Municipal de Congonhas

Referência: requer pagamento dos valores retroativos referentes ao iminente reequilíbrio econômico-financeiro do contrato do serviço público de transporte coletivo.

Senhor Prefeito,

TURIN TRANSPORTES LTDA, empresa permissionária dos serviços do sistema de transporte público coletivo urbano e distrital neste Município, já qualificada junto ao Município, vem respeitosa à presença de Vossa Senhoria requerer nos seguintes termos:

Conforme já apresentado ao Município por meio de planilhas e outros dados econômicos referentes à permissão em vigência, há reconhecido déficit no equilíbrio econômico-financeiro do contrato ao longo dos últimos meses em favor da empresa, razão pela qual já estão avançadas as tratativas para o devido reajuste tarifário com subsídio direto pelo erário.

Cabe lembrar que a responsabilidade do oferecimento do serviço de transporte coletivo é originariamente do poder público e não da empresa contratada, que vem operando desde 1º de janeiro de 2021 em desequilíbrio contratual, tendo em vista a redução da mobilidade imposta pela pandemia do novo Coronavírus. As consequências da redução do número de usuários foram suportadas isoladamente pela permissionária, o que lhe causou prejuízos.

Recebido do: 16/03/22

Matriz: Av. Juscelino Kubitschek, 890 - Vila Itacolomy - Tel.: (31) 3551-1650 - CEP.: 35.400-000 - Ouro Preto - MG - []
Filial: Av. José Mapa Filho, 2651 - Centro - Tel.: (31) 3741-6720 - CEP.: 36.420-000 - Ouro Branco - MG - []
Filial: Rodovia BR 040, KM 632, 2750 - Carijós - CEP.: 36.400-000 - Conselheiro Lafaiete - MG - []
Filial: Rua José Pinheiro, 199 - Jardim Profeta - Tels.: (31) 3731-1281 / 3731-2761 - CEP.: 36.412-164 - Congonhas - MG - []
Filial: Av. Ayrton Senna da Silva, 1005 - Jardim América - Tel.: (21) 3781-9707 - CEP.: 23.812-201 - Itaguaí - RJ - []



Ocorre que o poder público permitente está restringindo sua análise quanto ao subsídio a ser concedido tomando como marco temporal para o início dos pagamentos a data a partir do estabelecimento do reconhecimento do déficit e não a partir da sua realização de fato.

O prejuízo verificado no período anterior ao expediente administrativo de apuração não pode ser ignorado e transferido à permissionária, sob pena da configuração de enriquecimento ilícito por parte do Município - verdadeiro responsável pela operação do sistema.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato é garantia consagrada no ordenamento jurídico brasileiro. O preceito significa, basicamente, que a alteração de um dos polos da equação deve corresponder a alteração equivalente no outro polo.¹ Essa noção é traduzida com precisão por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro, pela compensação econômica que lhe corresponderá. A equação econômico-financeira é intangível.” (Curso de Direito Administrativo, 22ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 619-620). A garantia ao equilíbrio econômico-financeiro opera em ambos os sentidos: tanto em favor do particular, como em favor da Administração. Daí porque falar-se em equação.

Sobre a aplicação do instituto no âmbito da pandemia mundial do novo coronavírus, no Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU NUP: 50000.017282/2020-12, a AGU reconheceu a COVID-19 como fato extraordinário e imprevisível, que tem afetado às contratações e onerado excessivamente as concessionárias, capaz de autorizar o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias, portos e aeroportos para compensar perdas.

¹ <https://www.justen.com.br/pdfs/IE18/IE%2018%20-%20Nester%20-%20equil%C3%ADbrio%20econ%C3%B4mico-financeiro.pdf>



Seguindo o entendimento de que apenas eventos excepcionais justificariam a revisão de contratos com base na teoria da imprevisão, a AGU verifica se a pandemia da Covid-9 se enquadra nos três filtros:

- (i) ser evento superveniente e extraordinário;
- (ii) cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis; e
- (iii) que tenha gerado um desequilíbrio muito grande no contrato, ou seja, uma onerosidade excessiva para uma das partes.”

