



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000296511

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001038-45.2024.8.26.0404, da Comarca de Orlândia, em que é apelante JTP TRANSPORTES, SERVIÇOS, GERENCIAMENTO E RECURSOS HUMANOS LTDA., é apelado MUNICÍPIO DE ORLÂNDIA.

ACORDAM, em 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso da autora para o fim de anular a r. sentença, com determinação. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E ANTONIO CELSO FARIA.

São Paulo, 26 de março de 2025.

BANDEIRA LINS

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto nº 23.590

Apelação Cível nº 1001038-45.2024.8.26.0404

Apelante: Jtp Transportes, Serviços, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda.

Apelado: Município de Orlândia

Comarca: Orlândia

Juíza de 1ª Instância: Dra. Juliana Francini dos Reis Costa

APELAÇÃO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE TRANSPORTES PÚBLICOS. PRETENSÃO DE INDENIZAÇÃO POR FALTA E EXTEMPORANEIDADE DE REAJUSTES DE TARIFA, COMPROMETENDO O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO. Pedido improcedente. Imprescindibilidade da prova pericial para solução da controvérsia acerca do alegado desequilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão em razão de reajustes insuficientes dos preços das passagens e da falta de revisão contratual diante da superestimativa do número de passageiros no edital da Concorrência Pública nº 003/2015, não infirmados pela Municipalidade contratante. Precedentes desta Corte. **Sentença de improcedência anulada, com determinação. Recurso da autora provido.**

Trata-se de recurso de apelação interposto por **JTP Transportes, Serviços, Gerenciamento e Recursos Humanos Ltda.** contra a r. sentença de fls. 491/494 que julgou **improcedente** ação ajuizada contra o **Município de Orlândia**, objetivando a autora, concessionária de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros por ônibus, indenização decorrente da suposta inobservância dos reajustes periódicos das tarifas, culminando no desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Alega a autora o desacerto do *decisum*, o qual redundou no cerceamento de sua defesa quando do indeferimento a realização de prova pericial.

Aponta, que a ausência de reajuste contratual dos valores das tarifas relativas aos anos de 2019, 2020, 2022 e 2023 foi amplamente demonstrada, certo, ainda, não terem sido concedidos pelo Município recorrido na forma prevista no edital de licitação e contrato administrativo. Afirma, ainda, que esperava que a Municipalidade de Orlândia arcasse com remuneração que atendessem além das despesas ordinárias (mão de obra, óleo diesel etc.) a depreciação do capital investido e remuneração, consoante previsto no edital da concorrência pública, ao qual a recorrente e o recorrido são vinculados, na forma dos arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/93. De outra banda, assinala que o próprio edital de licitação não disponibilizou a quantidade exata de passageiros no serviço licitado e deixou claro que os licitantes não poderiam utilizar dados não fornecidos no edital. Desse modo, uma vez superestimado o total de passageiros (30.000 passageiros pagantes para cerca de apenas 12.000 passageiros pagantes), conforme apontado pelo estudo técnico realizado pela própria Municipalidade de Orlândia, incorreu o contrato em evidente desequilíbrio econômico-financeiro. Assevera, ademais, que o recorrido, na qualidade de poder concedente, detém o poder de revisar e reajustar a tarifa e, não efetivando as revisões e reajustes para que a concessionária receba a justa contraprestação pelos serviços prestados, justifica, uma vez mais, a realização de perícia nos autos. Por fim, incabível o acolhimento à impugnação ao valor da causa sustentada pela Municipalidade de Orlândia, uma vez se tratar de situação em que este poderá ser estimado em quantia simbólica e provisória, passível de posterior adequação ao valor apurado na sentença ou no procedimento de liquidação, conforme vem decidindo o C. STJ (v. fls. 502/543).

Contrarrazões a fls. 553/566.

É o relatório.

De se anular a r. sentença.

Veja-se que o Douto Juízo *a quo* indica serem duas as principais

questões em debate: a) necessidade ou não de reajustes periódicos da tarifa inicialmente contratada; b) se eventual divergência no número de passageiros que efetivamente usavam o serviço seria ou não indução da concessionária em erro.

É certo que tais questões sejam pertinentes à solução do litígio, mas não são as únicas a determinar a apuração do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, cujo reconhecimento já havia se dado pela Prefeitura Municipal de Orlândia e que não restaram infirmados nos autos, como se verá a seguir.

