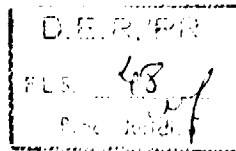




**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE  
ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)  
NÚCLEO CONCESSÕES



PROCOLOS N°: 07.927.512-3/2011 e 07.935.603-4/2011

INTERESSADO: Concessionária Rodovia das Cataratas S/A - Ecocataratas

ASSUNTO: Comunicação de perda de receita decorrente de liminar

**Parecer n.º 04/2013-PGE**

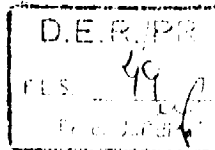
**EMENTA: PERDA DE RECEITA DECORRENTE DE DECISÃO JUDICIAL. ISENÇÃO CONCEDIDA PELA CONCESSIONÁRIA DURANTE ANOS AO USUÁRIO POR TERMO DE COMPROMISSO COM MUNICÍPIO. OBSERVÂNCIA DA BOA-FÉ OBJETIVA. SUPRESSIO. INEXISTÊNCIA DE CAUSA PARA REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO**

Trata o presente protocolado acerca da comunicação realizada pela Concessionária Rodovia das Cataratas S/A – Ecocataratas a Superintendência Regional Oeste, por meio do Ofício GAC 2608/11 (fl.02 do Protocolo n° 07.927.512-3/11), sobre a perda de receita decorrente da decisão prolatada em sede da Ação Civil Pública n° 736/2011 da Vara Cível da Laranjeiras.

A referida decisão determinou o abatimento de 50% na tarifa de pedágio em Nova Laranjeiras, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 pelo descumprimento. A Concessionária interpôs o agravo de instrumento sob o n.º 847.036-



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE**  
**ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)**  
**NÚCLEO CONCESSÕES**



6 no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, juntando ao protocolado cópia da decisão que não concedeu a ele efeito suspensivo (fls.04/08).

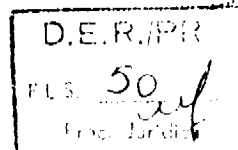
A Superintendência Regional Oeste, por meio Memorando nº425/12 (fl.29 do Protocolo nº 07.935.603-4/2011), solicitou parecer jurídico, a fim de esclarecer quem iria arcar com as despesas decorrentes da liminar. Encaminhou também uma planilha apresentada pela Concessionária, na qual atestou uma suposta perda de receita no valor de R\$ 292.718,70 (duzentos e noventa e dois mil, setecentos e dezoito reais e setenta centavos) referentes a outubro de 2011 a julho de 2012 (fls.38/39 do Protocolo nº 07.935.603-4/2011).

Este Núcleo Jurídico solicitou alguns esclarecimentos, conforme a Informação n.º 090/12. Em resposta, a Concessionária Ecocataratas explanou que:

- ela firmou Termo de Compromisso com o Município de Nova Laranjeiras, o qual previa a passagem de 4 mil carros por mês na praça de pedágio situada em Laranjeiras do Sul, pelo valor unitário de R\$ 0,50 (cinquenta centavos), podendo variar de acordo com o aumento da tarifa;
- tal benefício era concedido aos proprietários de veículos residentes de Nova Laranjeiras após um cadastro realizado junto à prefeitura e diretamente na praça de pedágio;
- o usuário, ao cruzar a praça de pedágio (sentido Nova Laranjeiras a Laranjeiras do Sul), pagava integralmente o valor da tarifa e recebia um cupom de desconto para o retorno. Este cupom era válido por 24 horas, somente no



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE**  
**ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)**  
**NÚCLEO CONCESSÕES**



horário das 6 às 22 horas, de segunda a sábado, excluindo-se domingos e feriados nacionais;

- em 2008, a Concessionária constatou que o benefício concedido aos moradores do Município de Nova Laranjeiras poderia comprometer a rentabilidade do projeto concessionário, bem como seu equilíbrio econômico-financeiro. Desta forma, ela informou ao Município que retomaria a cobrança integral da tarifa de pedágio;
- no entanto, o Ministério Público do Paraná ajuizou demanda com o fim de garantir a isenção de 50% da tarifa de pedágio aos munícipes de Nova Laranjeiras. Deferiu-se liminar obrigando a concessão do desconto na praça de pedágio de Laranjeiras do Sul, nos primeiros 60 dias para todos os veículos com placa de Nova Laranjeiras, e após este período, também para as pessoas residentes no município que possuíssem veículo com placa de outra cidade;
- assim, a exigência de concessão de benefícios não previstos contratualmente significa a ampliação dos encargos do concessionário e quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Com a resposta, retornou o Protocolado para Parecer deste Núcleo.



