



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

Registro: 2019.0000101761

Natureza: Suspensão de Liminar

Processo n. 2029492-42.2019.8.26.0000

Requerente: Município de São Paulo

**Requerida: Juízo de Direito da 11ª Vara da Fazenda Pública da
Comarca de São Paulo**

Pedido de suspensão de liminar - Decisão que determinou a imediata suspensão dos efeitos da Portaria SMT nº 189/2018 (que estabeleceu novas tarifas para a utilização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo), restabelecendo as tarifas anteriormente vigentes - Evidenciado risco de grave lesão à ordem e economia públicas - Pedido acolhido.

Vistos.

O **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO** requer a suspensão dos efeitos da liminar concedida nos autos da ação civil pública nº 1002691-44.2019.8.26.0053, sob a alegação de grave lesão de difícil reparação.

Registre-se que a Defensoria Pública apresentou memoriais por escrito em relação ao presente pedido, em forma física,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

que foram entregues a esta Presidência nesta data, devendo ser arquivados pela Serventia.

É o relatório.

Fundamento e decido.

I – A suspensão dos efeitos da liminar pelo Presidente do Tribunal competente para conhecer do recurso constitui **medida excepcional**, destinada a evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, não consistindo em sucedâneo recursal.

Por não ter natureza recursal, este incidente não se destina prioritariamente à apreciação das provas ou ao reconhecimento de nulidades processuais no feito de origem. Seu foco está, pelo contrário, no exame da efetiva ou possível lesão aos interesses públicos tutelados (ordem, saúde, segurança e economia públicas).

Todavia, embora o cerne do pedido de suspensão não esteja no mérito da demanda, mas sim na potencialidade lesiva aos interesses referidos, cumpre ressaltar que esta Presidência tem exigido a presença de *fumus boni iuris* – caracterizado, na hipótese, pela probabilidade de reversão da decisão pelas vias recursais ordinárias – como condição necessária para o deferimento de tais solicitações. Como bem observado pelo Min. Sepúlveda Pertence, no clássico voto proferido no SS 1149 AgR, "*não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni iuris que,*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante." (j. 03/04/1997).

Nem poderia ser diferente, tendo em vista a função tipicamente *cautelar* do instituto, que funciona como medida de **contracautela com vistas a salvaguardar o efeito útil do êxito provável do recurso do ente estatal**, em caso de risco de grave lesão a interesse público relevante (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Manual do Mandado de Segurança*, 2ª Ed., Atlas, p. 295-96).

Com base nessas premissas, passa-se à análise do pedido.

II – No caso em exame, a decisão copiada às fls. 337/344 determinou a imediata suspensão dos efeitos da Portaria SMT nº 189/2018 (que estabeleceu novas tarifas para a utilização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo), restabelecendo as tarifas anteriormente vigentes.

Os argumentos invocados na decisão de 1º grau foram, em apertada síntese, os seguintes: (i) o Município não demonstrou haver embasamento contratual para o reajuste efetuado, principalmente pelo fato de os contratos em vigor serem emergenciais; (ii) a edição da Portaria não observou requisito procedimental previsto em lei, qual seja a análise prévia pelo CMTT dos estudos técnicos que embasaram o reajuste.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Gabinete da Presidência

II.1. O pedido de suspensão deve ser acolhido.

O *fumus boni iuris*, na acepção particular acima descrita – probabilidade de reversão da decisão pelas vias recursais ordinárias – está presente.

Prescreve o artigo 9º, §§º 1º, 2º e 3º, da Lei Federal nº 12.587/12, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana:

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se deficit ou subsídio tarifário.

Estabelece referida lei, portanto, uma diferenciação entre "tarifa de remuneração" – paga pelo Poder Público à empresa contratada, que abrange inclusive eventual subsídio (§1º) – e "tarifa pública", que é o preço cobrado diretamente do usuário do serviço de transporte (§2º).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

Ao contrário do sugerido pela autora da Ação Civil Pública (Defensoria Pública do Estado de São Paulo), a Portaria suspensa pela decisão de 1º grau trata do reajuste da **"tarifa pública" (preço cobrado do usuário) e não da "tarifa de remuneração" paga ao concessionário do serviço**, objetivando, em última análise, reduzir o aporte feito pelo Município ao sistema na forma de subsídios (de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 2,8 bilhões).

Daí porque a matéria ora em debate, respeitada a cognição da Magistrada de 1º grau, não guarda relação direta com qualquer vício que supostamente possa macular os contratos celebrados entre o Poder Público e os prestadores do serviço de transporte (notadamente as sucessivas prorrogações contratuais e contratos emergenciais que se desenrolam desde 2013), pois, repita-se, a questão não diz respeito à remuneração dos prestadores, mas sim ao preço público cobrado dos usuários, que, na forma do art. 9º, §2º, acima transcrito, será "instituído por ato específico do poder público outorgante."

E essa foi, com a devida vênia, a linha de argumentação central seguida na r. decisão de 1º grau, como se evidencia particularmente às fls. 339/340.

Não se discute que os problemas que cercam as várias prorrogações contratuais, contratos emergenciais e o próprio procedimento licitatório referente ao serviço de transporte urbano paulistano (alvo de sucessivos questionamentos perante o Tribunal de Contas, como é de conhecimento geral) **estão longe de configurarem um quadro ideal sob o ponto de vista da regularidade administrativa**, o que certamente será alvo de especial atenção,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

doravante, por parte do atual Alcaide e de sua equipe. Todavia, insisto, **o campo adequado de impugnação desses supostos vícios não parece residir no questionamento do valor do preço público cobrado do usuário final** (até porque, como já dito, o único impacto concreto do aumento operado pela Municipalidade é a redução do subsídio que terá de ser arcado pelo povo paulistano como um todo, inclusive dos que não se valem do serviço em análise).