Nos termos do edital de Concorrência Pública nº 003/2015, cujo objeto era a concessão onerosa da prestação de serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, por ônibus, no Município de Orlândia, pelo prazo de dez (10) anos, ficou estabelecido, em sua cláusula 1.5, item “a”, que “*O valor estimado da contratação é de R\$ 11.808.000,00 (Onze milhões, oitocentos e oito mil reais), considerando-se a quantidade de 30.000 (trinta mil) passageiros/mês * (NR)1, durante 120 (cento e vinte) meses, ao custo estimado da tarifa (planilha GEIPOT) de R\$ 3,28 (três reais e vinte e oito centavos)*”, quantitativo este fornecido pela concessionária atuante até aquele momento (fls. 49).

Além disso, ficaram estabelecidas, dentre as condições específicas, que:

14.3.4. A tarifa será reajustada a cada período de 12 (doze) meses, com base no IPCA/IBGE ou outro índice que vier a substituí-lo.

14.3.5. A tarifa poderá ser revista mediante prévia justificação, embasada em dados técnicos que indiquem o necessário e eventual restabelecimento da equação econômico-financeira, nos termos da legislação pertinente, não descurando de sua adequação a patamares compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários do serviço.

14.3.5.1. Os valores das tarifas poderão ser revisados, para mais ou para menos, conforme o caso, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sempre que:

I – após a apresentação da proposta, a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, ressalvados os impostos sobre a renda, que causarem, comprovadamente, impacto nas tarifas;

II – houver alteração nos elementos que compõem a prestação dos serviços e seu inicial equilíbrio econômico-financeiro.

14.3.5.1.1. A concessionária deverá comprovar ao Município através de documentos hábeis, qualquer alteração no custo da prestação dos serviços.

14.3.5.2 Qualquer modificação no preço da tarifa passará a vigorar depois de aprovada pelo Município e divulgada com antecedência mínima de 10 (dez) dias. A alteração da tarifa será objeto de Decreto do Executivo Municipal”. (fls.68)

E, nos termos da Cláusula oitava da minuta do contrato, “8.1. O preço inicial da tarifa será de R\$ ----- (-----), **reajustável** a cada período de 12 (doze) meses, com base no IPCA/IBGE ou outro índice que vier a substituí-lo, **ou revisto mediante prévia justificção**, embasada em dados técnicos que indiquem o necessário e eventual restabelecimento da equação econômico-financeira.” (fls. 79), correspondendo, ao final, a uma tarifa de R\$ 3,28, nos termos do contrato firmado (fls. 104).

Veja-se que, somadas as duas cláusulas, é possível associar sua interpretação, no sentido de que: a) a tarifa **será reajustada** a cada período de 12 (doze) meses com base no IPCA/IBGE ou outro índice que vier a substituí-lo e; b) a tarifa **poderá ser revista**, mediante prévia justificção, embasada em dados técnicos que indiquem o necessário e eventual restabelecimento da equação econômico-

financeira.

Tem-se, portanto, situações diversas, que devem ser observadas com cautela, a fim de evitar supressão de direitos.

Como se sabe, **reajuste contratual** corresponde à correção de valores monetários com base em índices econômicos, como a inflação e, no caso vertente, com base no IPCA/IBGE ou outro índice que vier a substituí-lo. Trata-se, assim, de alteração periódica e automática no valor de determinada prestação ou cláusula contratual, como ocorre no caso em tela.

Já **revisão contratual** é um mecanismo jurídico que permite a alteração das cláusulas de um contrato, visando a adequação às novas circunstâncias que possam ter surgido após a sua celebração. A revisão de contrato é o processo pelo qual um contrato já firmado pode ser alterado para se adequar a novas circunstâncias ou corrigir cláusulas que se tornaram inadequadas.

Nessa toada, possível concluir que o contrato não só previa a necessidade de **reajuste** automático a cada doze meses, independentemente de interpelação do Município de Orlândia, como também permitia, mediante prévia justificação apresentada à Municipalidade, a **revisão** de seus termos.

Anote-se que os ofícios encaminhados nos anos de 2021 e 2023 (fls. 114 e 115/116) pela empresa concessionária à Municipalidade de Orlândia informam ao Poder Público quanto ao necessário cumprimento de suas obrigações contratuais.

No que diz respeito à **revisão contratual**, importante observar, na espécie, o impacto da divergência no número de passageiros que efetivamente usavam o serviço de transporte público no equilíbrio econômico-financeiro da avença ora em análise – divergência esta que já era de conhecimento da

Municipalidade de Orlândia e que não foi refutada em sede de contestação.

