



**Registro: 2023.0000371990**

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1023155-91.2019.8.26.0602, da Comarca de Sorocaba, em que são apelantes TCS - CONSÓRCIO SOROCABA LTDA e STU SOROCABA TRANSPORTES URBANOS LTDA, é apelado URBES EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SOCIAL DE SOROCABA.

**ACORDAM**, em 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento aos recursos. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores OSWALDO LUIZ PALU (Presidente) E CARLOS EDUARDO PACHI.

São Paulo, 10 de maio de 2023.

**DÉCIO NOTARANGELI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**VOTO Nº 33.305**

**APELAÇÃO Nº 1023155-91.2019.8.26.0602 – SOROCABA**

**APELANTES: TCS CONSÓRCIO SOROCABA LTDA. E OUTRO**

**APELADA: URBES – EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SOCIAL DE SOROCABA**

**Juiz de 1ª Instância: Alexandre Dartanhan de Mello Guerra**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – PROCEDIMENTO COMUM – ANULATÓRIA – MULTAS ADMINISTRATIVAS – PERMISSONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO – DESCUMPRIMENTO PARCIAL DE OBRIGAÇÃO CONTRATUAL – PARALISAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO – GREVE GERAL – EVENTO QUE SE CARACTERIZA COMO FORÇA MAIOR – INEXECUÇÃO CONTRATUAL SEM CULPA.

Pretensão à anulação de autos de infração e imposição de multas por descumprimento parcial de contratos administrativos. Permissonárias de serviço público de transporte público coletivo urbano. Paralisação dos serviços que ocorreu em razão de greve geral decretada pelo Sindicato dos Trabalhadores. Evento extraordinário imprevisível, inevitável e invencível que cria para o contratante óbice intransponível na execução do contrato. Ausência de culpa das permissonárias que demonstraram a adoção de medidas cabíveis ao enfrentamento da greve. Caso de inexecução parcial do contrato sem culpa (art. 78, XVII, da Lei nº 8.666/1993). Ilegalidade e ilegitimidade das multas. Precedentes do Tribunal e da E. Câmara. Sentença reformada. Pedido procedente. Recursos providos.

A r. sentença de fls. 896/901, declarada a fls. 930, cujo relatório se adota, julgou improcedente pedido de anulação de 260 autos de infração e correspondentes multas, no valor total de R\$ 117.450,00, aplicadas por descumprimento de obrigação decorrente de contrato de permissão de serviço público de transporte urbano de passageiros, em razão da deflagração de greve no dia 14 de junho de 2019, condenando as autoras no pagamento de honorários advocatícios fixados por equidade em R\$ 5.000,00.

Inconformada apela STU Sorocaba Transportes



Urbanos Ltda. objetivando a reforma da sentença. Para tanto, sustenta, em síntese, que as multas aplicadas são arbitrárias, pois disponibilizou os serviços contratados, que apenas não foram prestados em razão da paralisação dos trabalhadores, que não foi motivada por descumprimento de obrigações trabalhistas. Relata que, notificada da iminente greve, ajuizou a medida judicial cabível, obtendo a concessão de liminar que determinava ao sindicato dos empregados a manutenção de efetivo mínimo, o que foi descumprido. Diz que os ônibus estavam aptos e à disposição para a prestação dos serviços contratados no dia 14 de junho de 2019, o que foi confirmado pelas testemunhas ouvidas em juízo, e que havia na porta das garagens representantes do sindicato a fim de intimidar os trabalhadores para que aderissem à greve (fls. 933/945).

Também inconformado com decisório o apelante TSC Consórcio Sorocaba Ltda. acrescenta aos argumentos da outra recorrente que as multas aplicadas contrariam os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Diz que não foi considerada a prova testemunhal produzida em juízo. Argumenta que não lhe cabia o uso da força a fim de coagir os trabalhadores, transcrevendo notícias sobre o caráter violento da paralisação. Salaria, finalmente, que não houve faturamento no dia da greve (fls. 948/970).

Recursos processados, ausentes contrarrazões (fls. 978), tendo as apelantes manifestado oposição ao julgamento virtual (fls. 981 e 983).

É o relatório.

Ressalvada a convicção de seu digno prolator, merece reforma a r. sentença apelada.

