



FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE DIREITO DO ESTADO

DIREITO ADMINISTRATIVO (2019)

PROFESSOR FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA

PROFESSOR VITOR RHEIN SCHIRATO

ROLE PLAY – O CASO DA LINHA AMARELA DO RIO DE JANEIRO

Introdução

Após a transferência da capital federal para Brasília em 1960, mudanças profundas ocorreram na cidade do Rio de Janeiro. A cidade deixaria de se articular em torno da administração pública federal e precisava de um novo projeto para seu desenvolvimento.

À época, decidiu-se pela elaboração de um programa de desenvolvimento urbanístico abrangente, tendo sido encomendados os trabalhos do urbanista grego Constantino Doxiadis. O projeto – que ficou conhecido como Plano Policromático – previa intervenções nas mais diversas áreas do então Estado da Guanabara, buscando projetar soluções para as necessidades futuras da sua população.

A despeito de sua abrangência, o foco do Plano Policromático – e a razão de seu nome – eram as vias de circulação que serviriam para integrar as áreas planejadas, cada qual recebendo o nome de uma cor. Previa-se a construção de seis vias – Vermelha, Azul, Marrom, Verde, Amarela e Lilás – que juntas somavam mais de 403 quilômetros de vias expressas para trânsito de automóveis.

O Plano Policromático nunca foi concluído. Publicado em 1965, começou a sair do papel com a construção parcial da Linha Lilás e foi retomado apenas em 1992, quando o então Governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, deu início à construção da Linha Vermelha. Algumas linhas sequer foram iniciadas, como a Linha Marrom. Porém, se o Plano Policromático deixou um legado para o desenvolvimento da mobilidade urbana da cidade do Rio de Janeiro, esse, definitivamente, foi a criação da Linha Amarela.

A Concessão da Linha Amarela

A Linha Amarela teve sua construção iniciada em 1995, durante a gestão do Prefeito César Maia. A via expressa faz a ligação entre a Barra da Tijuca e a Ilha do Fundão, permitindo que os motoristas evitem as vias arteriais e locais da Zona Sul – onde ficam os bairros do Leblon, Ipanema, Copacabana, entre outros – para desafogar o trânsito da cidade.

Para viabilizar o projeto, o Município do Rio de Janeiro conduziu processo licitatório – na modalidade de concorrência, pelo critério de escolha do menor valor de tarifa proposto – para selecionar

concessionária responsável por administrar a Linha Amarela. Dele, saiu vencedora a empresa Linha Amarela S.A. – LAMSA, com a qual o Município celebrou o Contrato de Concessão. A LAMSA tornou-se, então, a concessionária responsável por realizar as obras da Linha Amarela e realizar sua operação e manutenção pelo prazo inicial de 10 anos.

Como forma de remunerar os investimentos na Linha Amarela, o Contrato de Concessão previa a cobrança de tarifa de pedágio dos usuários da Linha Amarela. A receita do pedágio seria integralmente revertida à LAMSA, observado o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão. Especificamente com relação a esse ponto, o Contrato de Concessão determinava que:

“Cláusula X – Pagamento

A receita do Pedágio reverterá integralmente à Concessionária como forma de pagamento do seu investimento na Concessão. Os valores do Pedágio deverão ser revistos para a recuperação ou manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da Concessão, diante da demonstração do efetivo desequilíbrio.”

Ao longo dos anos, foram feitos diversos aditamentos ao Contrato de Concessão, para adequá-lo à nova realidade urbana que se desenhava e às mudanças no cenário econômico. Por exemplo, foram previstas novas obras e investimentos, foi incluída no contrato cláusula compromissória para solução de quaisquer conflitos relativos ao contrato por meio de arbitragem, e o prazo da concessão foi ampliado de 10 para 30 anos. Em nada obstante, a mais relevante alteração feita ao Contrato de Concessão decorreu de seu 11º Termo Aditivo, celebrado consensualmente entre as partes no ano de 2004.

Por meio do 11º Termo Aditivo, Prefeitura e LAMSA estabeleceram bases para verificação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, nos seguintes termos:

“X.1 Qualquer das partes poderá requerer, a qualquer tempo, a verificação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, desde que tenham ocorrido 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 e que representem onerosidade excessiva à parte solicitante, tais como, exemplificativamente, alteração de tributos ou encargos, ou superveniência de disposições legais de comprovada repercussão nos preços contratados,

X.2 A efetivação do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão se dará mediante a revisão do valor do pedágio e/ou alteração do prazo da concessão.

X.3 Não constitui motivo hábil a justificar eventual pedido de reequilíbrio econômico-financeiro a variação, a menor ou a maior, do volume de tráfego futuro na Linha Amarela, na medida em que a concessão é desempenhada por conta e risco da Concessionária, nos termos do artigo 2º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Cabe à Concessionária aferir o fluxo de tráfego, sendo certo que a redução deste não ensejará aumento da tarifa e/ou ampliação do prazo da concessão.”

Assim, por meio de referido aditamento, variações no volume de tráfego não poderiam ser considerados para fins de aferição do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão. Em outras palavras, atribuiu-se à LAMSA o risco de demanda.

