



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0306443-51.2021.8.19.0001

1

APELANTE: TRANSTURISMO REI LTDA.

APELADOS: ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DEPARTAMENTO DE
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO – DETRO/RJ

RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO

APELAÇÃO CÍVEL. Direito Administrativo. Ação de obrigação de fazer. Transporte rodoviário intermunicipal de passageiros. Pretensão de reajuste tarifário com base em percentuais apurados em estudos administrativos associados ao método GEIPOT. Sentença de improcedência. Manutenção. Ofício expedido pela DETRO que registra índices de 18,51%, 11,13% e 7,74%. Ausência, contudo, de reconhecimento de direito subjetivo à aplicação integral dos referidos percentuais. Portaria DETRO/PRES nº 1.645/2022 que, de forma motivada, adotou recomposição gradual, em percentuais inferiores, considerando a modicidade tarifária, o impacto sobre os usuários e outros fatores inerentes à política tarifária. Inexistência de previsão contratual ou normativa que imponha a adoção obrigatória do método GEIPOT. Precedente desta Corte em controvérsia análoga. Controle jurisdicional adstrito à legalidade, não cabendo ao Poder Judiciário substituir a opção técnico-administrativa regularmente motivada, ausente demonstração de ilegalidade ou arbitrariedade. Ausência de prova técnica individualizada do alegado desequilíbrio econômico-financeiro da operação da autora. Ônus do art. 373, I, do CPC não satisfeito. Inocorrência de violação ao devido processo legal ou ao contraditório. Recurso desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos da Apelação Cível nº. 0306443-51.2021.8.19.0001, na qual figura como apelante **TRANSTURISMO REI LTDA.** e como apelados **ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – DETRO/RJ.**



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0306443-51.2021.8.19.0001

2

ACORDAM os Desembargadores que integram a **8ª Câmara de Direito Público** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **negar provimento ao recurso**, nos termos do voto do relator.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de apelação interposto por TRANSTURISMO REI LTDA. contra sentença proferida pelo Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital que, nos autos da ação de obrigação de fazer ajuizada em face do DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – DETRO/RJ e do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, julgou improcedentes os pedidos formulados pela autora, destinados, em síntese, à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da prestação do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, mediante reajuste tarifário calculado com base no método GEIPOT.

“(…) Inicialmente, rejeito a preliminar da conexão deste feito com o de número 0152249-64.2019.8.19.0001, em curso na 14ª Vara de Fazenda Pública, uma vez que não há risco de prolação de decisões contraditórias. Ainda, nesta ação a parte autora pleiteia o exame quanto ao ano de 2021, enquanto a ação de número 0152249-64.2019.8.19.0001 examinou a questão a respeito do ano de 2019. Superada a preliminar, passa-se à análise do mérito.

Trata-se de ação de obrigação de fazer em que a parte autora pleiteia a condenação dos réus à aplicação de reajuste tarifário do serviço de transporte rodoviário intermunicipal por meio do método GEIPOT, a fim de assegurar a observância do equilíbrio do econômico-financeiro do negócio. A alegação para utilização de tal índice advém de parecer elaborado por técnicos da autarquia-ré.

Ressalte-se, contudo, que, conforme os documentos acostados aos autos, o contrato firmado não estabeleceu a obrigatoriedade de observância do referido método. As cláusulas 3ª e 4ª, que tratam da remuneração, do custo tarifário, do reajuste e da revisão, não fazem menção à adoção do método GEIPOT. Ao contrário do que sustenta a parte autora, foi instituído apenas um grupo de trabalho pela Autarquia para examinar a matéria. Ademais, não há qualquer previsão normativa que imponha o método GEIPOT como índice oficial a ser adotado nos contratos celebrados pelo Estado.

Destaca-se que a Administração Pública é pautada pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, sendo prerrogativa do Poder Público a escolha da política tarifária, de modo a atender não apenas aos interesses dos contratantes, mas, sobretudo, ao interesse público.

Em havendo conflito entre o interesse público e o privado, compete à Administração sopesar os interesses envolvidos. A questão do transporte público é complexa e demanda do Poder Público o devido balanceamento do sistema. Inclusive, parte do reajuste é custeada pelo próprio Estado, que subsidia usuários do Bilhete Único Intermunicipal,



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0306443-51.2021.8.19.0001

3

gratuidades e Vale-Transporte, minimizando o impacto do aumento tarifário por meio de políticas públicas adequadas.

