



PODER JUDICIÁRIO



**SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO EGRÉGIO TRIBUNAL
DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

APELAÇÃO CÍVEL N.º 0001824-56.2018.8.19.0002

**APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO**

**APELADO: MUNICÍPIO DE NITERÓI, CONSÓRCIO TRANSNIT, AUTO
LOTAÇÃO INGÁ LTDA., TRANSPORTES PEIXOTO LTDA., EXPRESSO
BARRETO LTDA., AUTO ÔNIBUS BRASÍLIA LTDA., VIAÇÃO
ARAÇATUBA LTDA., CONSÓRCIO TRANSOCEÂNICO, VIAÇÃO
PENDOTIBA S.A., SANTO ANTÔNIO TRANSPORTES LTDA.,
EXPRESSO MIRAMAR LTDA. E VIAÇÃO FORTALEZA LTDA.**

RELATORA: DESEMBARGADORA GEÓRGIA DE CARVALHO LIMA

EMENTA

Apelação Cível. Ação Civil Pública. Pretensão do *Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* de condenação do segundo réu à décima segunda demandada ao cumprimento da frota estabelecida para a exploração dos serviços de transporte de passageiros por ônibus no território niteroiense e do dever de equipar 90% (noventa por cento) dos seus veículos com ar-condicionado, conforme previsão do Decreto Municipal n.º 11.812, de 07 de janeiro de 2015, sob pena de multa diária em ambos os casos, bem como do *Município de Niterói*, primeiro demandado, a se abster de realizar o reajuste de tarifas até que a aludida meta tenha sido atingida, e de todos os réus,





de forma solidária, ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, em valor não inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para cada empresa elencada no polo passivo, sob o fundamento, em síntese, de que o segundo e o oitavo demandados, consórcios formados pela terceira à sétima rés e pela nona à décima segunda demandadas, respectivamente, na qualidade de concessionários dos referidos serviços, deixaram de disponibilizar o número de ônibus estipulado nos contratos firmados com o poder concedente e de promover a climatização dos veículos, nos termos do citado regulamento, em prejuízo dos usuários. Sentença de improcedência do pedido. Inconformismo do autor. Preliminar de perda superveniente do interesse de agir, no que tange ao pleito de climatização, suscitada nas contrarrazões da edilidade, em razão do suposto cumprimento da meta de 95% (noventa e cinco por cento), imposta pelo Decreto Municipal n.º 13.280, de 10 de julho de 2019, que se rejeita, uma vez que, no caso em apreço, também se discute se a quantidade de coletivos está correta, o que pode influenciar o número proporcional de ônibus que deve possuir ar-condicionado. Sobre o mérito, cabe destacar que, de acordo com os artigos 2.º, inciso II, 4.º e 9.º, *caput*, da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, as concessões de serviços públicos são os negócios jurídicos, precedidos de licitação e formalizados em contrato, por meio dos quais o poder concedente atribui o desempenho de atividades de interesse coletivo a pessoas jurídicas ou consórcios de empresas, mediante o pagamento de tarifa pelos usuários. Documentos, colacionados aos autos, indicativos de que, em 04 de julho de 2012, o primeiro réu, em virtude do



procedimento de seleção aberto com a publicação do edital n.º CO 01/2012, celebrou os Termos de Contratos de Concessão n.ºs 106/2012 e 107/2012 com o segundo e o oitavo demandados, tendo, como objeto, a delegação dos serviços de transporte de passageiros por ônibus em diversos bairros de Niterói, agrupados nas áreas operacionais I e II, respectivamente, ambos pelo prazo de 20 (vinte) anos, prorrogáveis por igual período. Itens 5.2.4 e 5.7.1 do projeto básico, segundo os quais os prestadores escolhidos teriam a obrigação de manter frotas mínimas nas áreas que lhes fossem adjudicadas, no total de 367 (trezentos e sessenta e sete) ônibus para a primeira e 388 (trezentos e oitenta e oito) para a segunda. Réus que, em descumprimento do disposto no artigo 373, inciso II, do Código de Processo Civil, não juntaram qualquer elemento hábil a demonstrar que a quantidade de veículos corresponde à estabelecida no regulamento do certame. Ofícios, expedidos pelos concessionários em 09 de setembro de 2019, nos quais constam as informações de que eles possuíam, naquele momento, 355 (trezentos e cinquenta e cinco) e 377 (trezentos e setenta e sete) ônibus afetados à prestação dos serviços, perfazendo quantidades inferiores às estipuladas. Planilhas, apresentadas pelos consórcios em 15 de setembro de 2021, que apontavam que havia, então, 249 (duzentos e quarenta e nove) coletivos na área operacional I e 299 (duzentos e noventa e nove) na área operacional II, igualmente abaixo, portanto, das frotas mínimas previstas. Cópia do relatório elaborado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, em 28 de agosto de 2023, em razão de estudo