Ademais, princípios como o da "moralidade administrativa" ou da "gestão participativa", invocados na decisão de 1º grau, não devem servir para afastar, **em condições normais e na ausência de ilegalidades evidentes**, a prerrogativa do gestor público municipal – investido de autorização legal específica para a tomada dessa decisão, eleito democraticamente para tanto e munido dos dados técnicos pertinentes – de fixar a tarifa necessária para recompor a inflação, sobretudo quando imbuído de finalidade aparentemente legítima (de reduzir o déficit arcado pela Prefeitura com o sistema de transportes). Como dispõe o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão."

A gravidade da medida – suspensão de aumento tarifário que já estava em vigor **desde o início de janeiro**, em matéria tão politicamente sensível como a do reajuste do preço do ônibus – recomendava máxima cautela, notadamente considerando que foi tomada em sede de cognição sumária. Consoante decidido pelo Superior Tribunal de Justiça em caso assemelhado, postura tão drástica somente deve ocorrer após a constatação, estreme de dúvidas, da ilegalidade ventilada, desfecho que em regra só se mostra possível



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Gabinete da Presidência

após a completa instrução do feito.¹

Por fim, ainda em sede de *fumus boni iuris*, ressalto que a não observância do requisito procedimental de análise prévia da matéria pelo CMTT, mesmo se vier a ser comprovada, não conduz, por si só, à nulidade da Portaria que promoveu o reajuste, em atenção sobretudo aos princípios da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**, considerando que tal órgão tem atuação meramente **opinativa** e não **deliberativa**, conforme artigos 2º e 3º, inciso X, do Decreto n. 54.058/2013 (fls. 91/92). Ademais, como destacado pela Municipalidade à fl. 06, o reajuste da tarifa foi submetido à Câmara dos Vereadores, órgão de inegável representatividade popular e democrática.

II.2. Igualmente presente também está o *periculum in mora*, na particular acepção que este requisito assume no remédio da suspensão de liminar (grave ofensa à ordem, saúde, segurança e economia públicas).

Primeiro, constata-se risco à ordem pública.

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o conceito de ordem pública, para os fins do art. 15 da lei nº 12.016/09 e do art. 4º da lei nº 8.437/92, abrange o de "ordem administrativa em geral", compreendida como a **normal execução dos serviços públicos, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas** (cf., STA-AgRg 112, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 27.02.08; Pet-AgRg-AgRg 1.890, Rel. Min. Marco Aurélio, red. ac. Min. Carlos

¹ S.T.J., AgInt no AgInt na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2.240-SP, Rel. Min. Laurita Vaz, j. 07/06/17.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência

Velloso, j. 01.08.02; SS-AgRg 846, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29.05.96; e SS-AgRg 284, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 11.03.91).

A decisão ora atacada traz risco à ordem pública na acepção acima declinada, na medida em que interfere – sem razão legítima manifestamente demonstrada – [i] no exercício de função que é própria do Executivo Municipal (edição de Portaria para reajustar tarifa de transporte urbano), bem como [ii] na própria execução do referido serviço público, na medida em que o não reajuste pode levar a reflexos em sua regularidade e qualidade.

Ademais, conforme demonstrado pela requerente, a manutenção da decisão tem o potencial de causar grave lesão à economia pública, pois o ônus financeiro do não reajuste da tarifa será, em última análise, **carreado à Municipalidade** na forma de **subsídios** (e, por conseguinte, a todos os municípios, mesmo aos que não se utilizam diretamente do serviço), sendo que o prejuízo anual estimado, a esse título, seria de aproximadamente **meio bilhão de reais** (fl. 04).

Como já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, em expediente que cuidava exatamente de antecipação de tutela concedida para suspender aumento de tarifa de transporte público, **"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. [...] Dessa forma, o ato administrativo editado pelo Estado de São Paulo deve ser prestigiado também para mitigar a problemática do déficit**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Gabinete da Presidência

democrático do Poder Judiciário." (AgInt no AgInt na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2.240-SP, Rel. Min. Laurita Vaz, j. 07/06/17)²

Toda decisão de reajuste de preço público, especialmente em seara de exacerbada sensibilidade como a de transporte urbano, carrega um **ônus político significativo para o gestor público**. É de se presumir, nesse contexto, que o agente que decide assumir tal ônus o faz na busca do melhor interesse público (para equilíbrio do Erário, no caso) e não para atingir finalidades escusas (como seria a artificial manutenção de um sistema indevido de contratações emergenciais).

Observe-se, em arremate, que o reajuste está em vigor, conforme já apontado, **desde o início de janeiro deste ano**, traduzindo assim situação econômico-social já assentada e assimilada.

Daí, com a devida vênua, a presença dos requisitos da suspensão da liminar.

III - Ante o exposto, **defiro** o pedido de suspensão, cientificando-se o r. Juízo *a quo*.

P.R.I.C.

São Paulo, 15 de fevereiro de 2019.

MANOEL DE QUEIROZ PEREIRA CALÇAS
Presidente do Tribunal de Justiça

² Tal precedente, por dever de lealdade, deve-se ressaltar, é o mesmo mencionado às fls. 07/08 da inicial do requerimento.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Presidência