Em síntese, o caso versa sobre situação típica em que o ato administrativo de reajuste das tarifas, não havendo índice oficial obrigatório, foi realizado pela Administração com base em método que atende aos objetivos legais e sociais, conforme previsto na Portaria DETRO/PRES nº 1.645/2022. Essa norma reajustou os coeficientes tarifários e fundamentou o ato com a fixação de índices diversos daqueles pretendidos pela parte autora. Assim, trata-se de ato administrativo revestido de legalidade, não sendo permitido ao Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo.

(...)

Ademais, a parte autora não logrou êxito em demonstrar, por meio de provas técnicas, o alegado desequilíbrio contratual. Instada a se manifestar sobre a produção de provas, manteve-se inerte. Nesse sentido, destaca-se o parecer do Ministério Público:

"Com efeito, ao ver do Ministério Público, não logrou o autor demonstrar em que medida os percentuais assinalados na petição inicial seriam os únicos a satisfazer o requisito do equilíbrio econômico-financeiro da sua operação, uma vez que, na etapa destinada à especificação de provas, silenciou sobre a produção de qualquer prova técnica que corroborasse o contido nos documentos produzidos unilateralmente e que ora instruem a inicial. Deste modo, não se desincumbiu o autor do ônus de comprovar o fato constitutivo de seu direito, recaindo sobre si a consequência que é a improcedência do pedido, de acordo com a distribuição do ônus da prova previsto no artigo 373, I do CPC."

Dessa forma, mostra-se incabível a pretensão da parte autora.

Assim, devem ser julgados improcedentes os pedidos.

Posto isso, JULGO IMPROCEDENTE os pedidos, extinguindo o feito com resolução do mérito, na forma do artigo 487, inciso I do CPC.

Condeno a parte autora ao pagamento das custas judiciais e em honorários de sucumbência que fixo em 10% (dez por cento) do valor atribuído à causa. (...)"

Em suas razões recursais de índice 725, sustenta a apelante, em síntese, que o desequilíbrio econômico-financeiro e a necessidade de reajuste teriam sido reconhecidos pelo próprio DETRO/RJ, conforme se extrairia das Portarias DETRO/PRES nº 1.448/2019 e nº 1.513/2021, do Ofício DETRO/PRESI SEI nº 705/2021 e da Portaria DETRO/PRES nº 1.645/2022, atos administrativos dotados de presunção de legitimidade e veracidade e que, segundo afirma, constituiriam verdadeira confissão da defasagem tarifária e dos percentuais necessários à sua recomposição. Aduz que a pretensão não importa indevida ingerência do Poder Judiciário no mérito administrativo, porquanto não pretende a substituição da Administração na formulação da política tarifária, mas apenas compelir os apelados ao cumprimento de obrigação por eles próprios reconhecida, de modo a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da relação e a continuidade do serviço público. Alega, ainda, violação ao devido processo legal, ao contraditório e ao dever de cooperação, ao argumento de que a sentença teria desconsiderado, sem fundamentação adequada, os elementos



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0306443-51.2021.8.19.0001

4

probatórios e os atos administrativos produzidos nos autos. Requer, em tutela de urgência recursal, a imediata aplicação dos percentuais apurados pelo DETRO/RJ e, ao final, o conhecimento e provimento do recurso, com a reforma da sentença para que os apelados adotem as medidas necessárias à implementação do reajuste tarifário pretendido.

Ato ordinatório de índice 754, certificando a ausência de contrarrazões.

Em parecer de índice 763, a Procuradoria de Justiça opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conhece-se do recurso.

A controvérsia recursal cinge-se à pretensão da autora de compelir o Estado do Rio de Janeiro e o DETRO/RJ à adoção dos percentuais de reajuste tarifário apurados em estudos administrativos realizados com base em metodologia associada ao modelo GEIPOT, sob o fundamento de que tais elementos comprovariam o desequilíbrio econômico-financeiro da operação e configurariam reconhecimento administrativo do direito à recomposição integral das tarifas.

Não assiste razão à apelante.

Com efeito, os documentos constantes dos autos demonstram que o DETRO/RJ realizou estudo tarifário do sistema intermunicipal de passageiros e apurou índices de reajuste de 18,51% para os serviços urbanos metropolitanos, 11,13% para os serviços urbanos não metropolitanos e 7,74% para os serviços rodoviários não metropolitanos. O Ofício DETRO/PRESI SEI nº 705/2021 registra expressamente tais percentuais.