encomendado pelo município, a fim de avaliar eventual desequilíbrio econômico-financeiro nas avenças, conclusivo de que, em 2022, o número de veículos tinha diminuído para 213 (duzentos e treze) e 295 (duzentos e noventa e cinco). Documentação que revela a defasagem da quantidade de ônibus existente em relação à prevista nos contratos, não se acolhendo o argumento de que as frotas foram ajustadas, em virtude de mudanças populacionais e urbanísticas, bem como do desenvolvimento de novas tecnologias, à mingua de qualquer prova nesse sentido. Inadimplemento caracterizado, de modo que se impõe a condenação dos consórcios e sociedades que os compõem ao cumprimento do número de veículos estabelecido, sob pena de multa a ser fixada na fase de execução, conforme o artigo 536, § 1.º, do estatuto processual civil. Precedentes desta Colenda Corte. Edital e pactos firmados que deixaram de indicar a quantidade de veículos que deveria contar com refrigeração, tendo previsto, tão somente, a faculdade de os prestadores equiparem até 45% (quarenta e cinco por cento) das frotas com ar-condicionado, autorizando o acréscimo de até 12% (doze por cento) sobre as tarifas das linhas com itinerários inferiores a 30 km (trinta quilômetros) e 20% (vinte por cento) nas de maior extensão. Alegação de que haveria uma obrigação genérica de climatização, decorrente do dever de constante atualização e adequação dos equipamentos utilizados na execução dos serviços, bem como de modernização dos bens vinculados à concessão, o qual integraria a álea empresarial dos ajustes, que não procede, eis que incompatível com a referida estipulação. Ademais, restou incontroverso que o poder



concedente impôs a instalação de ar-condicionado nos coletivos, por meio do Decreto Municipal n.º 11.570, de 07 de fevereiro de 2014, que determinou a climatização de 80% (oitenta por cento) dos veículos até 31 de dezembro de 2016 e proibiu a citada cobrança diferenciada, tendo sido revogado pelo Decreto Municipal n.º 11.812/15, que aumentou a meta em comento para 90% (noventa por cento), mantendo, porém, a política de tarifa única. Possibilidade de o ente público alterar as normas reguladoras dos serviços delegados e, conseqüentemente, as condições pactuadas, que decorre da característica da mutabilidade dos contratos de concessão. Prerrogativa condicionada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das avenças, consoante a exegese do § 4.º do já citado artigo 9.º da Lei das Concessões. Estudo conduzido pela UFRJ, acima mencionado, que esclareceu que os ajustes estavam desequilibrados em desfavor dos concessionários, em razão de diversos fatos geradores, dentre os quais se destaca o incremento de 33,83% (trinta e três inteiros e oitenta e três centésimos por cento) do consumo de combustível, oriundo do aumento do número de veículos com ar-condicionado, por exigência do município. Impossibilidade de imposição do estrito cumprimento da meta fixada, sem a adoção de qualquer mecanismo voltado à recuperação da equação econômico-financeira dos contratos, em que pese a importância da climatização para assegurar o conforto e o bem-estar dos usuários, em especial diante da elevação das temperaturas registradas nos grandes centros urbanos. Incabível, pelo mesmo motivo, a condenação do primeiro réu à obrigação de



não fazer, a fim de que se abstenha de reajustar as tarifas até que 90% (noventa por cento) das frotas esteja equipada com ar-condicionado, considerando que esse é o principal instrumento, previsto em lei, para a preservação do equilíbrio contratual que, pelo que consta dos autos, se encontra defasado. Dano moral coletivo que se configura pela prática de atos ilícitos que violem, de forma intolerável e injustificada, os direitos extrapatrimoniais da sociedade, independentemente de demonstração de efetivo prejuízo ou abalo psicológico. Precedente do Superior Tribunal de Justiça. *Déficit* do número de veículos, evidenciado por sua trajetória decrescente ao longo dos anos, sem justificativa razoável, que caracteriza situação de alta reprovabilidade, capaz de afetar a qualidade da mobilidade urbana, sobretudo no que tange à lotação dos ônibus e ao tempo de espera e deslocamento, assim como o direito de inúmeros usuários ao transporte público adequado, regular e eficiente, decorrendo, daí, o dever de indenizar. Responsabilidade primária integral que recai sobre os concessionários, a teor do que preceitua o artigo 25, *caput*, da Lei n.º 8.987/95, não havendo que se falar em solidariedade do ente municipal. Arbitramento equitativo pelo sistema bifásico, que leva em conta a valorização do interesse jurídico lesado e as circunstâncias do caso concreto. Verbas indenizatórias fixadas à luz da defasagem de cerca de 40% (quarenta por cento) de coletivos na área operacional I e 20% (vinte por cento) na área operacional II, o que tem o potencial de prejudicar a prestação dos serviços a milhares de usuários, levando-se em conta, também, a importância pleiteada, a capacidade econômica das empresas e os



