



Ação Popular contra aumento está mal feita diz MP

Em parecer sobre a Ação Popular do deputado estadual Cândido Vaccarezza, contra o aumento da tarifa do Metrô, o promotor de Justiça Geraldo Rangel de França Neto opinou esta semana pelo indeferimento do pedido de liminar.

França Neto aponta uma série de irregularidades formais na inicial apresentada pelo deputado, a começar pelo pólo passivo, onde foi indicado o governador do Estado, em vez do secretário de Transportes, que determinou o aumento.

Preciosista, o promotor reclama até mesmo o fato de o deputado não ter comprovado a sua condição de eleitor.

França Neto, contudo, acaba por produzir um bom manual para a confecção de Ações Populares.

No caso específico, ele nota que a Companhia do Metropolitano de São Paulo deveria estar na condição de ré da ação, o que não foi indicado por Vaccarezza.

O promotor ainda argumenta que a comparação entre a inflação do período e o índice de reajuste “não é motivo suficiente para se entender pela abusividade da tarifa, pelo singelo fato de que a motivação está associada a custos operacionais que podem ser vários, entre eles o aumento dos funcionários”.

Lei a íntegra do parecer

Processo nº 053.01.014670-1.

14ª Vara da Fazenda Pública.

Autor: Cândido Elpídio de Souza Vaccarezza.

Réu: Geraldo Alckmin.

Ação Popular.

MMª. JUÍZA:

Trata-se de ação popular ajuizada por CÂNDIDO ELPÍDIO DE SOUZA VACCAREZZA, Deputado Estadual, em face de GERALDO ALCKMIN, Governador do Estado de São Paulo, cuja causa de pedir seria eventual desvio de finalidade e, portanto, lesividade ao patrimônio público sob a ótica da moralidade administrativa, decorrente do aumento das tarifas do serviço de transporte pelo meio metroviário sem a devida base de sustentação, onde haveria desproporção entre os percentuais adotados e o motivo apontado, que seria a concessão do aumento salarial para a categoria dos Metroviários.



Em face disso, postula o Autor popular a anulação dos indigitados aumentos de tarifas, com a suspensão do ato em sede de apreciação liminar.

A ação popular é um instrumento colocado à disposição do cidadão, conforme o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, voltado para a obtenção da anulação do ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A lei que disciplina a Ação Popular é a Lei Federal 4.717 de 29 de junho de 1965.

Em que pese ser um instrumento jurídico colocado à disposição do cidadão, isto é, daquele que tem a condição de eleitor, está a Ação Popular sujeita ao cumprimento de requisitos técnicos para o seu recebimento e desenvolvimento normal. Exigências estas que visam garantir a regularidade do processo a fim de que possa o Juiz de Direito realizar a decisão de mérito. As condições procedimentais da Ação Popular estão previstas tanto na Lei acima citada como no Código de Processo Civil. Neste passo, a petição inicial deve obedecer aos exatos termos dos artigos 282 e 283, do Código de Processo Civil.

Entre os documentos necessários, por força do § 3º, do artigo 1º, da Lei Federal nº 4.717/65, determina a juntada com a inicial do título de eleitor ou documento equivalente, a fim de se comprovar a condição de cidadão. E não é só o título de eleitor um documento suficiente. A inicial deve vir acompanhada dos documentos que demonstram a plausibilidade jurídica dos fatos narrados na inicial, notadamente de certidões e informações, conforme os termos do § 4º, do artigo 1º, da Lei Federal nº 4.717/65, bem como, por força do artigo 283, do Código de Processo Civil, o que se traduz indispensável para a concessão ou não de provimento liminar. Inclusive, a Lei da Ação Popular somente autoriza o ajuizamento da ação sem os documentos mínimos à sua propositura na hipótese do seu § 7º (nesse sentido vide o RESP nº 13.356-0-SP, Rel. Min. César Rocha, do Superior Tribunal de Justiça). Processo nº 053.01.014670-1. 14ª Vara da Fazenda Pública. Fls. 03.

