



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000414139

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1012139-33.2023.8.26.0269, da Comarca de Itapetininga, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO e Apelante MUNICIPIO DE ITAPETININGA, é apelado EMPRESA DE ÔNIBUS CIRCULAR NOSSA SENHORA APARECIDA LTDA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), BORELLI THOMAZ E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 29 de abril de 2025.

RICARDO ANAFE

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 1012139-33.2023.8.26.0269 – Itapetininga
Apelante: Município de Itapetininga
Apelada: Empresa de Ônibus Circular Nossa Senhora Aparecida Ltda.
TJSP – (Voto nº 33.833)

Apelação Cível. Direito Administrativo.

Contrato – Transporte urbano de passageiros – Pretensão ao recebimento de valores relativos a reajustes em atraso e ao fluxo de passageiros, além do reequilíbrio econômico-financeiro e apresentação de documentos – Reajustes que devem ser pagos anualmente, segundo data-base instituída em contrato – Alegação de infrações contratuais diversas – Irrelevância – Eventuais descumprimentos distintos devem ser objeto de procedimento administrativo próprio – Impossibilidade de retenção de valores de forma injustificada – Reajustes devidos – Valores relativos ao fluxo de passageiros e ao reequilíbrio contratual que necessitam de estudo técnico prévio – Ônus do Município – Medida, todavia, que não integra o pedido – Artigo 319, inciso IV, do Código de Processo Civil – Sentença de procedência do pedido reformada para afastar o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro contratual, bem como a obrigação imposta ao município da confecção do estudo técnico correspondente.

Dá-se parcial provimento ao recurso.

Vistos.

1. Trata-se de ação de rito ordinário proposta pela Empresa de Ônibus Circular Nossa Senhora Aparecida Ltda. em face do Município de Itapetininga, pleiteando a condenação do requerido ao pagamento de valores relativos às diferenças do reajuste anual de tarifa e ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. O pedido foi julgado procedente para a condenar o requerido ao pagamento das diferenças

relativas à omissão do reajuste tarifário anual previsto em contrato, observando-se os critérios contratuais (fl. 30, itens 4 e seguintes), bem como reconhecer o desequilíbrio econômico-financeiro contratual, condenando-se o requerido, ainda, à confecção do estudo técnico correspondente, nos termos do contrato, no prazo de sessenta dias, devendo indenizar a requerente acerca do saldo apurado. Determinou que os valores devidos, após apurados, sejam corrigidos pelo IPCA-E, com juros de mora, contados da citação, nos termos da Lei (artigo 1º-F, da Lei Federal nº 9.494/97, com a nova redação dada pela Lei Federal nº 11.960/2009) e, a partir de 09/12/2021, para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de juros de mora, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente, nos termos do disposto no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 113/2021. Em razão da sucumbência, condenou o requerido, por fim, ao pagamento das custas, despesas processuais, das quais não esteja legalmente isento, bem como de honorários advocatícios que fixo em 10% sobre o valor atualizado da condenação (fl. 532/535).

Inconformado, apela o Município (fl. 540/547), visando, em resumo, a reforma da sentença, com inversão do julgado.

Processado regularmente e sobrevindo contrarrazões (fl. 551/556), subiram os autos a esta Instância.

É o relatório.

2. A Empresa de Ônibus Circular Nossa Senhora Aparecida Ltda. propôs ação declaratória cumulada com indenização em face do Município de Itapetininga ao argumento de que era concessionária dos serviços regulares de transporte coletivo até 04 de junho de 2023. O último reajuste de tarifa ocorreu em 18 de dezembro de 2018 e, por decisão unilateral do requerido, o contrato foi cumprido sem o reajuste financeiro contratualmente previsto. O período contou com considerável aumento das despesas para execução do contrato e, com a pandemia, outrossim resultou em relevante impacto no equilíbrio contratual. Desse modo, solicitou a rescisão contratual junto à Administração, o que não foi aceito. O contrato previa, ainda, garantia de número mínimo de passageiros transportados para viabilidade econômica do negócio que nunca foi atingido. O requerido ignorou os pedidos administrativos para liquidação dos valores referidos, motivo por que requereu sua condenação ao pagamento das diferenças provenientes do desrespeito ao reajuste anual da tarifa e em relação ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A par disso, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal assegura a manutenção das “*condições efetivas da proposta*”. Para tanto, a legislação infraconstitucional estabelece mecanismos tendentes à preservação do equilíbrio da relação contratual, dentre eles, o reajuste e a revisão.