E conclui de forma positiva:

“O que importa, ao menos no âmbito desta consulta em tese, é reconhecer que o elemento causador do distúrbio econômico, ainda que indiretamente, consistiu claramente num evento da natureza (mutação e rápida disseminação de um vírus com taxa de letalidade relativamente alta), sendo que esse evento ou pelo menos os seus efeitos não poderiam ter sido previstos ou antecipados pelos concessionários quando da apresentação de suas propostas nos respectivos leilões e tampouco poderiam ter sido por eles evitados. Por conseguinte, parece-me muito claro que a pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) é evento que caracteriza álea extraordinária”, capaz de justificar a aplicação da teoria da imprevisão.”

Ademais, o próprio Ministério Público do Estado de Minas Gerais, expediu a nota técnica CAOPP nº 03/2020 e cujo anexo III trata exatamente da concessão de subsídios às concessionárias de serviço público de transporte coletivo e o reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos, face a pandemia do novo coronavírus². Na peça técnica assim opinou o *parquet* mineiro:

(...) em situações imprevisíveis como a presente, em que a atuação estatal é urgente e necessária para atenuar os efeitos da crise econômica que se instala em decorrência da COVID-19, o arcabouço legal existente, smj, mostra-se frágil ante a urgência do agir estatal. [...]

De fato, o grau de ineditismo da crise que ora assola o país, tem gerado pronunciamentos e decisões nos mais variados sentidos. Um julgamento sobre os caminhos adotados por cada administrador público deverá considerar todas as circunstâncias vividas, inclusive a urgência na tomada de decisão. E em relação ao controle destas decisões, o primordial será verificar a boa fé e o propósito de atender o interesse público.

Os impactos da crise na economia do país são inevitáveis, da mesma forma que a celeridade e o grau de acerto na tomada de decisão pelos gestores públicos ditarão se serão minimizados ou maximizados.

Em debate promovido pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção, o advogado Fernando Vernalha expôs as possíveis soluções para os contratos públicos cujo cumprimento na forma como pactuada se tornou, de alguma forma, inadequado. **Seriam elas a suspensão temporária do contrato, a reprogramação do cronograma físico financeiro em caso de obras, o reequilíbrio contratual ou a extinção do contrato.**

Nesse contexto, já foi informado a este Centro de Apoio Operacional, por órgão de execução do MPMG, a realização por município mineiro de repasse de recursos públicos a concessionária de serviço público, como de transporte coletivo, a título de subsídio.

Entendido tal repasse como forma de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, face à repentina e elevada queda da demanda dos usuários, que, cumprindo determinação das autoridades competentes encontram-se isolados em suas casas, é de se considerá-lo legítimo, pelo menos a princípio, senão vejamos.

O artigo 65, II, 'd' da Lei 8.666/93 dispõe:

Art. 65 Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) II – por acordo das partes: (...) d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a

justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Como se percebe, o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, previsto no dispositivo retro citado, reconhece-se apenas no caso de ocorrência de fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis, posterior à celebração do contrato, que altere substancialmente a sua equação econômico-financeira e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa.

Neste particular, aliás, oportuno ressaltar que, na forma estabelecida no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, é expressamente assegurado que os contratos administrativos devem possuir cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamentos, mantidas as condições efetivas das propostas. [...]

Assim, a eventual promoção do reequilíbrio contratual exige ato administrativo formal, em cujos termos se façam constar as devidas justificativas e se demonstre a proporção entre a solução dada e o suposto encargo extraordinário do beneficiário caso o contrato se cumpra nos termos avençados inicialmente.

Tratando-se da concessão de subsídios a empresa concessionária do serviço de transporte público coletivo urbano, por exemplo, deve restar demonstrada claramente a proporção entre o valor do repasse e o efetivo encargo extraordinário suportado pela concessionária em razão da pandemia do COVID19, que também deve atentar-se para as medidas já empreendidas que possam ter provocado a redução de custos para execução do serviço (ônibus transportando menos passageiros, naturalmente consome menos combustível, menor número de veículos da frota sendo utilizados, naturalmente implica em menor necessidade de reposição de peças, etc).

