



PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

---

## **AÇÃO ANULATÓRIA**

### **Autos n. 1382-48.2022**

1. Cuida-se de *ação anulatória* movida pelo **Consórcio Sorriso e outros**, qualificados nos autos, em desfavor do **Município de Foz do Iguaçu**, igualmente qualificado.

Alegam, em resumo, que são concessionárias do serviço de transporte público no Município, cuja relação decorre do contrato de concessão n. 135/2010. Sustentam que, na condição de concessionárias, assumiram diversas obrigações e, em contrapartida aos investimentos e despesas efetuadas, o Município de Foz do Iguaçu obrigou-se a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, mediante o reajuste e revisão do valor da tarifa. Contudo, asseveram que a parte ré não cumpriu com suas obrigações contratuais, tanto que o laudo pericial elaborado nos autos n. 32278-16.2018 revela o desequilíbrio contratual ocasionado pelo Município réu. Ainda, afirmam que, em virtude da pandemia declarada acerca do COVID-19, houve a implementação de diversas medidas sanitárias, dentre elas o isolamento social. Esta circunstância ocasionou uma significativa diminuição do número de usuários do serviço de transporte público e, conseqüentemente, da respectiva remuneração da concessionária, de modo que a solução encontrada foi a redução da respectiva frota. No entanto, o Município réu instaurou procedimento administrativo para a apuração de responsabilidade por inexecução contratual, que culminou na declaração de caducidade da concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, conforme Decreto Municipal n. 29.899/2021. Nada obstante, entendem que o ato administrativo é nulo, visto que não foram previamente intimados para corrigir as falhas apontadas no processo administrativo, nos termos do art. 38, § 3.º, da Lei n. 8.987/1995. Alegam, no mais, que não foram respeitados os princípios do contraditório e ampla defesa, bem como o direito de petição, e que o ato impugnado carece de motivação. Por





PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

---

isso, buscam o provimento jurisdicional, inclusive mediante tutela de urgência, a fim de anular o procedimento administrativo. Juntam documentos.

**Decido.**

2. A tutela provisória de urgência comporta deferimento.

Como se sabe, para o deferimento da tutela provisória de urgência é necessária a existência da probabilidade do direito material alegado, bem como que a este requisito se conjugue o fundado receio, com dados objetivos, de que a previsível demora no andamento do processo cause ao demandante dano irreparável ou de difícil reparação, ou ainda que se submeta a determinado risco capaz de tornar inútil o resultado final do processo.

É essa a conclusão a que se chega depois de analisada a disciplina esculpida no artigo 300 do Código de Processo Civil. Resumidamente, exige a legislação processual a presença de dois requisitos, que consistem na probabilidade do direito e no perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Mas não é só.

Como pressuposto negativo, a legislação processual inadmite a concessão da tutela de urgência de natureza antecipada quando sua efetivação acarretar consequências drásticas e irreversíveis ao réu, considerada, é claro, a relativização do conceito de reversibilidade. É o chamado perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, previsto no artigo 300, § 3.º, do novo Código de Processo Civil.

E em análise dos autos, vislumbro que estão presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência.

Com efeito, o Decreto Municipal n. 29.899, de 22/Dez/2021 declarou a caducidade da concessão do serviço público de transporte





PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

coletivo urbano de passageiros, ficando o Poder concedente isento de qualquer responsabilidade em relação aos encargos trabalhistas. Observe:

*Art. 1º. Fica declarada a caducidade da concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros do Município de Foz do Iguaçu, outorgada por meio do Contrato de Concessão nº 135, de 8 de outubro de 2010 ao Consórcio Sorriso, inscrito no CNPJ 12.635.563/0001-35, tendo como integrantes a Viação Cidade Verde Ltda., inscrita no CNPJ 77.758.308/0001-25, Transportes Urbanos Balan Ltda, inscrita no CNPJ 77.751.998/0001-90 e Expresso Vale do Iguaçu Ltda, inscrita no CNPJ 06.247.911/0001-02, observados os termos do art. 38 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.*

*Parágrafo único. Nos termos do § 6º, do art. 38, da Lei Federal nº 8.987/1995, a declaração de caducidade de que trata este Decreto, não resultará para o Poder Concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.*

E em análise dos documentos acostados na inicial, notadamente do processo administrativo n. 28.958/2021, é possível extrair a probabilidade do direito. Quer dizer, ao menos em cognição sumária, percebe-se que não foi observado, pela parte ré, o disposto no art. 38, § 3.º, da Lei 8.987/1995, o qual estabelece que, antes da instauração de processo administrativo, deverá ser concedido prazo à concessionária para correção de falhas e transgressões apontadas pelo Poder Concedente.

*Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.*

(...)

*§ 3º. Não será instaurado processo administrativo de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, os*





PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

*descumprimentos contratuais referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento, nos termos contratuais.*

Das justificativas apresentadas no memorando interno acostado no seq. 1.7 – utilizadas para solicitar autorização para abertura de processo administrativo, é possível observar que as notificações expedidas para a parte autora tinham por finalidade a informação – e adequação – às normas estabelecidas nos decretos municipais para o enfrentamento da pandemia do COVID-19. A título de exemplo, atente-se para a notificação expedida em 11/Mai/2020, na qual apenas foi informado ao Consórcio Sorriso acerca da *nova integração temporal de 90 (noventa) minutos, visto o advento do COVID-19 e o acesso aberto dos passageiros ao TTU.*

Da mesma forma, a notificação datada de 05/Ago/2020 informou ao Consórcio Sorriso que a partir da referida data o transporte coletivo deveria operar de acordo com o disposto no § 24.º do art. 5.º do Decreto Municipal 28.404/20, ou seja, *com escala normal até as 00h30min, com limitação de 50% (cinquenta por cento) da capacidade do veículo.*

Além disso, nas notificações expedidas para adequação às normas para enfrentamento da pandemia, verifica-se que não houve concessão de prazo para eventual regularização. Neste sentido, basta observar a notificação datada de 13/Abr/2020, onde consta apenas que a parte autora deveria operar de acordo com o disposto no art. 4.º do Decreto Municipal n. 28.026/2020, sem especificar a ocorrência de irregularidade e, tampouco, prazo para eventual correção. De igual modo é a notificação expedida em 26/Jun/2020, na qual inclui-se que a parte autora foi informada acerca da necessidade de voltar a operar com o *fechamento do TTU, com os controladores de acesso e com o pagamento da tarifa pela utilização dos validadores na entrada.*

Registre-se, por oportuno, que mesmo nas notificações expedidas em reiteração, como aquela datada de 03/Nov/2020, não há menção acerca do prazo para regularização, sob pena de instauração de processo administrativo. E





PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

nem poderia ser diferente, visto que as notificações mencionadas no memorando interno possuem função meramente informativa.

Como se sabe, o direito administrativo rege-se pelo princípio da estrita legalidade, de modo que o administrador público somente pode atuar nos termos estabelecidos no texto legal. Neste particular, leciona Marçal Justen Filho que *o princípio da legalidade está abrangido na concepção de democracia republicana. Significa a supremacia da lei (expressão que abrange a Constituição), de modo que a atividade administrativa encontra na lei seu fundamento e seu limite de validade*<sup>1</sup>.

Portanto, parece evidente que, na medida em que não foi expressamente concedido prazo para a parte autora promover eventuais correções, houve ofensa ao disposto no artigo 38, § 3.º, da Lei n. 8.987/1995 e, via de consequência, ao princípio da legalidade.

A propósito, outro não é o entendimento jurisprudencial:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA EM CARÁTER ANTECEDENTE. **DECRETO MUNICIPAL Nº 8.260/2018, QUE DECLAROU A CADUCIDADE DA CONCESSÃO do serviço de transporte urbano municipal DE SANTANA DO LIVRAMENTO, em face da inexecução parcial do contrato por parte da concessionária. SUSPENSÃO DO DECRETO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. **INOBSERVÂNCIA do disposto no §3º, art. 38 da Lei 8987/95.** As concessões de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, diante da inexecução total ou parcial do serviço concedido, podem ser rescindidas pela Administração Pública a qualquer momento. Todavia, para tanto, devem se submeter ao devido processo legal, expressamente assegurado no artigo 5º, inciso LV, da CF, bem como aos princípios que regem a Administração Pública, impondo-se a instauração do contraditório e da ampla defesa, mediante regular procedimento***

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo. Ed. Fórum. 4.ª Edição. 2009.





PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

*administrativo, a fim de se apurar os fatos e, se necessário, cassar a concessão concedida, desde que de forma fundamentada, nos termos do artigo 93, inciso X, da Constituição Federal e dos artigos 2º e 50 da Lei nº 9.784/99. In casu, verifica-se a inobservância, pela Administração Pública, do disposto no §3º, art. 38 da Lei 8987/95, tendo sido sonegado à concessionária o direito ao contraditório e ampla defesa quanto às irregularidades que lhe foram imputadas. Decreto de caducidade nº 8.260/2018 que fica suspenso. AGRAVO PROVIDO. (TJRS – Segunda Câmara Cível - 70076561364 - Rel.: Des.<sup>a</sup> Lúcia de Fátima Cerveira - J. 13.04.2018)*

Outrossim, é importante ressaltar que no processo administrativo deve ser observada a Teoria dos Motivos Determinantes, a qual *define que os motivos apresentados como justificadores da prática do ato administrativo vinculam este ato e, caso os motivos apresentados sejam viciados, o ato será ilegal*<sup>2</sup>. Quer dizer, havendo motivação escrita, fica a Administração Pública vinculada às razões expostas.

Assim já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

*ADMINISTRATIVO. MILITAR. REPOSICIONAMENTO HIERÁRQUICO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. VINCULAÇÃO. PROMOÇÃO. EFEITOS RETROATIVOS. POSSIBILIDADE. 1. A promoção em ressarcimento de preterição é devida aos militares que não foram contemplados com a ascensão durante o período em que estavam respondendo a inquéritos policiais, posteriormente arquivados, ou a processos penais cuja sentença foi de absolvição. Precedentes. 2. No caso, o impetrante foi absolvido na seara penal, teve reconhecida a prescrição da sanção disciplinar e não existia mais qualquer pendência de ação judicial sobre ambos os resultados, pelo que lhe assiste razão quando pretende ser repositado à mesma situação dos demais colegas de fardas ingressantes no serviço militar em 1996. 3. É entendimento desta Corte que a teoria dos motivos determinantes estabelece que, em*

<sup>2</sup> CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Ed. Juspodivm, 3.<sup>a</sup> Edição. 2016.





PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

**havendo motivação escrita, ainda que a lei não determine, passa o administrador a estar vinculado àquela motivação.** 4. Hipótese em que se constatava do exame do ato coator e das próprias informações prestadas pela parte demandada que o único obstáculo ao reposicionamento do impetrante à situação hierárquica correspondente ao seu ano de ingresso no serviço militar seria a pendência de recurso ordinário em mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal, de modo que, uma vez superado tal óbice, fica provado o direito reclamado. 5. Agravo interno não provido. (AgInt no MS 21.548/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 31/08/2021, DJe 08/09/2021)

Aliás, ainda que a lei não estabeleça a obrigação de motivar o ato administrativo, se a Administração Pública apresentar os motivos, eles passam a integrar a conduta praticada, sendo que, caso os motivos não correspondam à realidade, o ato será ilegal.

No caso dos autos, extrai-se do memorando interno (seq. 1.7) que a parte ré igualmente utilizou como justificativa, para a instauração do processo administrativo, a redução da frota operacional para 104 (cento e quatro) veículos, com a retirada de 54 (cinquenta e quatro) ônibus, em relação ao ano de 2020, sem anuência da Administração.

Contudo, é de conhecimento público que a parte ré elaborou projeto para a contratação emergencial no transporte público, restando estabelecido no Termo de Referência que a frota para o início da operação deverá ser de 66 (sessenta e seis) ônibus, conforme se verifica do link fornecido pelo próprio site da Prefeitura Municipal: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia.php?id=49617>

8.2.1.2.2. A frota para o início da operação deverá ser de 66 (sessenta e seis) ônibus, observando-se o PMM de 5.833,33km/mês.

