



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

**SENTENÇA**

Processo Digital nº: **1000785-19.2019.8.26.0053**  
 Classe - Assunto: **Ação Popular - Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico, Estético, Histórico ou Turístico**  
 Requerente: **Alex Adriano Alcazar Fernandes**  
 Requerido: **Fazenda Pública do Estado de São Paulo**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Josué Vilela Pimentel**

**VISTOS.**

**ALEX ADRIANO ALCAZAR FERNANDES** e **outros** propõem **AÇÃO POPULAR COM PEDIDO LIMINAR INAUDITA ALTERA PARTE** em face de **ESTADO DE SÃO PAULO** e **outros**. Aduzem que as autoridades listadas no polo passivo editaram atos que promoveram o reajuste das tarifas de transportes públicos em desobediência às determinações legais, sem qualquer motivação, com violação ao princípio da moralidade, modicidade das tarifas e em percentual muito superior ao da inflação do período. Defendem haver lesão ao patrimônio público, pois ocorrerá remuneração indevida às empresas concessionárias, já que serão majoradas no mesmo percentual de reajuste das tarifas. Sustentam afronta ao artigo 178 da Lei Orgânica do Município, artigo 1º da Lei Estadual nº 9.166/95 e artigo 8º da Lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana, além de violação ao princípio da publicidade. Alegam que a aplicação de reajuste de 7,5% nas tarifas de transporte representa o dobro da inflação oficial do período, e não foi justificada por uma planilha de custos. Defendem violação ao princípio da moralidade administrativa, pois o reajuste se deu acima da inflação oficial sem qualquer justificativa plausível. Requerem a concessão de liminar para suspender os efeitos da Portaria nº 189/18, bem como os reajustes dos valores das tarifas da Companhia do Metropolitano de São Paulo – **METRÔ** e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos. No mérito, requerem a confirmação da liminar para que seja reconhecida em definitivo a nulidade dos reajustes das tarifas em questão. Por fim, requerem a concessão de justiça gratuita. Juntaram documentos (fls. 25/112).

O Ministério Público se manifestou, alegando ser necessária a prévia audiência dos representantes das pessoas jurídicas de direito público no prazo de 72 horas, aplicando-se o artigo 2º da Lei nº 8.437/92 (fls. 118/120).

Indeferido o pedido liminar (fls. 529/530).

Citado (fls. 540), o Estado de São Paulo apresentou contestação (fls. 554/574). Inicialmente, sustenta inadequação da via eleita, uma vez que não estão presentes a lesividade ao patrimônio público ou à moralidade administrativa. Alega que a receita da concessionária não está vinculada ao valor da tarifa pública, Outrossim, afirma



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

que a majoração da tarifa foi realizada por meio de ato público e motivado. Por fim, defende competência do poder concedente para fixação de tarifa. Requer seja julgada improcedente a demanda. Juntou documentos (fls. 145/462).

Citado (fls. 622), o Município de São Paulo contestou (fls. 575/602). Preliminarmente, alega que há conexão entre este processo e o processo Nº 1064993-46.2018.8.26.0053 que tramita junto à 11ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de São Paulo. Ainda em sede preliminar, sustenta inadequação da via eleita. No mérito, aduz que a política tarifária foi fixada de acordo com critérios técnicos, visando beneficiar o maior número de usuários dos transportes metropolitanos e, ao mesmo tempo, assegurar o equilíbrio financeiro do sistema, tendo o reajuste da tarifa ocorrido de forma totalmente regular, obedecendo aos critérios legais fixados. Argumenta que os custos com sistema de transporte coletivo municipal evoluíram com o passar do tempo, razão pela qual se faz necessário o reajuste. Requer seja julgada improcedente a demanda. Juntou documentos (fls.603/615).

Citado (fls. 619), Bruno Covas Lopes contestou (fls. 623/650). Preliminarmente, alega conexão entre esta demanda e a que tramita junto a 11ª Vara da Fazenda Pública. Além disso, sustenta ausência de legitimidade passiva e inadequação da via eleita. No mérito, defende a legalidade na fixação do regime de política tarifária. Declara que o reajuste estabelecido foi comunicado com antecedência em respeito ao princípio da publicidade. Outrossim, afirma que foi necessário estabelecer reajuste tarifário para garantir a sustentabilidade econômica e financeira do sistema de transporte público, sendo imprescindível receita suficiente para cobrir despesas. Argumenta pela necessidade de observância do princípio constitucional da separação de poderes. Requer sejam acolhidas as preliminares ou que seja julgada improcedente a demanda. Juntou documentos (fls.651/667).