Tal circunstância, contudo, não importa reconhecimento de direito subjetivo da apelante à aplicação integral dos referidos índices.

A disciplina contratual prevê que os serviços sejam remunerados por tarifa capaz de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da operação e estabelece critérios gerais para sua composição, bem como a possibilidade de reajuste e revisão das tarifas. Não há, todavia, previsão expressa



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0306443-51.2021.8.19.0001

5

que imponha a adoção obrigatória do método GEIPOT como único critério de reajustamento.

Além disso, compete ao Poder Permitente autorizar reajustes e proceder à revisão das tarifas, nos termos da legislação pertinente.

No caso concreto, a própria Portaria DETRO/PRES nº 1.645/2022, embora reconheça que os cálculos realizados a partir da planilha tarifária modelo GEIPOT indicavam os percentuais de 18,51%, 11,13% e 7,74%, adotou solução diversa, de forma expressamente motivada, estabelecendo recomposição gradual nos percentuais de 10%, 6,01% e 4,18%, respectivamente, à consideração da inflação do período, da necessidade de não penalização dos usuários e do próprio setor, além da criação de grupo de trabalho destinado à avaliação dos impactos do reajuste, dos índices de desempenho e da qualidade do serviço.

Portanto, os percentuais obtidos no estudo técnico não se confundem com determinação administrativa vinculante de sua aplicação integral. Tratam-se de elementos considerados no processo de formação da política tarifária, cuja definição envolve não apenas os custos da operação, mas também a modicidade tarifária, os reflexos para os usuários, a continuidade e a qualidade do serviço público.

O controle jurisdicional dos atos administrativos não é afastado, sobretudo quando demonstrada ilegalidade, arbitrariedade ou violação ao próprio regime contratual. Todavia, não cabe ao Poder Judiciário substituir a opção técnico-administrativa regularmente motivada do Poder Concedente, sem demonstração concreta de vício capaz de infirmá-la.

A propósito, questão substancialmente semelhante já foi apreciada por este Tribunal de Justiça, no julgamento da Apelação nº 0152249-64.2019.8.19.0001, ocasião em que se reconheceu a inexistência de amparo legal ou contratual para compelir o DETRO/RJ à adoção do método GEIPOT no cálculo do reajuste tarifário. Veja-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM RESPONSABILIDADE CIVIL PROPOSTA EM FACE DO DETRO/RJ E DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PRETENSÃO FUNDADA EM CONTRATO DE ADESÃO DESTINADO À PRORROGAÇÃO DE PERMISSÕES E AUTORIZAÇÕES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS CELEBRADO COM O DETRO/RJ. DISCUSSÃO RELACIONADA AO REAJUSTE TARIFÁRIO AUTORIZADO PARA O ANO DE 2019. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS NA INICIAL. ARGUIÇÃO DE NULIDADE DO DECISUM.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0306443-51.2021.8.19.0001

6

*VIOLAÇÃO DO ART. 479 DO CPC CARACTERIZADA. APLICAÇÃO DO ART. 1.013, § 3º, DO MESMO CODEX AO CASO. INEXISTÊNCIA DE AMPARO LEGAL OU CONTRATUAL PARA COMPELIR O DETRO/RJ A CALCULAR O REAJUSTE DAS TARIFAS DISCUTIDAS NA LIDE COM BASE NO MÉTODO GEIPOT. CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DOS CÁLCULOS REALIZADOS PELO PERITO DO JUÍZO, COM BASE NESSE MÉTODO ESPECÍFICO, COMO REFERÊNCIA PARA A CONDENAÇÃO PRETENDIDA. JURISPRUDÊNCIA DO STJ ORIENTADA NO SENTIDO DA IMPOSSIBILIDADE DE JUSTIFICAR O REAJUSTE TARIFÁRIO EM EVENTUAL DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO NOS CONTRATOS DE PERMISSÃO, QUANDO A CONTRATAÇÃO NÃO FOI PRECEDIDA DE REGULAR PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, EM RAZÃO DO SEU CARÁTER PRECÁRIO. CARÁTER PRECÁRIO DA PERMISSÃO QUE, EMBORA POSSA SER MITIGADO NOS CONTRATOS COM PRAZO PRÉ-FIXADO, SOMENTE GERA DIREITOS AOS PERMISSIONÁRIOS DURANTE A O PRAZO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL. SITUAÇÃO NA QUAL O CONTRATO DE PERMISSÃO INVOCADO PELOS AUTORES JÁ ESTAVA EXTINTO AO TEMPO DA ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DIREITO, PELO DECURSO DO TERMO NELE PREVISTO. MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA FIXADA NA SENTENÇA CONTRA AS AUTORAS. DESPROVIMENTO DO RECURSO.
(0152249-64.2019.8.19.0001 - APELAÇÃO - Des(a). ANDRE GUSTAVO CORREA DE ANDRADE - Julgamento: 28/02/2024 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 7ª CÂMARA)*