Segundo consta, as partes firmaram correspondente contrato para prestação de serviços de transporte urbano de passageiro

no ano de 2017 (fl. 26/52), que vigeu até junho de 2023, evocando a requerente: i) o direito a reajustes relativos a dezembro de 2018; julho/2019; julho/2020; julho/2021; julho/2022, até o final do contrato, tendo em vista que último reajuste ocorreu em 18 de dezembro de 2018; ii) o reconhecimento do direito ao reequilíbrio econômico-financeiro da avença; iii) os valores relativos à diferença do número de passageiros pagantes e transportados, garantida pelo município na licitação (Edital - item 3.1. Dados Operacionais); e informação sobre o número de passageiros.

O Município, por seu turno, sustenta que a empresa não demonstrou o alegado desequilíbrio econômico-financeiro, tendo em vista o Termo Aditivo nº 5 que, em 2018, aumentou o valor relativo à tarifa de transporte à razão de 17,01%. A concessionária, embora notificada, deixou de apresentar a documentação necessária à análise de sua pretensão, nos termos do Ofício Circular nº 230/2023 (fl. 229/231), bem como não indicou o valor que reputa como justo para a tarifa. Também não comprovou as despesas de sua operação, não cabendo a alegação de que necessita da informação acerca do número de passageiros, dado esse de seu amplo conhecimento. Durante a Pandemia Covid-19, a empresa diminuiu a frota circulante, e o preço dos combustíveis sofreram forte queda, não se justificando o alegado aumento do custo de operação. Por fim, a requerente descumpriu o contrato, disponibilizando poucos e malconservados veículos, objeto de elevado número de reclamações junto ao Serviço de Atendimento ao Consumidor, descumprindo o contrato (cláusula 4.8.1.).

O rol documental reporta que a concessionária notificou o município a respeito da rescisão do contrato, nos termos do **Protocolo 54333/1/2021** (fl. 93/98), a que o Município, mediante o Ofício Municipal nº 2606/2021, respondeu que não concordava, pela falta de conveniência da Administração.

Preteritamente a esses fatos, a empresa protestou pelo *recebimento de valores relativos a reajustes*, baseados na Cláusula Quarta do contrato (**Protocolo 27109/1/2019** – fl. 99/110), a que o município respondeu, em agosto de 2021, solicitando documentos (fl. 222/223).

Em resposta à Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, em outubro de 2019, o Secretário Municipal de Finanças, em outubro de 2019, reconheceu o direito ao reajuste pretendido, e informou três formas distintas de implementação da adequação de valores (fl. 416/419).

Sobreveio o **Protocolo 27526/1/2020**, de julho/2020, pleiteando o *reequilíbrio econômico-financeiro* em razão da Pandemia de COVID-19 (fl. 224; 225).

Em resposta, o município solicitou documentação da empresa (fl. 228).

Já em abril de 2022, a empresa reiterou o *pedido de reajuste e reequilíbrio econômico-financeiro* do contrato, ao argumento

do aumento de despesas declinadas a fl. 420/423, e em virtude de sucessivos Acordos Coletivos, referentes aos períodos de 2018/2019 (fl. 423/439); e 2021/2022 (fl. 444/458).

E em julho de 2022, a empresa alertou o município acerca do *término do contrato*, reiterando a impossibilidade de continuidade da avença (fl. 111/113).

Por fim, houve o **Protocolo 56460**, de outubro de 2023, *requerendo informações* junto ao Município, a respeito do número de passageiros pagantes transportados após assunção dos serviços pela prefeitura nos meses de junho, julho, agosto, setembro e outubro de 2023; da arrecadação e a despesa gerada pela manutenção desses serviços, de forma detalhada; sobre a necessidade de saber, mês a mês, quais as fontes de receitas para manutenção dos serviços; quais as despesas, mês a mês, geradas pela manutenção dos serviços; qual o lucro ou prejuízo financeiro, mês a mês, com referido serviço nesse período.

Por conseguinte, dispõe o contrato havido entre as partes:

“4. CLÁUSULA QUARTA – DA TARIFA, REAJUSTES E REVISÃO

(...)

4.2. Os preços e valores que embasaram a composição da Tarifa de Referência, bem como a

composição da Tarifa Proposta são de julho de 2011. Portanto, para os fins e efeitos da presente licitação, Edital e Contrato, a **data-base dos reajustes será o mês de julho de cada ano** (art. 9º § 2º da Lei 8. 987/95). **As revisões serão executadas quando ocorrerem fatos significativos que as determinem.**

(...)

4.4. A tarifa será reajustada anualmente, considerando a data-base indicada no item 4.2 deste Contrato, por **ato do Poder Executivo na forma prevista em lei, neste Edital e seus Anexos, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.**

(...)