O Ministério Público asseverou ainda que a solução da inédita situação não poderia passar pelo simples aumento tarifário, afinal isso significaria transferir ao cidadão, diretamente, as consequências do dificultoso momento vivido:

Considerando que o momento não se mostra, em princípio, propício a adoção de medidas que possam implicar em reajuste de tarifas pagas pelos usuários de serviços públicos, especialmente daqueles cuja maior parcela de usuários é de trabalhadores de baixa renda, como no caso do serviço de transporte público coletivo urbano, mostra-se natural, pelo menos por ora, a opção preferencial do gestor público pela concessão de subsídio para assegurar o equilíbrio contratual, evitando com isso o repasse de encargos para os usuários do respectivo serviço público.

Posta a base teórica, percebe-se que a empresa ora requerente sustenta exatamente que seu contrato vigeu por determinado período de tempo de forma desequilibrada, ao passo em que suportou, sozinha, as consequências da redução do número de passageiros o que, por decorrência lógica elevou os custos da operação, sem contrapartida por parte do poder público municipal ou de aumento tarifário.

Fato é que o Município está tratando justamente de subsidiar o sistema de transportes de modo a **estancar** o desequilíbrio verificado na execução do contrato e não de corrigi-lo em sua totalidade.

Ademais, importante frisar que o direito à recomposição da equação econômico-financeira deve advir logo que rompida, isso em função de comando constitucional que estabelece o dever da **manutenção** da dita equação. O art. 37, XXI da Carta Magna preconiza que:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente

permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, em caso similar, adotou o entendimento de que (Parecer 15.491 de 19 de agosto de 2015)³:

Em outras palavras, uma vez comprovado que determinado evento extraordinário repercutiu diretamente nos preços registrados na Ata de Registro de Preços nº 03/2012, a ponto de desequilibrar as relações contratuais dela decorrentes, constitui dever do Estado **RESTABELECE**r a equação econômico-financeira inicialmente pactuada, o que significa, a meu ver, admitir a adoção dos novos preços desde a data do fato gerador do desequilíbrio contratual, que, *in casu*, seria o primeiro fornecimento de combustível realizado com custos já impactados pela majoração dos tributos.

Ora, o direito ao restabelecimento da relação original entre encargos e remuneração tem por finalidade evitar o enriquecimento ilícito das partes contratantes, impedindo que um dos polos integrantes da relação obrigacional se beneficie às custas do sacrifício do outro.

Dai porque negar-se o efeito retroativo do reequilíbrio seria o mesmo que admitir que a empresa contratada assumia prejuízos decorrentes de quebra da equação econômico-financeira, em flagrante enriquecimento ilícito do Estado, e, pois, afronta ao art.37, XXI, da Constituição Federal, que impõe à Administração manter a relação entre os encargos do contratado e a remuneração correspondente **durante toda a execução do contrato.**

E de fato, o reestabelecimento da equação econômico-financeira dos contratos administrativos (art. 65, II, d da Lei Federal 8.666/93) não se sujeita à interregno temporal. Sobre o assunto já se posicionou também o TRF1:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. LEI 8.666/93. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. FIXAÇÃO. [...] 6. A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato se trata de imperativo legal (arts. 57, §1º, II, e 65, II, "d", da Lei 8.666/93), **devendo seu restabelecimento operar com efeitos ex tunc**, sob pena

³ <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/parecer-15.491.pdf>

de não ser integral e de ensejar o enriquecimento indevido de uma das partes em prejuízo da outra. [...] (TRF-1, Quinta Turma, Rel. Juiz Marcelo Albernaz, de 28/3/2008)

No caso em apreço verifica-se que da data em que se iniciou a operação com até o início das discussões para a implantação do subsídio, transcorreu-se mais de um ano, isso em função de diversos fatores, como, por exemplo a tramitação interna no poder público. Sobre esse contexto, o TCE/PR cita Joel de Menezes Niebuhr:

Ocorre que, muitas vezes, o contratado precisa reunir documentos para apresentar à Administração pedido de revisão do contrato, o que demanda algum tempo. Demais disso, a Administração também consome algum tempo para avaliar o pedido de revisão. Então, continuando no exemplo, embora o evento que enseja a revisão tenha ocorrido em 1º de junho, o contratado somente formulou o pedido em 8 de junho e a Administração somente se pronunciou em 25 de agosto. Como dito, o contratado faz juz à revisão desde a data do evento que a autoriza, nada obstante o pedido dele tenha sido formulado posteriormente e a Administração tenha reconhecido o direito a ela ainda mais tarde.

Isso significa que a revisão opera efeitos ex tunc, isto é, os efeitos dela retroagem à data do evento que lhe serve de fundamento.
 (Processo nº 900004800, Relator: Cleber Muniz Gavi, TCE/SC)

Nessas condições, uma vez verificado que o contrato de fato operou de forma desequilibrada, impõe-se que o subsídio a ser estabelecido pode ser utilizado para cumprir o objetivo estampado no art. 1º do diploma legal em questão e no §2º da cláusula contratual acrescida por meio do segundo termo aditivo ao contrato de concessão, qual seja, o de reestabelecer o equilíbrio econômico financeiro do contrato prejudicado não só do período de promulgação da lei em referência, mas desde a data do evento que lhe serve de fundamento (Processo nº 900004800, Relator: Cleber Muniz Gavi, TCE/SC), devendo seu restabelecimento operar com efeitos ex tunc, sob pena de não ser integral e de ensejar o enriquecimento indevido de uma das partes em prejuízo da outra. [...] (TRF-1, Quinta Turma, Rel. Juiz Marcelo Albernaz, De 28/3/2008).



TURIN TRANSPORTES LTDA.

MATRIZ - Ouro Preto: CNPJ 03.308.232/0001-08 - Insc. Est. 461.069967.0002
 FILIAL - Ouro Branco: CNPJ 03.308.232/0002-80 - Insc. Est. 461.069967.0185
 FILIAL - Cons. Lafaiete: CNPJ 03.308.232/0004-42 - Insc. Est. 461.069967.0266
 FILIAL - Congonhas: CNPJ 03.308.232/0007-95 - Insc. Est. 461.069967.0428
 FILIAL - Itaguaí: CNPJ 03.308.232/0005-23 - Insc. Est. 11.306.080

Por todo o exposto, com vistas a afastar o desequilíbrio econômico financeiro do contrato gerado pela pandemia, **de forma retroativa (com efeitos ex tunc), nos termos da jurisprudência citada,** com vistas a impedir que o ônus do desequilíbrio seja transferido ao preço da passagem cobrada pelo serviço, o que feriria de morte o princípio da modicidade tarifária, REQUER o pagamento não só do subsídio em relação às tarifas futuras, mas também daqueles que deixaram de ser tempestivamente reajustadas pelo poder público em prejuízo à empresa permissionária, conforme planilhas e dados já protocolizados nesta municipalidade.

Reinaldo Adriano de Castro Cotta
 Turin Transportes Ltda.

Matriz: Av. Juscelino Kubitschek, 890 - Vila Itacolomy - Tel.: (31) 3551-1650 - CEP.: 35.400-000 - Ouro Preto - MG - []
 Filial: Av. José Mapa Filho, 2651 - Centro - Tel.: (31) 3741-6720 - CEP.: 36.420-000 - Ouro Branco - MG - []
 Filial: Rodovia BR 040, KM 632, 2750 - Carijós - CEP.: 36.400-000 - Conselheiro Lafaiete - MG - []
 Filial: Rua José Pinheiro, 199 - Jardim Profeta - Tels.: (31) 3731-1281 / 3731-2761 - CEP.: 36.412-164 - Congonhas - MG - []
 Filial: Av. Ayrton Senna da Silva, 1005 - Jardim América - Tel.: (21) 3781-9707 - CEP.: 23.812-201 - Itaguaí - RJ - []