valores fixados por esta Colenda Corte para casos semelhantes. Modificação do *decisum*. **Recurso ao qual se dá parcial provimento**, para o fim de condenar o segundo réu à décima segunda demandada à disponibilização da quantidade de coletivos prevista nos contratos, sob pena de multa a ser estabelecida na fase de execução, e ambos os concessionários, solidariamente com as empresas que os integram, ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, nos valores de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para o *Consórcio Transnit* e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para o *Consórcio Transoceânico*, corrigidos monetariamente, desde a publicação deste acórdão, nos moldes da Súmula 362 do Superior Tribunal de Justiça, e acrescidos de juros de mora, a contar da citação, nos termos do artigo 405 do Código Civil, a serem revertidos em favor do Fundo Especial da Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Rio de Janeiro – FEPROCON, indicado pelo demandante, dispensando-se os pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios, ante o disposto no artigo 18 da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, aplicado aos particulares, em virtude do princípio da simetria.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 0001824-56.2018.8.19.0002, em que é apelante o *MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO* e é apelado o *MUNICÍPIO DE NITERÓI*, o *CONSÓRCIO TRANSNIT*, a *AUTO LOTAÇÃO INGÁ LTDA.*, a *TRANSPORTES PEIXOTO LTDA.*, a *EXPRESSO BARRETO LTDA.*, a *AUTO ÔNIBUS BRASÍLIA LTDA.*, a *VIAÇÃO ARAÇATUBA LTDA.*, o *CONSÓRCIO TRANSOCEÂNICO*, a





PODER JUDICIÁRIO



VIAÇÃO PENDOTIBA S.A., a SANTO ANTÔNIO TRANSPORTES LTDA., a EXPRESSO MIRAMAR LTDA. e a VIAÇÃO FORTALEZA LTDA.

A C O R D A M os Desembargadores da Sétima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por unanimidade, em dar parcial provimento ao recurso**, nos termos do voto da Relatora.

Trata a hipótese de *Ação Civil Pública*, proposta pelo *Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* em face do *Município de Niterói*, do *Consórcio Transnit*, da *Auto Lotação Ingá Ltda.*, da *Transportes Peixoto Ltda.*, da *Expresso Barreto Ltda.*, da *Auto Ônibus Brasília Ltda.*, da *Viação Araçatuba Ltda.*, do *Consórcio Transoceânico*, da *Viação Pendotiba S.A.*, da *Santo Antônio Transportes Ltda.*, da *Expresso Miramar Ltda.* e da *Viação Fortaleza Ltda.*, na qual objetivou o autor a condenação do segundo réu à décima segunda demandada ao cumprimento da frota estabelecida para a exploração dos serviços de transporte de passageiros por ônibus no território niteroiense e do dever de equipar 90% (noventa por cento) dos seus veículos com ar-condicionado, conforme previsão do Decreto Municipal n.º 11.812/15, sob pena de multa diária em ambos os casos, bem como do primeiro demandado, a se abster de realizar o reajuste de tarifas até que a aludida meta tenha sido atingida, e de todos os réus, de forma solidária, ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, em valor não inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para cada sociedade elencada no polo passivo, sob o fundamento, em síntese, de que o segundo e o oitavo demandados, consórcios formados pela terceira à sétima rés e pela nona à décima segunda demandadas, respectivamente, na qualidade de concessionários dos referidos serviços, deixaram de disponibilizar o número de ônibus estipulado nos contratos firmados com o poder concedente e de promover a climatização dos veículos, nos termos do mencionado regulamento, em prejuízo dos usuários.

Sentença, constante de fls. 3.134/3.138, que julgou improcedente o pedido, sem condenação nas despesas processuais e honorários advocatícios.

Inconformado, o demandante interpôs a apelação de fls. 3.157/3.170, na qual pugna pela reforma do *decisum*, com a procedência do pleito contido na exordial.

Contrarrazões às fls. 3.190/3.198 e 3.214/3.245.





PODER JUDICIÁRIO



Parecer da douta Procuradoria de Justiça, às fls. 3.266/3.276, no qual opina pelo provimento do recurso.