CLÁUSULA SÉTIMA – DIREITO E **OBRIGAÇÕES DO CONCEDENTE**

(...)

7.1. No âmbito do cumprimento do objeto desta concessão, **competete ao CONCEDENTE**, além das obrigações legais, contratuais e editalícias:

(...)

7.1.5. **Proceder aos estudos técnicos e econômico-**

financeiros necessários à instrução dos processos de reequilíbrio econômico e financeiro do presente Contrato.” (g.n.).

Em sede judicial, instadas à indicação das provas que pretendiam produzir, o Município declinou da medida (fl. 472). Já a concessionária, protestou pela produção de prova testemunhal (fl. 466/468), ao passo que o MM. Juízo fixou como ponto controvertido a existência de desequilíbrio econômico-financeiro em razão do número de passageiros inferior ao previsto no edital, carreando à requerente o ônus da prova (fl. 474).

Realizada audiência de conciliação e instrução, as testemunhas arroladas pela requerente foram ouvidas.

Pedro Anunciatto Leite, Gerente de Tráfego da concessionária, afirmou que, costumeiramente, a média de passageiros pagantes no início do contrato, no ano de 2017, era de 90 a 100 mil passageiros/mês, e 70 mil/mês não pagantes. Após esse período, a circulação de passageiros caiu gradativamente, em razão da falta de apoio da prefeitura, que não adotava medidas para a articulação de itinerário; criação de pontos de embarque e desembarque, circunstâncias que contribuíram fortemente para que a população se utilizasse de táxis, que paravam nos pontos de ônibus onde havia passageiros aguardando embarque, faziam as vezes de lotação. Tal fato se revelava como concorrência desleal ao transporte coletivo urbano de passageiros, e prejudicou demais a concessionária. Participou de três ou quatro

reuniões na Prefeitura, onde a empresa buscou a adoção de medidas para trazer de volta os passageiros que se utilizavam dos táxis, mas, não foi atendida. Além disso, a prefeitura não fiscalizava a atuação dos táxis. Havia um ponto estratégico para a empresa, localizado na “Lojas Americanas”, que foi modificado e mantido em uma farmácia, sem qualquer justificativa. Outra medida que impactou o movimento de passageiros, foi a desativação do Terminal de ônibus, que funcionava atrás da escola, logo após a empresa assumir a prestação do transporte. Atualmente, tem um único ponto próximo às escolas, que outra empresa pode utilizar. Os pontos de parada que restaram, sofrem assédio constante dos táxis. A prefeitura nunca autorizou o aumento de tarifa. Sobre as reclamações dos usuários, declarou que tinha conhecimento da insatisfação sobre os horários dos ônibus, números de pontos de parada, extensão dos itinerários, e sobre a disponibilização de mais horários, mas, a empresa não podia fazer nada sem autorização da prefeitura, e sem demanda, não dispunham de meios para atendimento das reclamações. Tem certeza de que foram prejudicados pela concorrência dos táxis, pois, se tratava de que era serviço exclusivo da empresa. Durante a Pandemia, circularam em horários reduzidos, especialmente à noite, e pela falta de aulas. Não foram subsidiados, e atuaram com recursos exclusivos da empresa. Com o fim da Pandemia, muitas pessoas adquiriram veículos próprios, e houve queda drástica no número de passageiros pagantes.

Vinicius Benjamin Leme Teodoro, Auxiliar Administrativo, trabalha na empresa desde o ano de 2022. Afirmou que o número passageiros/mês era de 160 mil, pagantes, idosos e não

pagantes, até o final do contrato, à exceção dos finais de ano. Houve reuniões, onde pediram medidas da prefeitura no centro da cidade, em virtude das ações dos taxistas, que pegavam passageiros dos ônibus. O mesmo ocorria nos bairros. Os táxis faziam as vezes de lotação, entravam na frente dos coletivos e recolhiam os passageiros que aguardavam no ponto. A empresa atuava com recursos exclusivamente próprios, englobando fretamentos e turismo, para poder manter as linhas urbanas em circulação. Não tinha conhecimento da natureza das reclamações, pois não era sua função.

Marcelo João dos Santos, Motorista de 2004 a 2013; e de 2017 até o momento, afirmou que nos dias que trabalhava, o número de passageiros era de 100 pagantes/dia; 80 não pagantes. Os táxis entravam na frente do coletivo nos pontos de parada, e recolhiam os passageiros que aguardavam, que à sua vez, entravam juntos no mesmo veículo. Todos os motoristas da empresa reclamavam desse fato. A prefeitura não fiscalizava. A modificação dos pontos estratégicos prejudicou a empresa. Trabalhava na linha Vila Regina-Unimed, linha extensa, mas com poucos passageiros. Os veículos eram conservados.