Citado (fls. 669), João Agripino da Costa Doria Junior contestou (fls. 670/686). Preliminarmente, alega carência de ação em razão da manifesta inadequação da via eleita. Ainda em sede preliminar, alega ilegitimidade passiva. No mérito, defende a regularidade do aumento tarifário. Por fim, sustenta que o reajuste ocorreu de forma pública. Requer sejam acolhidas as preliminares ou que seja julgada improcedente a demanda. Juntou documentos (fls.687/690).

Citado (fls. 710), João Octaviano Machado Neto contestou (fls. 711/723). Preliminarmente, sustenta carência de ação por inadequação da via eleita e ilegitimidade passiva. Além disso, alega conexão entre esta demanda e a que tramita junto a 11ª Vara da Fazenda Pública. No mérito, defende a legalidade do regime de política tarifária. Declara que o reajuste ocorreu de forma pública, tendo sido, inclusive, repercutido pela mídia. Por fim, afirmou que a majoração da tarifa era necessária para manter o equilíbrio do sistema de transporte público. Requer sejam acolhidas as preliminares ou que seja julgada improcedente a demanda. Juntou documentos (fls.724/726).

Houve réplica (fls. 731/746).

O Ministério Público se manifestou opinando pelo afastamento das



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

preliminares (fls. 750/755).

Instadas as partes a especificarem as provas que pretendem produzir (fls. 757), ambas pugnaram pelo julgamento antecipado do mérito (fls. 759, 761, 765, 766, 767/768).

O representante do Ministério Público emitiu parecer opinando pela improcedência da demanda (fls. 773/785).

É o relatório.

Decido.

Trata-se de ação popular em que os autores pretendem a anulação dos reajustes das tarifas de transporte público no âmbito do Município e do Estado de São Paulo, precisamente a nulidade da Portaria nº 189/18, de lavra do Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes do Município de São Paulo, que reajustou as tarifas do transporte público, além da nulidade dos reajustes dos valores das tarifas da Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRO e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos.

Há preliminares a serem analisadas.

Inicialmente afastado a preliminar de litispendência alegada pelo corréu Município, pois o processo mencionado já teve sentença, que transitou em julgado no dia 05/07/19.

Também não há que falar em inadequação da via eleita, pois presentes as condições da ação e os pressupostos processuais, em especial, a alegação de violação ao princípio da moralidade administrativa.

Por fim, afastado a preliminar da ilegitimidade passiva arguida pelos corréus Bruno Covas Lopes, João Doria Junior e João Octaviano Machado Neto, vez que exercem os cargos públicos e são as autoridades responsáveis por aprovar o aumento tarifário.

Destaque-se, ainda, o artigo 6º, da Lei de Ação Popular que dispõe:

*Art. 6º “A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo”.*

No mérito, o pedido é improcedente.

O ato administrativo em questão goza da presunção de legitimidade e veracidade, que decorre do princípio da legalidade da Administração (art. 37 CF), elemento informativo de toda a atuação governamental.

A consequência dessa presunção - ensina HELY LOPES MEIRELLES - "é



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. Cuide-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico ou de motivo, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até sua anulação o ato terá plena eficácia" (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 32ª edição, pág. 138). No mesmo sentido: DIÓGENES GASPARINI (Direito Administrativo, Saraiva, 11ª edição, pág. 74) e MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (Direito Administrativo, Atlas, 19ª edição, pág. 208).*

No caso dos autos, mesmo tendo sido dada oportunidade aos autores de comprovar o alegado, os mesmos requereram o julgamento antecipado da lide, não comprovando a violação aos princípios da modicidade de tarifas e da moralidade administrativa, já que não houve provas quanto à irregularidade na composição dos reajustes efetuados pelos réus.

Por sua vez, os réus, em defesa, comprovaram que foi necessária a majoração da tarifa do transporte público face à crise que enfrenta o país e ao aumento de custos para que se mantenha o transporte público.

Não pode o juízo interferir nas políticas públicas do executivo e/ou legislativo, mas apenas verificar se houve alguma ilegalidade no ato administrativo, o que não ocorreu no presente.

O administrador público tem discricionariedade para escolher a opção mais conveniente a fim de solucionar o problema dos repasses de custos nas tarifas do transporte público, sem que leve o sistema a colapso, o que prejudicaria toda a população.

Os réus também comprovaram que a tarifa foi reajustada de acordo com o índice correto do IGPM e da inflação do período, baseados em estudos prévios e específicos da correta e necessária recomposição da inflação.

Além disso, os réus demonstraram que em 02/01/19, ou seja, mais de cinco dias úteis antes do dia 13/01/19 (data que entrou em vigor o novo preço), encaminharam à Assembleia Legislativa o Ofício CG/STM nº001/2019 (fls. 153/154). Portanto, não houve violação ao princípio da Publicidade.