De acordo com o anexo XII – planilha tarifária do edital de licitação, o número médio de passageiros 44.410 – Passageiros pagantes 29.195 (fls. 95), certo, ainda, de que este número deveria ser utilizado para a composição da oferta da empresa licitante à Municipalidade de Orlândia.

E, firmado o contrato em agosto de 2016, já em 2017 a concessionária solicitou reequilíbrio econômico-financeiro, alegando equívoco de 50% (cinquenta por cento) na estimativa de passageiros pagantes, o que em seu entender demandaria elevação da tarifa de R\$ 3,36 (três reais e trinta e seis centavos) para R\$ 7,00 (sete reais).

Em manifestação, ainda em 2017, o Departamento Municipal de Trânsito do Município de Orlândia indicou que as falhas em relação à estimativa dos passageiros eram evidentes, de 30.000 (trinta mil) passageiros pagantes, conforme descrito no edital de licitação (Concorrência Pública nº 003/2015) para um efetivo de até 12.000 (doze mil) pagantes, o que impactou a receita da empresa, inviabilizando sua operação, em detrimento da qualidade dos serviços prestados aos usuários. Solicitou-se fosse determinada a contratação urgente de empresa e inaugurada nova licitação para contratação de empresa para prestação do serviço de transporte coletivo do Município (fls. 205).

Tal conduta da Municipalidade levou a concessionária, ora autora, a solicitar a rescisão contratual amigável em julho de 2018 (fls. 256/257).

E realizado novo parecer técnico em janeiro de 2019 (fls. 198 e seguintes), por meio da empresa Única Serviços Empresariais Ltda., concluiu-se pelo evidente desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Muito embora reconhecidas diversas inconsistências, prosseguiu a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

concessionária na execução do objeto contratual, nos termos do Parecer CJ 232-2021-JAS (fls. 395/403), com abertura de termo de aditamento com cláusula resolutiva – TA 001/2021, suspendendo os efeitos da rescisão amigável até que fosse concluído novo processo licitatório, nos mesmos termos e condições fixados no instrumento convocatório da concorrência pública nº 003/2015, evidenciado o prejuízo da empresa concessionária (fls. 426/430) até sua rescisão, em 31/08/2023.

Vê-se, pois, ao contrário do que foi decidido em primeira instância, que a concessionária desde o início da prestação de serviços tem apontado que o número de passageiros era inferior ao que constava no edital, sempre aguardando manifestação da Municipalidade de Orlândia, na expectativa de ver o contrato reequilibrado.

Claro, está, ainda, que o desequilíbrio relacionado ao número de passageiros indicado no edital e o efetivamente transportado era de conhecimento da Municipalidade de Orlândia, evidenciado na documentação apresentada pela concessionária.

É certo que problemas envolvendo a questão do dimensionamento de passageiros em contratos de serviços de transporte público são recorrentes, havendo uma repetição de regras nesse sentido em nosso ordenamento.

Com efeito, a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, estabelece em seu art. 9º que:

“A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato”.

Soma-se a Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com as alterações da Lei nº 13.683/2018, teve acrescido a seu art. 6º o inc. VIII, no sentido de que:

“Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes: (...) VIII – garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço”.

Como quer que seja, a redução imediata do número de passageiros indica que a estimativa constante do edital estava superestimada. A solicitação de realização de estudo determinando os impactos do desequilíbrio contratual e, por conseguinte, a abertura de termo de aditamento com cláusula resolutiva, condicionando os efeitos da rescisão amigável até que fosse concluído novo processo licitatório, nestes exatos termos, é uma verdadeira confissão não apenas de que o desequilíbrio existia como de que a recomposição foi incompleta.

Diante de todos esses elementos de convicção, vê-se que o Município não apenas reconhece que o número de passageiros econômicos indicado no edital estava superestimado, como também assumiu que havia sim um desequilíbrio na equação econômico-financeira da contratação e que ela foi recomposta apenas parcialmente, mediante concessão de alguns reajustes.

De qualquer modo, a expressiva frustração de receita (mais de 50% segundo apurado no estudo) decorrente da superestimativa de passageiros constante do edital, acarretando, no mínimo, uma operação altamente deficitária, não pode ser considerada como parte do risco do negócio, sobretudo considerando o longo prazo contratual firmado entre as partes (10 – dez anos).