**É o relatório. Passa-se à fundamentação.**

A concessionária informa no protocolado que, por liberalidade sua, firmou, no início do contrato de concessão, Termo de Compromisso com o Município de Nova Laranjeiras, para fins de conceder desconto a proprietários de veículos residentes neste município. Segundo tal avença, a concessionária forneceria 4.000 (quatro mil) passagens por mês nesta praça de pedágio pelo valor unitário de R\$ 0,50 (cinquenta centavos), podendo tal isenção variar de acordo com o aumento de tarifa. Tal benefício foi concedido durante o período de 2004 a 2008.

Alegando razões financeiras, a concessionária retirou tal isenção em 2008. Em decorrência o Ministério Público local ajuizou ação civil pública para garantir a isenção de 50% (cinquenta por cento) da tarifa de pedágio aos munícipes de Nova Laranjeiras, sendo concedida medida liminar.

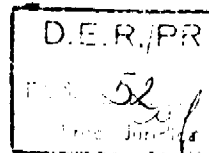
O contrato de concessão celebrado entre a Ecocataratas e o Departamento de Estradas de Rodagem prevê, em sua cláusula XVIII, item 6, que a concessionária, a seu **único e exclusivo critério e responsabilidade poderá conceder descontos tarifários, sem que isto gere qualquer direito de a mesma solicitar compensação nos valores das tarifas**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cláusula XVIII - DO SISTEMA TARIFÁRIO:

6. A CONCESSIONÁRIA, a seu único e exclusivo critério e responsabilidade, poderá conceder descontos tarifários, bem assim realizar promoções tarifárias, inclusive procedendo reduções sazonais em dias e horas de baixa demanda, sem que isto, todavia, possa gerar qualquer direito de a mesa solicitar compensação nos valores das tarifas.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE**  
**ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)**  
**NÚCLEO CONCESSÕES**



Isto significa que é de sua total responsabilidade o ato de concessão de desconto tarifário específico, sendo risco do negócio, em conformidade com o disposto no contrato e com o disposto no artigo 2.º, inciso III, da Lei 8.987/95<sup>2</sup>.

Desta forma, por se tratar um ato realizado única e exclusivamente a critério da Concessionária, esta tinha por obrigação prever todas as possibilidades negociais da concessão desta isenção, inclusive a de que essa poderia comprometer a rentabilidade do projeto concessionário e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato no futuro.

Ocorre que a concessionária outorgou essa isenção de tarifa pelo período de mais de 4 (quatro) anos aos proprietários residentes do Município Novas Laranjeiras. Isto gerou nestes usuários uma expectativa de que esse desconto seria permanente. Desta forma, a interrupção na concessão de benefício causou uma quebra na confiança da relação travada entre o concessionário e os usuários de Nova Laranjeiras. Assim a interrupção dessa isenção importou ruptura na boa-fé objetiva dessa relação.

Conforme se encontra positivado no Código Civil, em seu artigo 422, que os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

<sup>2</sup> Artigo 2.º, Lei 8.987/95:

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;



ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE  
ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)  
NÚCLEO CONCESSÕES

Não se pode olvidar que o contrato de concessão de obra pública é marcado pela existência de uma relação trilateral. Bem explica Marçal Justen Filho que “a concessão de serviço público não pode ser considerada como uma relação jurídica envolvendo apenas esses dois pólos de interesse (...) deve reconhecer-se a titularidade de interesses jurídicos da Sociedade, de modo que a concessão é uma relação jurídica trilateral”<sup>3</sup>.

Desta forma, a boa-fé objetiva se opera no contrato de concessão não somente entre o Poder Concedente e a empresa concessionária, mas também entre a empresa concessionária e os usuários do serviço público.

O princípio da boa-fé objetiva, notoriamente retirado da doutrina alemã do “*treu und glauben*”, aqui traduzidos como princípios da confiança e lealdade, encerra diversas condutas proibidas para as partes e suas consequências, encontrando-se, dentre eles, os da *supressio* e o da *surrectio*.

Nelson Rosenwald define *supressio* como um desleal não-exercício ou exercício retardado de um direito, implicando que este não mais poderá ser utilizado, haja vista que foi criada por sua inércia uma legítima expectativa na outra parte<sup>4</sup>. Já a *surrectio* se consubstancia na aquisição de um direito subjetivo em razão do comportamento continuado da parte.