A controvérsia

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro determinou a instituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o Contrato de Concessão, por suspeitas de superfaturamento. A CPI durou quase um ano, tendo sido chamados a depor tanto agentes públicos quanto funcionários e executivos da LAMSA, atuais e à época dos fatos.

A Comissão entregou, no dia 25 de outubro, seu relatório final, no qual indicou ter encontrado irregularidades com relação ao 11º Termo Aditivo. Especificamente, o relatório afirmava ser descabida a alteração das bases econômico-financeiras do contrato e que, considerado o expressivo aumento do volume de tráfego entre 2004 e 2019, a LAMSA teria auferido receita muito superior à efetivamente devida. A estimativa feita pela Comissão é de que a concessionária teria arrecadado dos usuários da Linha Amarela cerca de R\$ 1 bilhão a mais do que seria admitido pela equação econômico-financeira original do Contrato de Concessão, o qual deveria ser reequilibrado.

Ao tomar conhecimento do relatório da Comissão, o Prefeito Marcelo Crivella imediatamente declarou unilateralmente, por meio de decreto, a caducidade da concessão, extinguindo o Contrato de Concessão. Ato seguinte, mobilizou retroescavadeiras e ordenou a destruição da praça de pedágio até então operada. Em entrevista à televisão, o Prefeito afirmou que as ilegalidades na execução do Contrato de Concessão haviam restado mais do que comprovadas pelos trabalhos da CPI, no âmbito dos quais a LAMSA teria tido oportunidade de se manifestar, sendo descabido falar em qualquer tipo de indenização à empresa diante do bilhão em excesso arrecadado, e que a destruição do pedágio abria as vias ao povo que já havia pago, em excesso e indevidamente, pelo seu uso.

Inconformada, a LAMSA notificou o órgão institucional contratualmente determinado para a instauração de arbitragem. LAMSA e Prefeitura indicaram cada qual renomados professores de direito administrativo como árbitros, que por sua vez escolheram o presidente do Tribunal Arbitral de comum acordo. No Termo de Arbitragem, restou definido que o Tribunal Arbitral decidiria acerca (I) *da legalidade da celebração do 11º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão celebrado consensualmente entre as Partes e sua anulabilidade*; e (II) *da legalidade da declaração de caducidade da Concessão e existência de eventuais indenizações devidas às Partes pelos fatos transcorridos*.

Instruções

Dada a situação referida, os estudantes, valendo-se de seus conhecimentos dos temas apresentados ao longo da disciplina **Direito Administrativo**, deverão imaginar-se na condição de um dos seguintes papéis:

- A. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (I);
- B. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (II);
- C. Linha Amarela S.A. - LAMSA (I);
- D. Linha Amarela S.A. - LAMSA (II); e
- E. Tribunal Arbitral.

Os atores designados como (I) deverão defender, cada qual a partir da perspectiva e dos interesses próprios, *a legalidade ou ilegalidade da celebração do 11º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão celebrado consensualmente entre as Partes e sua anulabilidade ou não*; e, por sua vez, os atores designados como (II) deverão defender, cada qual a partir da perspectiva e dos interesses próprios, *a legalidade ou ilegalidade da declaração de caducidade da Concessão e existência ou não de eventuais indenizações devidas à outra parte pelos fatos transcorridos*.

Os alunos deverão se reunir previamente em grupos para a realização da atividade em sala no dia **05 de novembro**. Os grupos serão, no dia da atividade, **sorteados** para representar um dos cinco papéis acima indicados. Feito o sorteio, caberá a **no máximo 2 (dois) representantes do grupo realizar sustentação oral** apresentando os fundamentos jurídicos de suas posições no âmbito do Procedimento Arbitral.

Com relação aos agentes que se encontrem em posição de formular pedidos (grupos “A” a “D”), estes deverão ser apresentados de forma clara. Os estudantes também deverão se preparar para, caso sejam sorteados no grupo decisor (grupo “E”), emitir a decisão sobre as controvérsias propostas, apresentando a resposta entendida como mais adequada a partir dos fundamentos apresentados pelos demais grupos. Vale frisar, nesse sentido, que o problema não objetiva encontrar uma única solução correta, mas sim possibilitar a percepção dos elementos suficientes a defender uma posição, com a reflexão sobre os possíveis resultados e implicações das pretensões formuladas.

Ao fim da atividade, os grupos deverão ainda apresentar, **por escrito**, breve arrazoado em formato de tópicos, em **no máximo 2 (duas) páginas**, contendo os argumentos mais relevantes utilizados pelo grupo (no caso dos grupos “A” a “D”) ou os argumentos identificados como mais relevantes e que fundamentam a decisão (grupo “E”). O trabalho escrito poderá ser entregue por e-mail aos monitores até o final da aula.

Ressalte-se que as especificidades do caso são **fictícias**, de modo que não se recomenda que os grupos busquem documentos, processos, decisões ou quaisquer elementos fáticos não trazidos nestas Instruções. A preparação prévia dos grupos deverá ter em vista que a nota final corresponderá à solidez da posição jurídica construída, à forma de exposição em classe e à qualidade do trabalho escrito apresentado.