8.2.1.2.3. No decorrer do contrato, havendo aumento da demanda e necessidade da produção quilométrica, poderão ser expedidas ordens de serviço, de forma quem respeitado o PMM, para que haja aumento proporcional da frota.





PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

De uma simples análise do dispositivo acima mencionado, é possível observar que a justificativa apresentada pelo Município réu, para a decretação da caducidade, é totalmente contraditória. Ora, se a redução da frota pela parte autora interferia no regular funcionamento do serviço de transporte público, parece lógico que o Município réu deveria, ao menos, estabelecer como frota mínima, no Termo de Referência, a quantia de 158 (cento e cinquenta e oito) ônibus. Entretanto, além de requisitar quantidade inferior à atual, o Município de Foz do Iguaçu, ao estabelecer que o aumento proporcional irá ocorrer somente se houver necessidade no decorrer do contrato, deixou claro que sequer necessita dos 104 (cento e quatro) veículos que estão atualmente em circulação, o que causa perplexidade aos olhos do contribuinte.

Desse modo, resta claro que, ao apresentar como motivação para decretação da caducidade a redução da frota e, posteriormente, estabelecer frota mínima em quantia inferior à atual, para a contratação de nova empresa, a conduta do agente público viola a Teoria dos Motivos Determinantes, sendo o ato administrativo questionado, portanto, revestido de ilegalidade.

Ressalte-se, ademais, que é manifesta a presença do requisito temporal da medida de urgência. Está presente o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, eis que não é possível aguardar a demora natural do regular trâmite processual para só então anular o ato administrativo, o que certamente poderá afetar negativamente a continuidade da prestação do serviço de transporte público, o qual deve se desenvolver sem interrupções e/ou suspensões, para atender, essencialmente, a dignidade da pessoa humana, usuária do serviço.

Aliás, insta salientar que o princípio da continuidade, na lição de Matheus Carvalho, *está intimamente ligado ao **princípio da Eficiência**, haja vista se tratar de garantia de busca de resultados positivos, sem que sejam estes frutos prejudicados pela ausência da prestação, mesmo que por um determinado tempo*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. Ed. Juspodivm, 3.<sup>a</sup> Edição. 2016.





PODER JUDICIÁRIO  
PRIMEIRA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE FOZ DO IGUAÇU

A possibilidade de interrupções e/ou suspensões da prestação do serviço público, inclusive, pode ser facilmente extraída do projeto elaborado para a contratação emergencial, que estabeleceu frota mínima de veículos inferior à atual. Quer dizer, se a própria Administração Pública motivou o ato de decretação da caducidade no fato de que a atual frota de veículos é insuficiente para a regular prestação do serviço de transporte público, certamente a contratação de nova empresa com frota inferior à atual não suprirá às necessidades dos usuários do serviço, ocasionando, assim, a interrupção e/ou suspensão do referido serviço público.

Perigo de irreversibilidade da medida inexistente. Acaso ao final a demanda seja improcedente, a parte ré terá em suas mãos mecanismos suficientes para promover a extinção do contrato e efetuar nova contratação para prestação do serviço de transporte público.

3. Por estas razões, preenchidos os requisitos processuais, **defiro o pedido de tutela provisória de urgência**, para o fim de determinar a suspensão dos efeitos da decisão proferida no processo administrativo n. 28958/2021 e, via de consequência, do Decreto Municipal n. 29.899/2021, até ulterior deliberação, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

4. Estando em termos a petição inicial, determino seja a parte ré citada para que ofereça resposta, no prazo legal (art. 183 c/c 335, III, CPC).

Consigno que a presente lide envolve direitos indisponíveis, uma vez que proposta em desfavor do Poder Público, motivo pelo qual se revela inadmissível a autocomposição. Por isso, deixo de designar audiência de conciliação, na forma do artigo 334, § 4.º, inciso II, do novo Código de Processo Civil.

Intimações e diligências necessárias.

**Foz do Iguaçu, 04 de fevereiro de 2022.**

**Rodrigo Luis Giacomin**

Juiz de Direito