Ao ter a concessionária pactuado Termo de Compromisso com a Prefeitura de Nova Laranjeiras e concedido por mais de 4 (quatro) anos o desconto no pedágio e após subitamente suprimi-lo, ela maculou a boa-fé objetiva do contrato. Assim, em conformidade com o instituto da *supressio*, a concessionária nunca poderia

<sup>3</sup> FILHO, Marçal Justen. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. Dialética: São Paulo, 2003 p.15

<sup>4</sup> ROSENVALD, Nelson, CHAVES, Cristiano. *Curso de Direito Civil*, v. 4. 2007, p. 36.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE**  
**ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)**  
**NÚCLEO CONCESSÕES**

D.E.R./PR  
FL. 54  
Proc. Jurid.

ter suprimido tal isenção, pois com o decorrer do tempo criou um expectativa nos moradores da cidade de recebimento contínuo de tal benefício.

É neste sentido que a jurisprudência dos Tribunais Superiores se manifesta:

*CIVIL. CONTRATOS. DÍVIDAS DE VALOR. CORREÇÃO MONETÁRIA. OBRIGATORIEDADE. RECOMPOSIÇÃO DO PODER AQUISITIVO DA MOEDA. RENÚNCIA AO DIREITO. POSSIBILIDADE. COBRANÇA RETROATIVA APÓS A RESCISÃO DO CONTRATO. NÃO-CABIMENTO. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA. TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS. SUPRESSIO.*

*1. Trata-se de situação na qual, mais do que simples renúncia do direito à correção monetária, a recorrente abdicou do reajuste para evitar a majoração da parcela mensal paga pela recorrida, assegurando, como isso, a manutenção do contrato. Portanto, não se cuidou propriamente de liberalidade da recorrente, mas de uma medida que teve como contrapartida a preservação do vínculo contratual por 06 anos. Diante desse panorama, o princípio da boa-fé objetiva torna inviável a pretensão da recorrente, de exigir retroativamente valores a título de correção monetária, que vinha regularmente dispensado, frustrando uma expectativa legítima, construída e mantida ao longo de toda a relação contratual.*

*2. A correção monetária nada acrescenta ao valor da moeda, servindo apenas para recompor o seu poder aquisitivo, corroído pelos efeitos da inflação.*

*Cuida-se de fator de reajuste intrínseco às dívidas de valor, aplicável independentemente de previsão expressa. Precedentes.*

*3. Nada impede o beneficiário de abrir mão da correção monetária como forma de persuadir a parte contrária a manter o vínculo contratual. Dada a natureza disponível desse direito, sua supressão pode perfeitamente ser aceita a qualquer tempo pelo titular.*

*4. O princípio da boa-fé objetiva exercer três funções: (i) instrumento hermenêutico; (ii) fonte de direitos e deveres jurídicos; e (iii) limite ao exercício de direitos subjetivos. A essa*

*D/*



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE  
ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)  
NÚCLEO CONCESSÕES

D.E.R./PR  
P.L.S. 357  
Proc. Jurídica

*última função aplica-se a teoria do adimplemento substancial das obrigações e a teoria dos atos próprios, como meio de rever a amplitude e o alcance dos deveres contratuais, daí derivando os seguintes institutos: tu quoque, venire contra factum proprium, surrectio e supressio.*

**5. A supressio indica a possibilidade de redução do conteúdo obrigacional pela inércia qualificada de uma das partes, ao longo da execução do contrato, em exercer direito ou faculdade, criando para a outra a legítima expectativa de ter havido a renúncia àquela prerrogativa.**

(grifos nossos não presentes no original)

RECURSO ESPECIAL Nº 1.202.514 - RS (2010/0123990-7)

Relatora: Ministra Nancy Aldrigui

Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça

Publicado no DJE em 30 de junho de 2011.

A decisão liminar proferida na ação civil pública n.º 736/2011 e confirmada pelo agravo de instrumento n.º 847.036-6<sup>5</sup> também considerou a existência

<sup>5</sup> O mérito do referido agravo de instrumento já foi julgado pelo Tribunal de Justiça do Paraná, com a seguinte ementa:

*Acordam os Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso de agravo de instrumento e lhe negar provimento, nos termos do voto. EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA COIBIR A COBRANÇA INTEGRAL DE PEDÁGIO EM RODOVIA, DE FORMA ABRUPTA, DOS CIDADÃOS DE MUNICIPALIDADE COM BAIXA RENDA. AJUIZAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS NÃO CARACTERIZADOS. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA INTERLOCUTÓRIA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Não há dúvida a respeito da legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura da ação civil pública na defesa do direito de locomoção, interesse difuso, social e individual indisponível da pessoa humana humana (art. 127, "caput", da C.F.), homogêneo dos consumidores (usuários da estrada). No caso em tela o fumus boni iuris não se evidencia- mostra evidente. Ao contrário, evidencia-se que está havendo a violação ao direito constitucional de ir e vir conferido a todos aos cidadãos de Nova Laranjeira, obstaculizados pela compulsoriedade do integral do valor do pedágio ante ao término abrupto do benefício concedido durante longo tempo, sem que fosse oportunizada, programação aos mesmos, a programação de suas vidas a tal mudança, implicando na restrição aos mesmos dos serviços de saúde, educação e trabalho, já que necessitam transitar para os municípios vizinhos diariamente em busca de tais serviços, bem como para a trabalho. prestação de trabalho. periculum Há periculum in mora inverso no presente caso, pois se há risco na falta de pagamento econômico- do pedágio, cujo desequilíbrio econômico-financeiro pode ser sanado por norma de direito administrativo vigente, não se pode negar o risco no pagamento do pedágio em valor excessivo excessivo pelos moradores do Município de Nova Laranjeiras, que poderão ter a sua renda excessivamente comprometida.*





**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE**  
**ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)**  
**NÚCLEO CONCESSÕES**

D.E.R./PR  
FLS. 56  
Proc. Jurídico

pretérita da concessão de benefício pela concessionária aos moradores de Nova Laranjeiras como um dos fundamentos para deferir o pleito do *Parquet* para o abatimento da tarifa do pedágio<sup>6</sup>.

Assim, diferentemente do que a empresa alega no protocolado, a decisão liminar dada na ação civil pública n.º 736/2011, em trâmite na Vara Cível de Laranjeiras, não se perfaz num “fato do príncipe”, o que ensejaria a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Tratou-se meramente de restabelecimento judicial da boa-fé objetiva que foi maculada com a repentina supressão deste benefício pela concessionária.

Por fim, também não enseja o reequilíbrio econômico-financeiro o disposto na cláusula XL do contrato de concessão. Referida cláusula disciplina que “o não exercício, ou o exercício intempestivo ou parcial, de qualquer direito que assista a qualquer das partes ao abrigo deste CONTRATO não importa a renúncia desse direito, nem impede seu exercício posterior, nem constitui moratória ou novação da respectiva obrigação.”

A cláusula contratual faz expressa referência que seus efeitos atingem apenas as partes contratantes, ou seja, o Poder Concedente e as concessionárias. Considerando que a isenção concedida se trata de uma relação travada

---

*comprometida.* (Processo n.º 8470366 –. Rel. Desembargador Luiz Mateus de Lima. Quinta Câmara Cível. Publicação 10/08/2012).

<sup>6</sup> “Tal decisão foi proferida com base, em suma, nos seguintes fundamentos: ... d) Os Municípios de Nova Laranjeiras usufruíram, durante mais de 10 anos, de tratamento diferenciado por parte da concessionária, seja concedendo descontos, seja estipulando valores mais baixos de tarifa de pedágio; e) após uma década de acordos e renovados e manutenção de situação mais benéfica, os moradores da cidade foram surpreendidos pela não renovação do termo de compromisso que concedia aos municípios descontos de 50% do valor do pedágio...”



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE**  
**ESTRADAS DE RODAGEM DO PARANÁ (DER/PR)**  
**NÚCLEO CONCESSÕES**

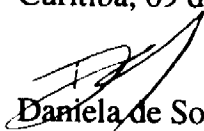
D.E.R./PR  
FLS. 57  
10 de Janeiro de 2013

exclusivamente entre os municípios de Nova Laranjeiras e a empresa concessionária, não há que se invocar esta cláusula para fins de reequilíbrio econômico.

**Por tudo o que foi exposto**, a despesa da liminar concedida nos autos da ação civil pública n.º 736/2011, em trâmite na comarca de Laranjeiras do Sul, e confirmada pelo acórdão proferido no agravo de instrumento n.º n.º 847.036-6 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, deve ser suportada pela concessionária Ecocataratas, não configurando esta evento de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, em conformidade com o disposto no artigo 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/93.

**É o parecer.** Encaminhe-se ao Procurador Geral para aprovação.

Curitiba, 09 de janeiro de 2013.

  
Daniela de Souza Gonçalves

Procuradora-Chefe

Núcleo Jurídico da Administração no Departamento de Estradas de Rodagem  
Núcleo Concessões



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**Gabinete do Procurador-Geral**

---

Protocolo nº 07.927.512-3  
Despacho nº 43/2013-PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 04/2013-PGE, da lavra da Procuradora do Estado Daniela de Souza Gonçalves, em 10 (dez) laudas;
- II. Encaminhe-se ao Departamento de Estradas de Rodagem - DER/PR.

Curitiba, 25 de janeiro de 2013.

  
Julio Cesar Zem Cardozo  
**Procurador-Geral do Estado**