Cuida-se de pretensão à anulação de 260 multas por descumprimento parcial de contrato administrativo aplicadas aos apelantes, TCS



Consórcio Sorocaba Ltda. e a STU – Sorocaba Transportes Urbanos Ltda., empresas privadas permissionárias do serviço público de transporte coletivo urbano no Município de Sorocaba.

Compulsando os autos, verifica-se que o TCS Consórcio Sorocaba Ltda. e a STU – Sorocaba Transportes Urbanos Ltda. foram notificados no dia 10 de junho de 2019, nos seguintes termos: “os trabalhadores das empresas dos setores Urbanos, Suburbanos, Rodoviários, Fretamento e de Cargas paralisarão suas atividades pelo período de 24 horas, sendo das 00h00min às 23h59min do dia 14 de junho de 2019 em ato de GREVE GERAL contra os cortes na Educação e a reforma da Previdência conforme anunciado pela imprensa” (fls. 57, grifei).

Diante da notificação, as empresas concessionárias obtiveram junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região a concessão de tutela de urgência em face do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário de Sorocaba e Região “para o fim de determinar, inaudita altera parte, que o sindicato requerido assegure o funcionamento de 70% dos serviços de transporte público coletivo nos horários de pico e de 50% nos demais horários, por considerar que esses percentuais asseguram os direitos da comunidade sem violar o direito de greve dos trabalhadores” (fls. 115), conforme definido no plano de greve das empresas requerentes (fls. 107). Medida semelhante foi requerida pela demandada URBES junto ao E. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, que a deferiu (fls. 256).

As empresas autoras pleitearam ao sindicato que observasse os percentuais mínimos de manutenção da frota em circulação, que afirmaram atenderem aos ditames da Lei n. 7.783/89 (fls. 163/167).

Contudo, a ordem judicial foi descumprida pelo



Sindicato e a greve deflagrada no dia 14 de junho de 2019, com paralisação total dos serviços de transportes coletivos no Município de Sorocaba, como sempre, com grandes e inegáveis prejuízos à população.

De se notar inicialmente que a paralisação dos trabalhadores do setor de transportes públicos não ocorreu por conta de reivindicações econômicas da classe patronal, ou trabalhistas de natureza salarial, mas por evidentes razões políticas, para demonstração de indignação contra os cortes na Educação e a reforma da Previdência, como reconhecidamente declarado no comunicado grevista.

O contrato administrativo, uma vez concluído, deve ser executado, de forma que caberia aos apelantes assegurar o seu cumprimento e o normal funcionamento dos serviços de transporte público para a população. Nada obstante, casos há em que a inexecução, total ou parcial do contrato, resulta de força maior ou de caso fortuito, dentre outras causas, retardando ou impedindo a execução do contrato, podendo ensejar a revisão ou rescisão sem culpa do contratante.

Essa a doutrina de HELY LOPES MEIRELLES: "A *inexecução do contrato* resultante de ato ou omissão culposa imputável ao inadimplente acarreta-lhe as consequências da mora ou do descumprimento total do ajuste, mas podem ter ocorrido *causas justificadoras* dessa inexecução que liberem o contratante de qualquer responsabilidade assumida. E assim é porque as partes só respondem pelos encargos contratuais previstos ou previsíveis para condições normais de execução do ajuste, levando-se em consideração as áleas comuns do contrato e os riscos próprios do empreendimento. Quando sobrevêm eventos extraordinários, imprevistos e imprevisíveis, onerosos, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, a parte atingida fica liberada dos encargos originários e o contrato há de ser revisto ou rescindido, pela aplicação da teoria da



imprevisão provinda da cláusula *rebus sic stantibus*, nos seus desdobramentos de *força maior*, *caso fortuito*, *fato do príncipe*, *fato da administração* e *interferências imprevistas*".

Discorrendo especificamente sobre a *força maior*, ensina o saudoso publicista tratar-se de "evento humano que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, cria para o contratante óbice intransponível na execução do contrato. O que qualifica a *força maior* é o caráter impeditivo absoluto do ato superveniente para o cumprimento das obrigações assumidas. Não é uma simples dificuldade ou a maior onerosidade advinda do ato que se erige em *força maior*, pois em todo negócio é de esperar-se áleas e riscos próprios do empreendimento. Assim, uma greve que paralise os transportes ou a fabricação de um produto de que dependa a execução do contrato é *força maior*, mas poderá deixar de sê-lo se não afetar totalmente o cumprimento do ajuste, ou se o contratado tiver outros meios ao seu alcance para contornar os efeitos da greve em relação ao contrato" (Licitação e Contrato Administrativo, Malheiros, 14ª edição, 2006, pág. 251/252).

