



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
16ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA Nº 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020

SENTENÇA

Processo nº: **1041706-20.2019.8.26.0053**
 Classe - Assunto: **Ação Popular - Violação aos Princípios Administrativos**
 Requerente: **Edilaine Santos de Oliveira**
 Requerido: **Prefeitura do Município de São Paulo e outros**

Juíza de Direito: Dra. **Renata Pinto Lima Zanetta**

Vistos.

EDILAINE SANTOS DE OLIVEIRA move a presente **AÇÃO POPULAR** contra **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, BRUNO COVAS LOPES e SÃO PAULO TRANSPORTES S/A – SPTRANS**, insurgindo-se contra o Decreto Municipal nº 58.639/2019, que concentrou em um único bilhete eletrônico o Bilhete Eletrônico de Estudante e o Vale Transporte, aos quais a autora faz juz tanto na condição de estudante do curso de Direito quanto de empregada com vínculo laboral. Alega que durante a utilização do Bilhete denominado Vale Transporte, o mesmo foi bloqueado pelo Sistema de Bilhete Eletrônico (SBE), causando-lhe constrangimento e dificuldade de locomoção. Refere que o Decreto impugnado "acabou com a separação dos bilhetes", com o escopo de "melhorar a segurança" do Sistema de Bilhete Eletrônico, mediante a transferência integral dos créditos do antigo para o novo bilhete. Aduz que teria como crédito em seu favor, referente ao bilhete antigo, a quantia de R\$1.518,94, no entanto, recebeu a restituição inicial de apenas R\$ 891,18 e que somente depois de inúmeras diligências lhe foi restituído a valor de R\$ 1.181,54. Sustenta que a edição do Decreto Municipal nº 58.639/2019 infringiu os princípios da Administração Pública previstos no artigo 37, "caput", da Constituição Federal, consubstanciando desvio de finalidade e improbidade administrativa. Requer, em sede liminar, a suspensão do Decreto Municipal nº 58.639/2019, com a reversão para o "status quo ante" no tocante aos Bilhetes Eletrônicos de Estudante e Vale Transporte. Pleiteia a procedência da ação para que seja declarada a nulidade do Decreto Municipal, alternativamente, que a ré seja compelida a retificá-lo, revertendo-o ao "status quo ante" e, finalmente, a condenação da ré ao pagamento de indenização por danos materiais e morais (fls. 01/23).

Com a inicial, vieram documentos (fls. 24/328). Mídia com matéria

1041706-20.2019.8.26.0053 - lauda 1



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
16ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA Nº 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020

jornalística juntada em pasta própria (fls. 332 e 353).

Em acolhimento da manifestação ministerial (fls. 333/337), foi determinada a oitiva prévia dos requeridos a respeito da liminar (fls. 339).

Sobreveio manifestação da Municipalidade, pugnando pelo indeferimento do pedido liminar (fls. 356/363).

A liminar foi indeferida (fls. 371).

Citados (fls. 352, 376 e 442), os corréus apresentaram contestação, arguindo, em preliminares, (i) inépcia da inicial; (ii) inadequação da via eleita; e (iii) ilegitimidade passiva do corréu Bruno Covas Lopes. No mérito, sustentam a inexistência de ato lesivo aos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Carta Magna bem como na Lei nº 12.587/2012, bem como ao Erário, pela edição do Decreto Municipal nº 58.639/2019; que o município tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local e sobre política de mobilidade urbana; que a emissão de apenas um único cartão implica em economia para o cofre público, maior controle no uso dos créditos pelos respectivos beneficiários e mais segurança ao sistema de transporte público com a redução da possibilidade de ocorrência de fraude; que tais alterações visam evitar o comércio ilegal de créditos de vale-transporte e que a unificação dos cartões não traz prejuízos ao usuário/beneficiário; que não houve desvio de finalidade ou improbidade administrativa na edição de tal decreto municipal (fls. 377/390, 401/412 e 444/455).

A autora manifestou-se em réplica (fls. 415/418, 419/424 e 462/469)

Sobreveio parecer do Ministério Público, pela rejeição da alegada inépcia da inicial e pelo acolhimento da preliminar de inadequação da via eleita (fls. 427/436).

É o relatório.

FUNDAMENTO E DECIDO.

Passo ao julgamento antecipado do feito, com fulcro no artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil, visto que as questões controvertidas envolvem questões exclusivamente de direito, motivo pelo qual prescindível a dilação probatória, bastando para o deslinde da lide os documentos já apresentados e as manifestações das partes.

Inicialmente, afasto a preliminar de inépcia da petição inicial.