É relatório.

Preliminarmente, rejeita-se a tese de perda superveniente do interesse de agir, no tocante ao pedido de climatização de 90% (noventa por cento) da frota contratada, suscitada nas contrarrazões da edilidade, em razão do suposto cumprimento da meta de 95% (noventa e cinco por cento), imposta pelo Decreto Municipal n.º 13.280/19, uma vez que, no caso em apreço, também se discute se a quantidade de veículos está correta, o que pode influenciar o cálculo do número proporcional de ônibus que deve possuir ar-condicionado.

Superada essa questão, cinge-se a controvérsia em aferir se o total de coletivos disponibilizado pelas concessionárias está abaixo do estipulado nas avenças celebradas, a alegação de inobservância do indicador de climatização, estabelecido pelo Decreto Municipal n.º 11.812/15, e a existência de dano moral coletivo a ser indenizado.

Com relação à matéria, cumpre destacar que as concessões de serviços públicos são os negócios jurídicos, precedidos de licitação e formalizados em contrato, pelos quais o poder concedente atribui o desempenho de atividades de interesse coletivo a pessoas jurídicas ou consórcios de empresas, durante prazo determinado, mediante o pagamento de tarifa pelos usuários.

É o que se depreende dos artigos 2.º, inciso II, 4.º e 9.º, *caput*, todos da Lei n.º 8.987/95, os quais se passam a transcrever, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Art. 4º A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá





PODER JUDICIÁRIO



observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.

Art. 9º 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.

Assente isso, verifica-se, dos documentos colacionados às fls. 854/891 e 1.093/1.145, que, em 04 de julho de 2012, o primeiro réu, em razão do procedimento de seleção aberto com a publicação do edital n.º CO 01/12, celebrou os Termos de Contratos de Concessão n.ºs 106/2012 e 107/2012 com o segundo e o oitavo demandados, tendo, como objeto, a delegação dos serviços transporte de passageiros por ônibus, em diversos bairros da cidade de Niterói, agrupados nas denominadas áreas operacionais I e II, respectivamente, ambos pelo prazo de 20 (vinte) anos, prorrogáveis por igual período.

Frise-se que, de acordo com os itens 5.2.4 e 5.7.1 do projeto básico que instruiu a licitação realizada, cuja cópia se encontra às fls. 892/988, os prestadores escolhidos teriam a obrigação de manter frotas mínimas nas áreas que lhes fossem adjudicadas, no total de 367 (trezentos e sessenta e sete) veículos para a primeira e 388 (trezentos e oitenta e oito) para a segunda.

Ocorre que os réus, em descumprimento do disposto no artigo 373, inciso II, do Código de Processo Civil, não juntaram qualquer elemento hábil a demonstrar que o número de coletivos disponibilizados corresponde, de fato, ao estabelecido no regulamento do certame.

Isso porque, nos ofícios de fls. 1.306 e 1.307, expedidos pelos concessionários em 09 de setembro de 2019, constam as informações de que eles possuíam, naquele momento, 355 (trezentos e cinquenta e cinco) e 377 (trezentos e setenta e sete) ônibus afetados à prestação dos serviços, perfazendo quantidades inferiores às estipuladas nos pactos firmados.

Cerca de 02 (dois) anos depois, no dia 15 de setembro de 2021, os consórcios trouxeram as planilhas de fls. 1.627/1.630 e 1.631/1.636, pelas quais indicaram que havia 249 (duzentos e quarenta e nove) coletivos na área operacional I e 299 (duzentos e noventa e nove) para a área operacional II, igualmente abaixo, portanto, das frotas mínimas previstas.

Posteriormente, foi apresentado o relatório de fls. 2.449/2.677, elaborado pela UFRJ, em 28 de agosto de 2023, em virtude de estudo encomendado





PODER JUDICIÁRIO



pelo município, a fim de avaliar eventual desequilíbrio econômico-financeiro nas avenças, no qual se constatou que, em 2022, o número de veículos tinha diminuído para 213 (duzentos e treze) e 295 (duzentos e noventa e cinco).

Logo, como se percebe, os documentos colacionados aos autos denotam a defasagem da quantidade de ônibus existente em relação à prevista nos contratos, não se acolhendo o argumento de que as frotas foram ajustadas, em razão de mudanças populacionais e urbanísticas, bem como do desenvolvimento de novas tecnologias, à míngua de qualquer prova nesse sentido.

Desse modo, ante o inadimplemento dos contratos, no tocante ao número coletivos, impõe-se a condenação dos consórcios e das sociedades que os compõem, ao cumprimento da quantidade de veículos contratada, sob pena de multa, a ser fixada na fase de execução, conforme o artigo 536, § 1.º, do estatuto processual civil.