Além disso, visando a propositura da ação contra quem efetivamente deve responder pelo ato apontado como lesivo, ela deve obedecer às regras voltadas para a configuração do pólo passivo, notadamente conforme o que dispõe o artigo 6º, da Lei Federal 4.717/65. O que pretendeu o legislador, ao condicionar a propositura da Ação Popular ao cumprimento de determinados pré-requisitos foi o de garantir a sua viabilidade, evitando a propositura de ações infundadas.

Constata-se que a inicial contém equívocos insuperáveis, que desatendem aos termos da legislação acima citada. Em primeiro lugar há que se apontar o fato de que o responsável pelo ato impugnado não é o Governador do Estado de São Paulo, conforme se constata no Diário Oficial, em anexo, o ato foi da responsabilidade do senhor Secretário dos Transportes Metropolitanos, que autorizou os aumentos das tarifas através da Resolução nº 22, de 11 de julho de 2001, não havendo qualquer documento nos autos que demonstre a responsabilidade do senhor Governador do Estado pela edição jurídica do ato.

Além disso, a Resolução em anexo aponta que foram reajustadas outras modalidades de tarifas além daquelas mencionadas na petição inicial. De outra parte, é obrigatório o ingresso da pessoa jurídica beneficiária do ato, como litisconsorte necessário.



A Companhia do Metropolitano de São Paulo deveria estar na condição de ré da ação, uma vez que é a beneficiária do aumento. E o motivo é simples, além de expressamente prever a Lei 4717/65 (artigo 6º) obrigatoriamente a sua consignação no pólo passivo, a lógica jurídica aponta que a decisão judicial deverá ser dirigida contra ela por duas razões essenciais: a primeira para que possa defender o ato do seu interesse, com o direito ao contraditório e à ampla defesa; a outra, em razão de não ser possível condenar alguém que não figura como réu na ação a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, isto é, no caso de procedência da ação, a não cobrar a nova tarifa.

Sobre o tema decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no RESP nº 13.4393-0-RS, relator Min. Demócrito Reinaldo, com citação na RSTJ 43/332:

“Todos os beneficiários diretos do ato impugnado são litisconsortes passivos necessários, e a falta de sua citação para o contraditório é causa de nulidade absoluta do processo.”

A lei contém exigência no tocante à prova documental justamente para sustentar os termos da inicial, a fim de se poder verificar se a pessoa que é apontada como ré efetivamente poderia estar nesta condição. E mais, se os fatos indicados ocorreram da forma como foi narrada na inicial, notadamente como nas hipóteses desta ação, aonde se aponta a prática de um ato jurídico preciso. Deveria a inicial ter sido acompanhada de informações e certidões das autoridades responsáveis pelo transporte público, a fim de se verificar, no mínimo, quem determinou o aumento da tarifa.

A Autoridade responsável pela prática do ato deve ser inserida no pólo passivo, em razão de disposição expressa do artigo 6º “caput”, e notadamente pela determinação expressa do artigo 11, da Lei da Ação Popular, de que o responsável pelo ato será condenado a pagar perdas e danos. O fato é que a inicial não reúne as condições necessárias para a sua admissibilidade inclusive para a concessão de medida liminar.

Em face do exposto requeiro, com fundamento no artigo 284, do Código de Processo Civil, o aditamento à inicial a fim de que o Autor no prazo de dez dias:

- a) consigne no pólo passivo a Autoridade efetivamente responsável pelo ato; bem como a Companhia do Metropolitano, que é a pessoa jurídica interessada, figurando, também, como beneficiária do ato (artigo 6º, “caput”, da Lei Federal nº 4717/65);
- b) para que sejam enumerados todos os aumentos praticados, bem como, os valores anteriores (artigo 282, inciso III, do Código de Processo Civil);
- c) para que conste o pedido de condenação da Autoridade responsável pelo ato a pagar perdas e danos (artigo 11, da Lei Federal nº 4717/65 e, artigo 282, inciso IV, do Código de Processo Civil);
- d) a juntada do título de eleitor ou documento equivalente (artigo 1º, § 3º, da Lei 4717/65 e 283, do Código de Processo Civil); e) a juntada dos documentos que concedem plausibilidade ao alegado, como a prova do aumento concedido aos Metroviários (acordo); certidão ou documento que demonstre a evolução das tarifas, ou comprovante de que houve recusa no fornecimento destas informações (artigo 1º, §§ 4º e 7º, da Lei Federal 4717/65, e artigo 283, do Código de Processo Civil), salvo se Vossa



Excelência entender dispensável pelo fato de que irá requisitá-los, em face do contido no artigo 7º, inciso I, letra “b”, da Lei Federal nº 4717/65.