Em que pesem os argumentos da requerida, certo é que da leitura da exordial extrai-se coerência lógica suficiente entre a causa de pedir e os pedidos. A autora pretende obter proclamação judicial para declarar a nulidade do Decreto Municipal nº 58.639/2019, por suposta violação dos princípios norteadores da Administração Pública. Embora o teor da narrativa apresentada na inicial, certo é que não comprometeu a exposição fática, de

1041706-20.2019.8.26.0053 - lauda 2



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
16ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA Nº 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020

modo que inviável o acolhimento da preliminar aventada.

Quanto à ilegitimidade de parte passiva arguida por Bruno Covas Lopes, repilo-a, eis que o artigo 6º da Lei nº 4.717/1965 dispõe expressamente sobre a possibilidade de ajuizamento de ação popular tanto contra a pessoa pública como *"as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado"*.

Noutro turno, porém, de rigor o acolhimento da preliminar de inadequação da via processual eleita, pelos seguintes fundamentos.

A ação popular é considerada como um dos autênticos instrumentos de exercício pleno da cidadania, servindo como uma das garantias instrumentais ou dos direitos-meios previstos na Constituição Federal em favor da proteção do cidadão contra os possíveis arbítrios do Estado. Dessa forma, o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal dispõe que: *"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"*.

No mesmo diapasão se pronuncia a doutrina, ao estipular que: *"Segundo decorre do texto constitucional expresso que, no particular, reproduz a essência do que também já previam as Constituições anteriores, a ação popular tem por objeto específico "anular ato lesivo" a um dos seguintes bens jurídicos: (a) ao patrimônio público, (b) à moralidade administrativa, (c) ao meio ambiente ou (d) ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII). A lesividade constitui, portanto, requisito indispensável para que o ato fique submetido a controle por essa especial via judicial"* (ZAVASCKI, Teori. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 6ª ed, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 80).

Segundo as alegações iniciais, a autora entende que a edição do Decreto Municipal nº 58.639/2019 seria contrária aos princípios da Administração Pública previstos no artigo 37, "caput", da Constituição Federal e caracterizaria desvio de finalidade e improbidade administrativa.

A requerente afirma que a alteração do Sistema de Bilhete Eletrônico (SBE) do transporte público municipal, inserta no inciso III do parágrafo único do artigo 3º do Decreto Municipal nº 58.639/2019, ao unificar os diversos bilhetes dos usuários (i.e., Bilhete Eletrônico de Estudante e Vale Transporte) em um cartão de Bilhete Único, causou-lhe prejuízos. Sustenta que o ato normativo abarca desvio de finalidade, ao argumento de notícia veiculada em matéria jornalística e relatório do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, os quais teriam



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
16ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA Nº 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020

identificado a necessidade de correção do Sistema de Bilhete Eletrônico (SBE) para evitar fraudes . Além disso, relata que o Município teria contratado empresa que ainda não solucionou as problemas e que o Prefeito do Município teria editado o decreto para beneficiar as empresas operadoras do sistema.

Pois bem.

Com relação ao pleito para restituição da quantia supostamente não devolvida pelo ente administrativo, após a unificação do bilhete estudantil e do vale transporte em Bilhete Único primeiro ponto, a autora se utiliza de instrumento processual manifestamente equivocado para tutelar interesse nitidamente particular e individual. Dessa forma, afigura-se incabível, em sede de ação popular, qualquer condenação da requerida ao pagamento de danos materiais e morais, conforme pleiteado na inicial.

Segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles, a ação popular "*É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O benefício direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga*" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 31ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 127).

No concernente ao aventado desvio de finalidade, necessário pontuar que, apesar de envolver questões de interesse da coletividade, ele é apresentado de forma abstrata e secundária, não como a principal causa de pedir do presente feito. É que a lesão a ser evitada ou reprimida pela via da ação popular não deve ser abstrata ou genérica, mas sim efetiva e concreta. A autora sustenta que o Decreto Municipal nº 58.639/2019 não seria destinado a atender o interesse da coletividade, mas sim interesses particulares e contrários à moralidade administrativa, trazendo, como fundamento de tal alegação, notícia veiculada em canal televisivo e relatório do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (fls. 101/136). Entretanto, tanto a reportagem televisiva apresentada como o relatório do Tribunal de Contas indicam a necessidade de realização de modificações no Sistema de Bilhete Eletrônico (SBE) do transporte público municipal com vistas a ampliar a segurança do sistema e evitar a ocorrência de fraudes. Tanto é assim que o Relatório do Tribunal de Contas cita, como uma das propostas de determinações: "*4.10. Priorizar e patrocinar pela alta administração da SPTrans a implantação da nova versão do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, que pode solucionar diversos problemas relacionados à versão corrente (item 3.2.4.2.)*" (fls. 134).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
16ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA Nº 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020

E, ao que tudo indica, as disposições do Decreto Municipal nº 58.639/2019 visam atender tais recomendações, sendo, uma delas, a de concentrar quaisquer perfis de usuários do sistema de transporte (usuário comum, vale transporte, bilhete estudantil, etc.) em um mesmo cartão de Bilhete Único, respeitados os créditos eletrônicos adquiridos. Trata-se de medida que visa, como indicado pelas corrés, economia para os cofres públicos, maior controle no uso dos créditos pelos respectivos beneficiários e mais segurança ao sistema de transporte público, evitando-se o uso ou comercialização indevida de créditos de bilhetes de transporte.