Sobre o tema, decidiu esta Colenda Corte, na Apelação Cível n.º 0188324-10.2016.8.19.0001, que teve, como Relator, o Desembargador José Acir Lessa Giordani, consoante a ementa que ora se colaciona:

APELAÇÃO CÍVEL. Ação Civil Pública com pedido de obrigação de fazer consistente na regularização do serviço de transporte coletivo da linha 638 (Marechal Hermes x Saens Penha - Circular), condenação em dano material e moral individual, condenação em dano material e moral coletivo. Sentença que reconheceu a ilegitimidade do Consórcio réu e julgou improcedentes os pedidos autorais.

1. O consórcio de empresas de transporte coletivo tem legitimidade passiva para figurar em ação civil pública, nos termos do Código de Defesa do Consumidor (art. 7º, parágrafo único, e art. 28, § 3º), bem como do artigo 19, § 2º, da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre concessões de serviços públicos.

2. A responsabilidade solidária entre as consorciadas subsiste diante da prestação inadequada de serviço público essencial, com falhas na conservação e manutenção dos veículos, além do descumprimento de horários e quantidade mínima de coletivos em operação.

3. A prova documental evidenciou a falha na prestação do serviço, demonstrada por fiscalizações da Secretaria Municipal de Transportes, que





constatarem a frota abaixo do número determinado e ônibus em mau estado de conservação.

4. Danos materiais e morais em prol do consumidor, a ser apurado em sede de liquidação de sentença. Cabimento, na medida em que a irregularidade da linha de ônibus gerou prejuízos aos consumidores, pois frustrada a expectativa legítima de uso do serviço nos moldes inicialmente ofertados pelo Poder Público.

5. Dano moral coletivo configurado, tendo em vista que a irregularidade da linha de ônibus causa transtornos aos usuários que necessitam do transporte, com frequência, para cumprir com seus compromissos. Ademais, o serviço executado pelos réus impacta diretamente no trânsito, cuja organização é cara à coletividade, sendo capaz de causar desordem e verdadeira intranquilidade social quando não executada conforme a regra pertinente. Indubitável que toda a coletividade abarcada pelo serviço dos réus experimenta, cotidianamente, sentimento de impotência, revolta e frustração, eis que pagam a tarifa e não recebem o tratamento adequado. O serviço público deficiente e insatisfatório prestado pelos réus, reiteradamente, rompe os limites da tolerância da população que dele se utiliza, representando violação inequívoca ao princípio da dignidade da pessoa humana.

5. Dano material coletivo não configurado, na medida em que este deve ser medido pela extensão do dano, diferentemente do que ocorre com os danos morais, que são reparados com base em valor arbitrado pelo juiz, sendo certo que o MP não fez prova de dano material decorrente da irregularidade da linha 638. Assim sendo, a condenação em danos materiais deve se limitar àqueles danos individuais, que vierem a ser apurados em sede de liquidação individual de julgado, se for o caso.

PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO PARA RECONHECER A LEGITIMIDADE PASSIVA DO CONSÓRCIO INTERNORTE DE TRANSPORTES; PARA CONDENAR DE FORMA SOLIDÁRIA OS TODOS OS RÉUS AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS DE QUE TENHA PADECIDO O CONSUMIDOR, INDIVIDUALMENTE CONSIDERADO, A SER APURADO EM LIQUIDAÇÃO DE JULGADO NO JUÍZO COMPETENTE; PARA CONDENAR



PODER JUDICIÁRIO



OS RÉUS AO PAGAMENTO DE INENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS, NO VALOR DE R\$ 100.000,00 (CEM MIL REAIS), CORRIGIDOS A CONTAR DESTA DATA E ACRESCIDOS DE JUROS LEGAIS, A PARTIR DA CITAÇÃO; BEM COMO PARA CONDENAR A RÉ À OBRIGAÇÃO DE FAZER REQUERIDA NA PEÇA INICIAL, PARA QUE A APELADA: (I) OPERE A LINHA 638 (MARECHAL HERMES X SAENS PENHA - CIRCULAR), OU OUTRA QUE A SUBSTITUA, COM A QUANTIDADE DE VEÍCULOS DETERMINADA PELO PODER CONCEDENTE E EM BOM ESTADO DE CONSERVAÇÃO, ASSIM COMO OBEDEÇA AO HORÁRIO DE SAÍDA DOS COLETIVOS; (II) REALIZE ADEQUADA MANUTENÇÃO/CONSERVAÇÃO DOS VEÍCULOS PERIODICAMENTE, SUBMETENDO-SE À VISTORIA ANUAL OBRIGATÓRIA, SOB PENA DE MULTA DE R\$10.000,00 (DEZ MIL REAIS) POR INFRAÇÃO. SEM CONDENAÇÃO EM CUSTAS E HONORÁRIOS, POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 18 DA LEI 7.347/855.