Naquele julgamento, inclusive após produção de prova pericial, concluiu-se que, embora o contrato previsse metodologia de determinação da tarifa com fórmulas e premissas análogas às constantes do Manual GEIPOT, não havia previsão formal impondo especificamente a adoção desse método, tampouco norma legal ou técnica que o estabelecesse como critério obrigatório para a apuração das tarifas do transporte rodoviário intermunicipal.

Também se consignou que as referências administrativas ao GEIPOT decorrem, em parte, de razões históricas, sendo adotada metodologia que possui pontos comuns com aquele modelo, mas com ele não se confunde, inserindo-se a definição dos critérios de reajuste no âmbito da competência técnica da Administração, sempre subordinada à preservação do interesse público e da modicidade tarifária.

De igual modo, não prospera a alegação de que os atos administrativos constituiriam verdadeira confissão do direito pretendido. O Ofício nº 705/2021 comprova que determinado estudo tarifário chegou aos percentuais indicados pela apelante, mas não contém declaração inequívoca de que tais índices deveriam necessariamente ser aplicados de forma integral, nem de que representariam a única medida apta à recomposição da equação econômico-financeira.



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0306443-51.2021.8.19.0001

7

A Portaria nº 1.645/2022, ao contrário, evidencia que a Administração levou em consideração aqueles cálculos, mas, mediante ponderação com outros fatores inerentes à política tarifária, optou pela implementação gradual da recomposição.

Também não se verifica demonstração técnica individualizada de que os percentuais pretendidos seriam indispensáveis à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da operação específica da autora.

Com efeito, embora intimada a especificar provas, a apelante não requereu a produção de prova técnica adicional destinada à demonstração do efetivo desequilíbrio econômico-financeiro de sua atividade. A própria manifestação apresentada sustenta a suficiência da prova documental e fundamenta a pretensão justamente nos atos administrativos expedidos pelo DETRO/RJ.

Desse modo, os estudos gerais realizados pelo órgão regulador, destinados à avaliação do sistema intermunicipal como um todo, não bastam, isoladamente, para demonstrar que a situação econômico-financeira particular da apelante exigia, necessariamente, a aplicação integral dos percentuais pretendidos.

Nesse sentido, não foi demonstrado em que medida os percentuais indicados na inicial seriam os únicos capazes de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro da operação da autora, razão pela qual não se desincumbiu ela do ônus previsto no art. 373, I, do CPC.

Não há, igualmente, violação ao devido processo legal, ao contraditório ou ao dever de fundamentação.

A sentença enfrentou a controvérsia relativa à ausência de obrigatoriedade de adoção do método GEIPOT, à natureza da política tarifária e à insuficiência da prova para comprovação do desequilíbrio alegado, tendo a parte autora participado regularmente da instrução e tido oportunidade de se manifestar sobre a produção probatória.

O fato de o Juízo ter atribuído aos documentos juntados conclusão jurídica diversa daquela pretendida pela parte não caracteriza ausência de fundamentação nem violação ao contraditório.

Diante do exposto, voto no sentido de **conhecer do recurso e negar-lhe provimento**, mantendo-se integralmente a sentença recorrida.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Oitava Câmara de Direito Público



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0306443-51.2021.8.19.0001

8

Majoro os honorários advocatícios sucumbenciais para 12% sobre o valor atualizado da causa, na forma do art. 85, § 11, do CPC.

Rio de Janeiro, 10 de setembro de 2026.

JOSÉ ROBERTO PORTUGAL COMPASSO
DESEMBARGADOR RELATOR