Logo, respeitando embora o entendimento da r. sentença, a conclusão a que se deve chegar é, na verdade, outra.

Não se pode olvidar que o equilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo, segundo leciona Marçal Justen Filho, significa a relação (de fato) existente entre o conjunto dos encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente e prossegue o doutrinador:

“A equação econômico-financeira delinea-se a partir da elaboração do ato convocatório. Porém, a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante (...). O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa de agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração. Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexequível. A tutela à equação econômico-financeira não visa que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie elevação da remuneração (...)” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 889/890).

Além disso, a Constituição Federal de 1.988 impõe a obrigatoriedade de serem “mantidas as condições efetivas da proposta” (artigo 37, inciso XXI) e, nos termos do artigo 65, inciso II, alínea “ d”, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), os contratos administrativos podem ser alterados “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”.

Assim, não parece adequado julgar a presente ação indenizatória sem a realização de prova pericial que demonstre, de maneira concreta, o desequilíbrio econômico-financeiro no período de vigência contratual não atingido pela prescrição (26/04/2019 a 31/08/2023), devendo ser considerados os custos variáveis e invariáveis relativamente ao número de passageiros efetivamente transportados em comparação ao número destacado no contrato, ficando relegada a liquidação para a fase de execução.

Registre-se, outrossim, que, embora a questão relativa à falta de reajustes contratualmente previstos não demande parecer técnico, os demais pontos destacados pela apelante, em especial o argumento de o número de passageiros totais equivalentes ter sido superestimado e causado o alegado dano, são daqueles que demandam dilação probatória para sua comprovação.

Destaca-se que tal constatação, por si só, não macula o negócio jurídico, mas impacta o valor total devido pelo ente público. É de suma importância que se proceda a verificação de desequilíbrio, haja vista a necessidade de se apurar os valores efetivamente devidos pela municipalidade, possibilitando-lhe que faça frente ao pagamento de valores justos pelos serviços por ela adquiridos.

Nesse sentido, precedentes desta Colenda Corte, em casos análogos:

“APELAÇÃO – **CONTRATO ADMINISTRATIVO** –
CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO
DE **TRANSPORTE COLETIVO** – *Insuficiência da prova*

*pericial produzida nos autos, considerando que o Juízo baseia sua convicção em premissa diversa, que não foi objeto de expressa manifestação pelo perito – possibilidade de o juízo determinar segunda **perícia** e apresentar quesitos a serem respondidos pelo perito, conforme artigos 470 e 480 do CPC – busca pela solução de mérito efetiva que não se confunde com quebra da imparcialidade do julgador – Imprescindibilidade da prova pericial para solução de controvérsia complexa acerca do equilíbrio econômico-financeiro de **contrato** de concessão em razão de reajustes insuficientes dos preços das passagens – Insuficiência da instrução probatória que acarreta cerceamento ao direito de defesa que cumpre reconhecer de ofício (artigo 5º, inciso LV, da CF) – Sentença de improcedência anulada, com o retorno dos autos à instrução, prejudicado o apelo”. (Apelação Cível nº 1010706-1.2018.8.26.0533, Rel. Des. Paulo Barcellos Gatti; j. em 11/03/2024).*

“Apelação. Concessão de serviço de transporte público coletivo. Município de Mauá. Alegação de desequilíbrio econômico-financeiro decorrente da ampliação das hipóteses de isenção tarifária. Decreto Municipal nº 8.506/2019. Pretensão para a anulação parcial do decreto ou, subsidiariamente, concessão de subsídio. Hipóteses de isenção tarifária que, em sua grande maioria, já constavam de forma esparsa na legislação municipal. Previsões do edital não dispensam as partes da observância da legislação em vigor. No mais, trata-se de gratuidade que se fez acompanhar do aumento da tarifa. Insuficiência da prova documental constante dos autos para verificar se o aumento tarifário seria insuficiente para recompor as afirmadas perdas. Perícia técnica que se mostra imprescindível para a resolução da lide. Sentença anulada de ofício. Recurso prejudicado”. (Apelação Cível nº 1004395-80.2019.8.26.0348; Rel. Des. Fernão Borba Franco; j. em 22/02/2021).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ante o exposto, pelo meu voto, **dá-se provimento ao recurso da autora para o fim de anular a r. sentença, com determinação de retorno dos autos à Vara de origem para reabertura de instrução probatória**, devendo, ainda, ser facultada às partes a nomeação de assistentes e a oferta de quesitos.

BANDEIRA LINS

Relator