Quanto à climatização, observa-se que tanto o edital quanto os pactos firmados deixaram de indicar a quantidade de ônibus que deveria contar com refrigeração, tendo o item 17.06.02 do instrumento de abertura do processo seletivo realizado e a cláusula 5.^a, item 5.3, das avenças firmadas, se limitado a estabelecer a faculdade de os prestadores equiparem até 45% (quarenta e cinco por cento) das frotas com ar-condicionado, autorizando o acréscimo de até 12% (doze por cento) sobre as tarifas das linhas com itinerários inferiores a 30 km (trinta quilômetros) e 20% (vinte por cento), naquelas de maior extensão.

Assim, não procede a alegação de que haveria uma obrigação genérica de climatização, decorrente do dever de constante atualização e adequação dos equipamentos utilizados na execução dos serviços, bem como de modernização dos bens vinculados à concessão, o qual integraria a álea empresarial dos ajustes, eis que incompatível com a referida previsão.

Ademais, restou incontroverso que o poder concedente impôs a instalação de ar-condicionado nos coletivos, por meio do Decreto Municipal n.º 11.570/14, que determinou a climatização de 80% (oitenta por cento) dos veículos até 31 de dezembro de 2016 e proibiu a citada cobrança diferenciada de passagens, tendo sido revogado pelo Decreto Municipal n.º 11.812/15, que aumentou a meta





em comento para 90% (noventa por cento) dos ônibus, mantendo, porém, a política de tarifa única.

A propósito, pertinente ressaltar que os contratos de concessão ostentam a característica da mutabilidade, segundo a qual a Administração Pública goza da prerrogativa de modificar as normas reguladoras dos serviços delegados, por razões de interesse público, acarretando, por conseguinte, a alteração unilateral das condições pactuadas.

Comentando o aludido atributo, esclarece o administrativista José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra *Manual de Direito Administrativo*, Atlas, 35.^a edição, 2021, páginas 371/373, cujos trechos se passam a reproduzir, *in litteris*:

Ao ser delegado o serviço, fica “o concessionário em uma situação jurídica regulamentar ou estatutária, cujo conteúdo está nas normas legais e regulamentares que disciplinam o serviço concedido”, como bem assinala SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA. Assiste razão ao autor. Na verdade, a concessão sofre o influxo de uma disciplina de caráter geral, normativa, organizacional, que pode ser modificada por critérios administrativos.

[...]

Deve consignar-se, todavia, que a mutabilidade que marca as concessões não tem caráter absoluto nem no que tange às cláusulas de serviço. Afinal, trata-se de um contrato e, como tal, há de estar presente um mínimo de estabilidade na relação jurídica.

[...]

Na verdade, a exigência de tal equilíbrio é que possibilita assegurar-se ao concessionário o direito ao pactuado na concessão e o respeito ao princípio da equação econômico-financeira do contrato. Significa dizer que, se eleva o custo do serviço para o concessionário, cabe ao Estado adequar o contrato à nova realidade. Somente assim poderá alcançar-se a real observância do princípio da equação econômico-financeira dos contratos administrativos.



PODER JUDICIÁRIO



Todavia, a possibilidade de modificação das regras que regem as atividades concedidas e, por extensão, das cláusulas referentes à prestação dos serviços, está condicionada à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essa, aliás, a exegese do § 4.º do já mencionado artigo 9.º da Lei das Concessões, o qual se passa a reproduzir, *in verbis*:

§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

No caso concreto, no entanto, o estudo conduzido pela UFRJ, acima citado, esclareceu que os pactos estavam desequilibrados em desfavor dos concessionários, em virtude de diversos fatos geradores, dentre os quais se destaca o incremento de 33,83% (trinta e três inteiros e oitenta e três centésimos por cento) do consumo de combustível, oriundo do aumento do número de veículos com ar-condicionado, por exigência do município.

Desse modo, em que pese a importância da ampla climatização dos coletivos para assegurar o conforto e o bem-estar dos usuários dos serviços de transporte delegados, em especial diante da elevação das temperaturas registradas nos grandes centros urbanos, não se pode exigir o cumprimento da meta fixada sem a adoção de qualquer mecanismo de recuperação da equação econômico-financeira dos ajustes.