Por fim, o Colendo Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no seguinte sentido:

1. ... *"o Juiz de primeiro grau deferiu o pedido de antecipação de tutela formulado na ação popular originária para suspender o aumento das tarifas cobradas de usuários da integração entre metrô, trens e ônibus municipais em terminais metropolitanos da Grande São Paulo...*

2. *Na via suspensiva, por vezes, para que se verifique a violação de um dos bens tutelados na legislação de regência (Leis n.os 8.437/92, 9.494/97, 12.016/09), faz-se necessário proceder a um "juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo da contracautela" (STF, SS n.º 5.049/BA-Agr-ED, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*Presidente, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2016, DJe de 13/5/2016). Todavia, em análise de controvérsia sobre estipulação de remuneração pelo uso de transporte coletivo, o Supremo Tribunal Federal consignou que "o reajuste de tarifas do serviço público é manifestação de uma política tarifária, solução, em cada caso, de um complexo problema de ponderação entre a exigência de ajustar o preço do serviço às situações econômicas concretas do seguimento social dos respectivos usuários ao imperativo de manter a viabilidade econômico-financeira do empreendimento do concessionário" (RE n.º 191.532/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 27/5/1997, DJ de 29/8/1997).*

3. *Cármem Lúcia Antunes Rocha leciona que a discriminação tarifária torna possível, "nessa distinção de usuários em condições econômicas e sociais desiguais, a efetivação da igualdade jurídica e da concreta justiça social" (Estudo sobre Concessão e Permissão de Serviço Público no Direito Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 101). Na mesma obra, contudo, ressalta a dificuldade de se fixar tarifa pública com fundamento no princípio da isonomia.*

...

5. *A interferência judicial para invalidar a estipulação das tarifas de transporte público urbano viola gravemente a ordem pública. A legalidade estrita orienta que, até prova definitiva em contrário, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pelo Poder Público (STF, RE n.º 75.567/SP, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Primeira Turma, julgado em 20/11/1973, DJ de 19/4/1974, v.g.) mormente em hipóteses como a presente, em que houve o esclarecimento da Fazenda estadual de que a metodologia adotada para fixação dos preços era técnica.*

6. *A cautela impediria a decisão de sustar a recomposição tarifária estipulada pelo Poder Público para a devida manutenção da estabilidade econômico-financeira dos contratos de concessão de serviço público. Postura tão drástica deveria ocorrer somente após a constatação, estreme de dúvidas, de ilegalidade, desfecho que, em regra, se mostra possível somente após a devida instrução, com o decurso da tramitação completa do processo judicial originário.*

...

8. *O Magistrado Singular concluiu que os reajustes tarifários seriam discriminatórios, por deixar de atingir parte dos usuários e incidir sobre outros. Estimou que estava a adotar, assim, a medida que reputou mais justa. Não se pode esquecer, entretanto, que o exercício da ponderação exige critérios, entre os quais, a adoção de solução que reduza "a tensão gerada pela falta de legitimidade representativo-democrática do juiz para realizar opções normativo-axiológicas", conforme leciona Paulo Gustavo Gonet Branco (Juízo de ponderação na jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 305). Dessa forma, o ato administrativo editado pelo Estado de São Paulo deve ser prestigiado também para mitigar a problemática do déficit democrático do Poder Judiciário.*

9. *Eventual intento político da medida não poderia ensejar a invalidação*





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**COMARCA DE SÃO PAULO**  
**FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES**  
**8ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA**  
**VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020**  
**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min**

*dos critérios tarifários adotados, tout court. Conforme leciona Richard A. Posner, o Poder Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a doutrina Chenery a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário.*

*10. Impedir judicialmente o reajuste das tarifas a serem pagas pelos usuários também configura grave violação da ordem econômica, por não haver prévia dotação orçamentária para que o Estado de São Paulo custeie as vultosas despesas para a manutenção do equilíbrio econômico financeiro dos acordos administrativos firmados pelo Poder Público com as concessionárias de transporte público. 11. Agravo interno desprovido. (AgInt no AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.240 SP, Rel. MINISTRA LAURITA VAZ, j. 07/06/2017; grifo nosso)*

Deste modo, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido e extinta a ação popular, com conhecimento do mérito, o que faço nos termos do art. 487, I, CPC.

O art. 5º, inciso LXXIII, da CF dispõe – “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”;

Portanto, incabível a condenação de verbas sucumbenciais nos autos de ação popular, vez que não se evidenciou a litigância de má-fé.

Sentença sujeita ao reexame necessário, nos termos do art. 19, da Lei nº 4.717/65.

Ciência ao Ministério Público.

**P.R.I.C.**

São Paulo, 25 de outubro de 2019.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
 CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**