Estabelecidas tais premissas doutrinárias fica claro que a inexecução parcial dos contratos administrativos no dia 14 de junho de 2019, em Sorocaba, que deu lugar à aplicação das penalidades aos apelantes, decorreu de *força maior*, da greve deflagrada pelo Sindicato dos Trabalhadores das empresas dos setores Urbanos, Suburbanos, Rodoviários, Fretamento e de Cargas, evento humano que, por sua imprevisibilidade, inevitabilidade e invencibilidade, criou para os apelantes óbice intransponível à execução do contrato naquela data, estando plenamente caracterizada a situação de inexecução ou inadimplência sem culpa, que decorre de fatos ou atos estranhos à conduta do contratado (art. 78, XVII, da Lei nº 8.666/1993).



A matéria, por sinal, tem precedentes na jurisprudência do Tribunal e da E. Câmara, conforme se infere da ementa dos seguintes venerandos arestos:

“CONTRATO ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO. Município de Mogi das Cruzes. Empresa prestadora de serviços de transporte público, multada pela Administração, por inexecução parcial do contrato, pois se constatou a redução da frota nos dias 05 e 06 de março de 2013. Ausência de comprovação da culpabilidade da autora. Empresa demonstrou que tomou as providências cabíveis quanto à greve de funcionários. Paralisação que impediu a circulação da frota de ônibus. Força maior verificada. Sentença mantida. Recurso improvido” (Apelação nº 1014410-74.2016.8.26.0361, 10ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Paulo Galizia, j. 05/03/2018).

“ANULATÓRIA - CONTRATO ADMINISTRATIVO - CONCESSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE ÔNIBUS - PARALISAÇÃO DOS SERVIÇOS - FATO DE TERCEIRO – CABIMENTO - AUTUAÇÕES DESCONSTITUÍDAS - OCORRÊNCIA DE GREVE (DOIS DIAS) - AUSÊNCIA DE CONDOTA VOLUNTÁRIA DA CONCESSIONÁRIA. HONORÁRIOS ADAPTADOS AO CPC/73 (art. 20, § 4º). RECURSO PROVIDO EM PARTE” (Apelação nº 0008476-60.2013.8.26.0361, 1ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Danilo Panizza, j. 10/05/2016).

“APELAÇÃO. Ação anulatória de multa contratual. Contrato de concessão de serviços de limpeza urbana. Greve dos funcionários da concessionária, gerando atraso na coleta manual de resíduos domésticos. Evento imprevisto, inevitável e invencível em um primeiro momento. Força maior caracterizada a excluir a responsabilidade pelo evento. Previsão expressa no contrato de concessão de ausência de violação da continuidade do serviço público quando a inexecução decorrer de fatores que extravasem a capacidade de prevenção da concessionária. Inexistência de cláusula de contingência, prevendo hipótese de movimento paredista. Sentença de procedência integralmente mantida. Recurso não provido” (Apelação nº 0023835- 43.2009.8.26.0053, 9ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Oswaldo Luiz Palu, j. 17/10/2012).

Portanto, ausente na espécie comprovação de culpa das permissionárias, que demonstram a adoção de medidas cabíveis ao enfrentamento da greve geral dos trabalhadores, evento imprevisto, inevitável e invencível, que se caracteriza como força maior e exclui a responsabilidade do



contratante, afigura-se ilegal e ilegítima a aplicação das penalidades por se tratar de típica hipótese de inexecução ou inadimplência parcial do contrato sem culpa. Impõe-se, pois, a desconstituição das multas administrativas.

Por essas razões, dá-se provimento aos recursos para reformar a r. sentença apelada e julgar procedente a pretensão inicial e anular os autos de infração lavrados pela URBES, em razão da greve do dia 14 de junho de 2019, condenando a ré na repetição do indébito, caso as multas já tenham sido descontadas da remuneração das apelantes, bem como no pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, incluindo os recursais, fixados em 12% sobre o proveito econômico obtido, nos termos do art. 85, §§ 1º, 2º, 3º e 11, CPC.

DÉCIO NOTARANGELI

Relator