Importante ao deslinde da controvérsia é estabelecer-se que os reajustes pretendidos são referentes a valores distintos do reequilíbrio econômico-financeiro buscado.

Nesse sentido, no que concerne aos reajustes pretendidos pela requerente, relativos a dezembro de 2018; julho/2019; julho/2020; julho/2021; julho/2022, até o final do contrato, a Cláusula

Quarta da avença é clara e expressa ao teor de que a data-base dos reajustes da tarifa será **o mês de julho de cada ano** (art. 9º § 2º da Lei 8.987/95), e que as revisões serão executadas quando ocorrerem fatos significativos que as determinem (Cláusula 4.2.), bem como que a tarifa será **reajustada anualmente, considerando a data-base indicada no item 4.2** do Contrato, por ato do Poder Executivo na forma prevista em lei, no correspondente Edital e seus Anexos, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão (Cláusula 4.4.).

Aliás, a própria Administração reconheceu o direito ao reajuste da tarifa, elaborando, inclusive, formas de efetivação do reajuste pretendido (fl. 416/419), mas estranhamente, não efetivou o reajustamento da tarifa até o momento.

Ao revés, se valeu do argumento da falta de documentação, pois, segundo sustenta, a empresa não atendera a forma prevista no Ofício Circular 230/2023 (fl. 229/233).

Ora, trata-se de diretrizes sobre documentação necessária aos pedidos administrativamente deduzidos que só foram fixadas em junho de 2023, do que se conclui que, para os pedidos deduzidos pela empresa anteriormente a esse ofício-padrão, não havia orientações para a instrução dos pleitos. Assim, o não atendimento dos pedidos deduzidos ao fundamento da falta de documentação segundo o aludido ofício circular não socorre o Município.

Tratando-se de reajustes contratualmente previstos, que deixaram de ser atendidos não pela ausência do direito deduzido, mas singelamente por falta de documentação, de rigor determinar-se o pagamento dos reajustes na forma estabelecida no correspondente contrato, não havendo falar, ainda, na falta de indicação da tarifa que a empresa reputa como justa, eis que o próprio contrato prevê fórmula para composição do preço, nos termos informados pelo próprio Secretário Municipal de Finanças, já em outubro de 2019 (fl. 416/419).

Também não acode o Município a existência de reclamações apresentadas por usuários do serviço (fl. 234/282; 283/292; 293/340). Tais infrações devem ser objeto de procedimento administrativo próprio, e se caso for, serão aplicadas as penalidades previstas na avença para cada tipo de infringência ao pacto.

Não obstante, a empresa se disponibilizou em negociar com o Município, mas reiterou a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro (fl. 341; 342; 343), tratando-se, obviamente, o direito ao reajuste de tarifa, as reclamações dos usuários dos serviços, e o direito ao reequilíbrio contratual de questões distintas, e uma não deve compensar a outra de forma unilateral, ao alvedrio exclusivo da Administração, sob pena de violação ao princípio de legalidade estrita a que se submete.

Note-se que já após proposta a presente ação, o Município evoca como justificativa para o não pagamento dos reajustes, a falta de pagamento das outorgas previstas na Cláusula 4.12, da avença,

mas, tal circunstância não foi mencionada em nenhum momento nos pretéritos procedimentos administrativos, tampouco a alegada recusa à apresentação da quitação que, como se disse, obedece ao referido Ofício Circular 230/2023, posterior aos pedidos deduzidos administrativamente pela empresa, e o Ofício Circular 320/321/DGSC – Protocolo 55365/2022, por ela mencionado, não foi juntado aos autos. Segundo alegado pelo requerido, porém, a empresa recebeu pena de advertência, nos termos da Cláusula 10.3.1. da avença.

De qualquer forma, tais valores já estão inscritos em Dívida Ativa (fl. 349/350) e, portanto, não repercutem nos fatos aqui tratados.

Não se olvide, ainda, que em contestação, o Município alega também uso de frota em mau estado de conservação, outro argumento que não foi evocado nos correspondentes protocolos deflagrados pela concessionária.

O que se verifica, em verdade, é que a conduta do município dificultou em muito o exercício do direito de defesa da concessionária, pois, a cada pleito, novo óbice surgia, revelando nítida recalcitrância no adimplemento dos reajustes devidos por contrato.