Pelo mesmo motivo, incabível a condenação do primeiro réu à obrigação de não fazer, a fim de que se abstenha de reajustar as tarifas até que 90% (noventa por cento) das frotas esteja equipada com ar-condicionado, considerando que esse é o principal instrumento, previsto na lei, para a preservação do equilíbrio contratual, que, pelo que consta dos autos, se encontra defasado.

No que diz respeito ao dano moral coletivo, há que se denotar que, sendo uma categoria autônoma, ele não se configura pela ofensa aos atributos da pessoa humana, mas pela prática de atos ilícitos que violem, de forma intolerável e injustificada, os direitos extrapatrimoniais da sociedade, independentemente de demonstração de efetivo prejuízo ou abalo psicológico.

No mesmo sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n.º 1.517.973/PE, da lavra do Ministro Luis Felipe Salomão, consoante a ementa que ora se consigna:





RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIGNIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES OFENDIDA POR QUADRO DE PROGRAMA TELEVISIVO. DANO MORAL COLETIVO. EXISTÊNCIA.

1. O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despidiendi a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Precedentes.

2. Na espécie, a emissora de televisão exibiu programa vespertino chamado "Bronca Pesada", no qual havia um quadro que expunha a vida e a intimidade de crianças e adolescentes cuja origem biológica era objeto de investigação, tendo sido cunhada, inclusive, expressão extremamente pejorativa para designar tais hipervulneráveis.

3. A análise da configuração do dano moral coletivo, na espécie, não reside na identificação de seus telespectadores, mas sim nos prejuízos causados a toda sociedade, em virtude da vulnerabilização de crianças e adolescentes, notadamente daqueles que tiveram sua origem biológica devassada e tratada de forma jocosa, de modo a, potencialmente, torná-los alvos de humilhações e chacotas pontuais ou, ainda, da execrável violência conhecida por *bullying*.

4. Como de sabença, o artigo 227 da Constituição da República de 1988 impõe a todos (família, sociedade e Estado) o dever de assegurar às crianças e aos adolescentes, com absoluta prioridade, o direito à dignidade e ao respeito e de lhes colocar a salvo de toda forma de discriminação, violência, crueldade ou opressão.

5. No mesmo sentido, os artigos 17 e 18 do ECA consagram a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral das crianças e dos adolescentes, inibindo qualquer tratamento vexatório ou constrangedor, entre outros.

6. Nessa perspectiva, a conduta da emissora de televisão - ao exibir quadro que, potencialmente, poderia criar situações discriminatórias, vexatórias, humilhantes às crianças e aos adolescentes - traduz flagrante dissonância com a proteção universalmente conferida às pessoas em franco desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, donde se extrai a evidente intolerabilidade da



PODER JUDICIÁRIO



lesão ao direito transindividual da coletividade, configurando-se, portanto, hipótese de dano moral coletivo indenizável, razão pela qual não merece reforma o acórdão recorrido.

7. *Quantum* indenizatório arbitrado em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Razoabilidade e proporcionalidade reconhecidas.

8. Recurso especial não provido.

Na espécie, o *déficit* do número de veículos, evidenciado pela sua trajetória decrescente ao longo dos anos, sem justificativa razoável, configura situação de alta reprovabilidade, capaz de afetar a qualidade da mobilidade urbana, sobretudo no que tange à lotação dos ônibus e ao tempo de espera e deslocamento, assim como o direito de inúmeros usuários ao transporte público adequado, regular e eficiente, decorrendo, daí, o dever de indenizar.

Pontue-se, entretanto, que a responsabilidade primária integral pela reparação do prejuízo imaterial recai sobre os concessionários, a teor do que preceitua o artigo 25, *caput*, da Lei n.º 8.987/85¹, não havendo que se falar em solidariedade do ente municipal.

Desse modo, evidenciado o dano moral, passa-se à respectiva quantificação, que, nesse aspecto, deve obedecer à mesma metodologia aplicada às demandas individuais, consoante jurisprudência da aludida Corte Superior.

Na hipótese de lesão extrapatrimonial, o artigo 953, parágrafo único do Código Civil cuidou do tema, prescrevendo que o Julgador pode fixar, equitativamente, o *quantum* indenizatório, levando em conta as circunstâncias do caso, quando impossível a prova do prejuízo material.

Essa regra específica pode, sem sombra de dúvida, abranger as demais situações de prejuízo imaterial em que não há conteúdo econômico, conforme autorização expressa do artigo 4.º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Conclui-se, daí, que o arbitramento do dano moral pode ser feito com base no postulado da equidade, o que, por si só, não é suficiente para evitar eventuais arbitrariedades.