Caso Vossa Excelência entenda viável a ação de imediato, no tocante ao pedido liminar, entendo que o mesmo não pode ser concedido. A ausência da documentação acima indicada enseja a inviabilidade da concessão da liminar, que pressupõe a existência de elementos de convicção, nos autos, suficientes para tanto. Há que se observar que os atos emanados da Administração Pública gozam da presunção de legitimidade e veracidade, não se podendo, a priori, desconstituí-los, sendo, por isso, imperativo a presença de prova documental a alicerçar o alegado de plano.

Ainda mais no caso onde a motivação pública do ato se deu sob a seguinte alegação na Resolução STM-22, de 11-7-2001: “Considerando a estrutura dos custos para a manutenção do padrão de Serviços do Sistema Metroviário, bem como seu equilíbrio operacional e tarifário com todo o Sistema Integrado de Transporte de passageiro, resolve:”.

É necessário consignar que a simples correlação entre o período inflacionário, através de índices adotados pelo Governo Federal, e os aumentos praticados não é motivo suficiente para se entender pela abusividade da tarifa, pelo singelo fato de que a motivação está associada a custos operacionais que podem ser vários, entre eles o aumento dos funcionários.

No entanto, outros poderiam ser agregados, tais como: despesas com importação de equipamentos com o uso de moeda estrangeira; custo de energia elétrica; gastos extraordinários de toda a natureza. Portanto, o singelo entendimento de que o aumento da tarifa foi superior à inflação do período não é bastante para a concessão da liminar. Há que se demonstrar que o aumento não guardou relação efetiva com os custos operacionais realmente praticados e, também, com a denominação adequada ao Sistema Integrado de Transporte. Tal comprovação não se encontra demonstrada de plano.

É preciso lembrar que o Poder Judiciário não tem a incumbência de substituir a decisão administrativa formalmente em ordem e, a priori, fundamentada.

Para desconstituí-la, sob o fundamento de ilegalidade decorrente do desvio de poder e da lesividade à moralidade administrativa em decorrência deste desvio, necessita de elementos de convicção suficientes. Helly Lopes Meirelles, no seu livro Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, “Habeas Data”, 21ª edição, Malheiros Editores, atualizado por Arnold Wald, na página 120 apontou tal cautela: “... .

O Judiciário poderia, sob o pretexto da defesa da moralidade, estabelecer uma ou outra prioridade para a Administração, e, desta forma, acabaria intervindo no âmbito da conveniência do ato, o que não deve ser admitido dentro do sistema de separação tripartite dos poderes. ...”. Na obra em questão são citados precedentes neste sentido: TJSP, ApC n. 224.352-1/3 (RF 334/365), e ApC 241.501-1 (RJTJSP 180/17).



Diante do exposto, requeiro que a inicial seja emendada conforme os termos propostos acima, sem prejuízo do que Vossa Excelência considerar cabível e, alternativamente, caso se entenda contrariamente, postulo pela não concessão da liminar em face da ausência de elementos de convicção, de plano, para tanto.

Caso seja determinada a emenda à inicial, após a sua correção, bem como, diante da eventual juntada de documentos que possam demonstrar a plausibilidade suficiente da alegação para a concessão da medida liminar, aguardo nova vista dos autos para manifestação acerca da questão, no caso de Vossa Excelência entender pela necessidade da apreciação prévia pelo Ministério Público.

São Paulo, 12 de julho de 2001.

Geraldo Rangel de França Neto

Promotor de Justiça

Date Created

14/07/2001