Nesta sede judicial, todavia, não se admite que o Município, de forma unilateral, se recuse ao pagamento de reajustes firmados com a concessionária, alegando sucessivas violações contratuais, sem precedente procedimento administrativo próprio, como

uma forma transversa de glosa.

Os reajustes estão previstos no contrato e, portanto, são devidos e devem ser pagos.

Neste particular, cumpre a observação que são devidos os reajustes não pagos, observando-se ao aumento de tarifa para o transporte coletivo urbano e rural do Município de Itapetininga, concedido pelo Decreto Municipal nº 1.835, de 18 de dezembro (fl. 92) que, segundo a própria concessionária, foi o último aumento concedido.

Quanto ao pretendido reequilíbrio econômico-financeiro, a despeito dos argumentos deduzidos pela concessionária, e das declarações das testemunhas ouvidas em juízo, não há nos autos prova inequívoca do rompimento do equilíbrio econômico-financeiro da avença firmada entre as partes.

De qualquer forma, tratando-se de contrato que chegou a termo em **julho de 2022**, não há falar em desequilíbrio econômico-financeiro da avença, e eventual verificação de valores devidos e não pagos advindos do pacto firmado, resolve-se em perdas e danos, por todos os fundamentos deduzidos.

Destarte, não se ignora que nos termos estabelecidos no contrato, incumbe ao Município a elaboração de estudos econômico-financeiros necessários à instrução dos processos de reequilíbrio econômico e financeiro, nos termos suso colacionados, e que a empresa

insistiu administrativamente no fornecimento dos seguintes dados, cuja apresentação fora determinada pelo MM. Juízo: a) informar o número de passageiros pagantes transportados após assunção dos serviços pela prefeitura nos meses de junho a outubro de 2023, e as efetivas arrecadação e a despesa gerada pela manutenção desses serviços, de forma detalhada; b) fontes de receitas para manutenção dos serviços (mês a mês); c) despesas geradas pela manutenção dos serviços (mês a mês); e, d) o lucro/prejuízo financeiro com referido serviço no período (mês a mês)(fl. 474).

Ocorre que, mesmo após a apresentação de tais dados, para o reconhecimento do rompimento econômico-financeiro alegado, e do direito aos valores relativos à diferença do número de passageiros pagantes e transportados, garantida pelo município na licitação (Edital - item 3.1. Dados Operacionais), também pleiteado pela empresa, é indispensável a realização de estudo técnico prévio, circunstância não verificada na espécie, e mais, essa providência sequer integra o pedido, que se cingiu, de ratificar-se, ao reconhecimento do direito a reajustes e ao reequilíbrio econômico-financeiro da avença; e aos valores relativos à diferença do número de passageiros pagantes e transportados, garantida pelo município na licitação. Deste modo, fora o pedido de cunho iminentemente financeiro, a empresa requereu que lhe fosse disponibilizada informação sobre o número de passageiros pagantes transportados.

Instada a especificação das provas que pretendia produzir, a empresa reiterou o pedido da apresentação de documentos, e

protestou pela produção de prova testemunhal (fl. 466/468).

Nesse contexto, impossível o acolhimento da pretensão deduzida, que depende de estudo técnico, cujo ônus é do Município contratante, isso não se discute, mas, cuja realização não consta do pedido, requisito essencial da petição inicial, que exige pedido exato, nos termos do artigo 319, inciso IV, da lei adjetiva civil e que fixa os limites da prestação jurisdicional buscada.

Logo, não tendo a empresa protestado pela realização de perícia, tampouco do estudo previsto no contrato, não cabe aqui determinação da realização do estudo técnico que viabilizaria o reconhecimento de eventual direito ao reequilíbrio buscado e pagamento de diferença de valores relativa ao fluxo de passageiros.

Por epítome, a r. sentença recorrida é reformada para afastar o reconhecido desequilíbrio econômico-financeiro contratual, bem como a obrigação imposta ao município da confecção do estudo técnico correspondente, nos termos do contrato, no prazo de sessenta dias, que sequer integrou o pedido, persistindo a condenação ao pagamento das diferenças relativas à omissão do reajuste tarifário anual previsto em contrato, na forma suso referida, observando-se os critérios contratuais. Diante da sucumbência recíproca, responderão as partes, igualmente, pelo pagamento das custas e despesas processuais à metade, além de honorários advocatícios à ordem de 11% sobre o valor da condenação em favor do patrono da requerente, e no valor mínimo das faixas fixadas pelo artigo 85, parágrafos segundo e terceiro, do Código



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Processo Civil, em favor do patrono do Município.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, dou parcial provimento ao recurso.

Ricardo Anafe
Relator