¹ Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenue essa responsabilidade.





PODER JUDICIÁRIO



Atualmente, a doutrina, podendo citar-se, dentre outros autores, a Professora Maria Celina Bodin de Moraes², e a jurisprudência, convergiram no sentido de que os critérios da valorização do bem ou interesse jurídico lesado e das circunstâncias do caso concreto, com observância do princípio da razoabilidade, constitui o método mais acurado para a fixação do dano extrapatrimonial.

O eminente Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, em acórdão lapidar de sua lavra, no Recurso Especial n.º 1.152.541/RS, publicado em 26 de setembro de 2011, consigna, na respectiva ementa, que:

“Na primeira etapa, deve-se estabelecer um valor básico para a indenização, considerando o interesse jurídico lesado, com base em grupo de precedentes jurisprudenciais que apreciaram casos semelhantes”, acrescentando que:

“Na segunda etapa, devem ser consideradas as circunstâncias do caso, para fixação definitiva do valor da indenização, atendendo a determinação legal de arbitramento equitativo pelo juiz”.

Nessa linha de raciocínio, o insigne Ministro Luís Felipe Salomão, em acórdão de sua relatoria, nos autos do Recurso Especial n.º 1.473.393/SP, publicado em 23 de novembro de 2016, enaltecendo o voto retromencionado, que adota o método bifásico, arremata a questão, nos termos que se passa a transcrever:

Na *primeira fase*, arbitra-se o valor básico ou inicial da indenização, considerando-se o **interesse jurídico lesado**, em conformidade com os precedentes jurisprudenciais acerca da matéria (**grupo de casos**). Assegura-se, com isso, uma exigência da justiça comutativa que é uma razoável igualdade de tratamento para casos semelhantes, assim como que situações distintas sejam tratadas desigualmente na medida em que se diferenciam.

Na segunda fase, procede-se à fixação definitiva da indenização, ajustando-se o seu montante às peculiaridades do caso com base nas suas circunstâncias. Partindo-se, assim, da indenização básica, eleva-se ou reduz-se esse valor de acordo

²<https://revistaiberc.responsabilidadecivil.org/iberc/article/view/4/3>





PODER JUDICIÁRIO



com as **circunstâncias particulares do caso** (gravidade do fato em si, culpabilidade do agente, culpa concorrente da vítima, condição econômica das partes) até se alcançar o montante definitivo. Proceda-se, assim, a um arbitramento efetivamente equitativo, que respeita as peculiaridades do caso.

Assim, o arbitramento equitativo, devidamente fundamentado, com respeito aos critérios da valorização do bem ou interesse jurídico lesado e das circunstâncias do caso *sub judice*, afigura-se como o método mais equilibrado para tal aferição.

Desse modo, nos termos acima elucidados, e considerando as peculiaridades da hipótese em exame, notadamente a defasagem de cerca de 40% (quarenta por cento) de coletivos na área operacional I e 20% (vinte por cento) na área operacional II, o que tem o potencial de prejudicar a prestação dos serviços a milhares de usuários, e levando-se em conta, também, a importância pleiteada, a capacidade econômica das empresas e os valores fixados por esta Colenda Corte em casos semelhantes, arbitram-se as indenizações nas quantias de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), em relação ao *Consórcio Transnit* e ao *Consórcio Transoceânico*, respectivamente, a serem suportadas pelas sociedades que os integram, de forma solidária, nos termos do artigo 22, parágrafo único, da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990³.

Dessume-se, do que se antecede, que o julgado atacado merece ser parcialmente reformado.

Pelo exposto, **dá-se parcial provimento ao presente recurso**, para o fim de condenar o segundo réu à décima segunda demandada à disponibilização da quantidade de coletivos prevista nos contratos, sob pena de multa a ser estabelecida na fase de execução, e ambos os concessionários, solidariamente com as empresas que os integram, ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, nos valores de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para o *Consórcio Transnit* e R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para o *Consórcio Transoceânico*, corrigidos monetariamente, desde a publicação deste acórdão, nos moldes da Súmula 362 do Superior Tribunal de Justiça, e acrescidos de juros de mora, a contar da citação, nos termos do artigo 405 do Código Civil, a serem revertidos em favor do FEPROCON, indicado pelo demandante, dispensando-se o

³ Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.





PODER JUDICIÁRIO



pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios, ante o disposto no artigo 18 da Lei n.º 7.347/85⁴, aplicado aos particulares e virtude do princípio da simetria.

Rio de Janeiro, 03 de fevereiro de 2026.

GEÓRGIA DE CARVALHO LIMA
DESEMBARGADORA RELATORA

⁴ Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