A ação civil pública movida pela Defensoria Pública e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC – (fls. 46/97) não se presta como argumento apto a robustecer as alegações da autora, vez que abarca questão distinta do presente feito.

A matéria jornalística de fls. 149/307, por seu turno, versa sobre notícia do processo de licitação das linhas municipais de transporte público, ou seja, não diz respeito ao objeto dos autos.

Portanto, ao contrário do sustentando na inicial, não houve a demonstração, ainda que indiciária, da prática de ato lesivo ao patrimônio público a justificar o ajuizamento da via eleita. A edição do Decreto Municipal seguiu os requisitos previstos na legislação de regência, sendo que a insurgência apresentada na inicial se destina ao atendimento de interesse particular.

Além disso, possível mencionar o fato de que conforme iterativa jurisprudência deste Tribunal de Justiça descabe o ajuizamento de ação popular para discussão de atos normativos em abstrato, inclusive decretos do Executivo, sob pena de desvirtuamento do sistema de declaração de (in)constitucionalidade dos atos normativos.

Destarte, por qualquer ângulo que se analise, a ação popular mostra-se via processual inadequada para a efetivação da pretensão da autora.

Nesse mesmo sentido, já entendeu este E. Tribunal de Justiça em casos similares, confira-se:

APELAÇÃO – Ação popular – Pretensão à anulação do Decreto nº. 6.440/2016, que majorou a tarifa de transporte público do Município de Campo Limpo Paulista – Extinção do processo, sem resolução de mérito, por inadequação da via eleita – Pretensão de reforma – Impossibilidade – Ação popular que é instrumento para anular ato administrativo lesivo ao patrimônio público ou ao meio ambiente – Inocorrência, nem mesmo em tese, de lesão ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
16ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA Nº 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020

patrimônio público – Caso concreto que não se insere nas hipóteses de cabimento da ação popular – Reconhecimento de inadequação da via eleita que se impõe – Precedentes – Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1000825-14.2016.8.26.0115; Relator (a): Maria Olívia Alves; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Campo Limpo Paulista - 1ª Vara; Data do Julgamento: 13/05/2019; Data de Registro: 14/05/2019)

AÇÃO POPULAR. Pretensão destinada ao reconhecimento de nulidade do Decreto Municipal que deferiu o pedido de fechamento do bairro Vila Verde. Inadequação da via eleita. Ausência do preenchimento dos requisitos necessários ao ajuizamento da ação popular. Pretensão que não se destina à anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, ou dos Municípios, nos termos do artigo 1º, da Lei nº 4.717/65. Ação extinta, sem julgamento do mérito. RECURSOS PREJUDICADOS. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1010781-45.2018.8.26.0451; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Piracicaba - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 30/03/2020; Data de Registro: 30/03/2020)

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL. Ação Popular. Extinção sem resolução do mérito. Indeferimento da petição inicial. Pretensão do apelante de ver reformada sentença que extinguiu ação popular, sem resolução de mérito, por falta de interesse de agir. Manutenção. Autor que, por via oblíqua, colima a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 62.536/17, bem como a condenação do Estado na obrigação de fazer consistente na reabertura do 4º Distrito Policial de Jacareí. Impugnação de lei em tese. Ação popular que não se presta a essa finalidade. Inadmissibilidade da veiculação de pedido consistente em obrigação de fazer, sem ato administrativo concreto a ser desconstituído que é pressuposto indispensável. Inadequação da via eleita. Mantida a sentença de extinção da ação, sem resolução do mérito, nos termos dos artigos 330, III e 485, I, do CPC. Recurso não provido. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1007700-46.2019.8.26.0292; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/08/2020; Data de Registro: 24/08/2020)

Nada mais pertine.

Ante o exposto, **EXTINGO O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO**, com fundamento no art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

Deixo de condenar a autora ao pagamento de custas e despesas processuais e honorários advocatícios, nos termos do artigo 13 da Lei nº 4.717/65.

Transcorrido o prazo para recurso das partes, remetam-se os autos ao

1041706-20.2019.8.26.0053 - lauda 6



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
16ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA Nº 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020

Egrégio Tribunal de Justiça, por ser caso de reexame necessário conforme artigo 19 da Lei nº 4.717/65.

P.I.C.

São Paulo, 10 de setembro de 2020.

Renata Pinto Lima Zanetta

Juíza de Direito

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