

Superior Tribunal de Justiça

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2.240 - SP (2017/0011208-5)

RELATORA : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR : JOSÉ RENATO FERREIRA PIRES E OUTRO(S) -
SP111763
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERES. : ALENCAR SANTANA BRAGA E OUTROS
ADVOGADO : VALTER COSTA JUNIOR - SP372533

DECISÃO

Vistos.

Cuida-se de pedido de suspensão de liminar e de sentença protocolado pelo ESTADO DE SÃO PAULO contra *decisum* proferido pelo Presidente do Tribunal de Justiça no Estado de São Paulo que não concedeu a suspensão dos efeitos da liminar concedida por juízo de primeira instância e mantida por órgão fracionário do Tribunal *a quo*. Transcrevo a emenda da decisão do Presidente da Corte local (fl. 106, e-STJ):

*"Pedido de suspensão dos efeitos da tutela de urgência –
Decisão que suspendeu o reajuste da tarifa de transporte público
Risco de grave lesão à ordem e à economia públicas não
evidenciado – Pedido rejeitado."*

Na sua petição inicial (fls. 1-31, e-STJ), a pessoa jurídica de direito público explica que o presente pedido tem origem em ação popular na qual foi concedida liminar para sustar os efeitos de aumento diferenciado de tarifas dos vários modais de transporte público no Estado de São Paulo. A liminar foi estendida para as cinco áreas metropolitanas do Estado. No caso, alega-se que há prejuízos projetados de cerca de R\$ 400 milhões por ano. Alega violação à ordem pública por interferir de forma direta nas atribuições do Poder Executivo, bem como por ignorar a presunção de legitimidade dos atos administrativos. Na substância, alega que o Tribunal de Justiça violaria a justiça tarifária que embasaria os cálculos das tarifas e que ignoraria os índices contratuais de reajuste das concessões e das permissões de transporte público. Alega precedentes nas SLA 2138/RS e SLS 1490/TO. Traz diversos argumentos técnicos em prol da modificação no sistema de tarifas. Alega que a liminar concedida, mantida e não suspensa afeta o direito de terceiros, em especial de várias empresas públicas, concessionárias e permissionárias. Descreve em detalhes todas as resoluções suspensas.

Do ponto de vista processual, alega, ainda, que a liminar esgotou o

Superior Tribunal de Justiça

objeto da ação e violou o § 3º do art. 1º da Lei n. 8.437/92, bem como que o instituto da ação popular teria sido usado de forma invertida, pois a presente ação geraria lesão ao erário.

É, no essencial, o relatório.

Deve ser negada a liminar postulada.

Transcrevo a decisão judicial de concessão da liminar, prolatada no plantão judiciário do Tribunal de origem (fls. 264-265, e-STJ):

"(...)

1. Concedo a gratuidade dos autores. Anote-se.

2. Trata-se de ação popular, com pedido de tutela de urgência, com o objetivo de suspender imediatamente o aumento da tarifa de transporte público, veiculado por ofício encaminhado pelo Secretário de Transportes Metropolitanos à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

3. Considerando que o alegado reajuste é aplicado pelo Poder Executivo Estadual, não identifico legitimidade passiva do Prefeito Municipal, razão pela qual excluído do polo passivo João Dória.

Anote-se.

3. Estão presentes os requisitos legais para suspensão pretendida.

De acordo com o ofício encaminhado à Assembléia Legislativa, manteve-se o valor da tarifa básica do metrô, mas aplicou-se forte reajuste a outras tarifas, como a do bilhete integrado, sem justificativa para tal discriminação entre os usuários do serviço público.

A discriminação parece ser injusta, pois a medida é mais benéfica a quem reside em locais mais centrais e se utiliza apenas do metrô, cuja tarifa integrada foi aumentada acima da inflação.

Há ilações de que a manutenção da tarifa do metrô apenas de deu porque o Governador do Estado não queria arcar com o ônus político do reajuste, pois o candidato a Prefeito Municipal por ele apoiado e eleito declarou após as eleições que manteria o valor da tarifa básica de ônibus.

Quer pela ausência de motivação para discriminação entre os usuários do serviço de metrô (ausência de reajuste para a tarifa básica e reajuste acima da inflação para a tarifa integrada), quer pela suposta motivação política na manutenção da tarifa básica, aparentemente o ato administrativo pode ser considerando nulo, ao final do processo.

Superior Tribunal de Justiça

Se não suspenso o reajuste, haverá risco aos usuários do serviço público de transporte, que se sujeitarão aos novos valores a partir de 8 de janeiro de 2017, obrigados a maiores gastos em momento de crise econômica.

Não há risco de prejuízo irreparável aos cofres públicos, pois a decisão ora proferida poderá ser objeto de recurso e, em caso de provimento, o reajuste aplicado imediatamente.

4. Pelo exposto, defiro a liminar e suspendo os efeitos da planilha de reajuste publicada no DOE. de 31/12/16.

Cite-se e intime-se o Chefe do Poder Executivo Estadual para contestar o feito, no prazo de 20 (vinte) dias úteis. Cópia dessa decisão servirá como mandado.

(...)"

A decisão primeva foi estendida para outras regiões metropolitanas do Estado, da seguinte forma (fls. 323-326, e-STJ):

"(...)

Vistos.

Ciente dos documentos apresentados às fls. 101/157.

Acolho a emenda à inicial de fls. 84/99. Providencie a Z. Serventia as anotações necessárias para inclusão do Senhor Secretário de Transportes Metropolitanos Clodoaldo Pelissioni no pólo passivo da lide.

Em apertada síntese e em aditamento, pleiteiam os autores que a medida liminar seja estendida para que a suspensão dos efeitos dos reajustes aplicados nas tarifas de transporte público atinjam as Resoluções STM 001 a 022/2017. Os argumentos para a suspensão são , basicamente, os mesmos constantes da peça inicial.

É o relatório. DECIDO.

Defiro a extensão dos efeitos da liminar e adoto, como razão de decidir e com a devida vênia, os mesmos argumentos constantes da v. Decisão proferida nos autos do pedido de suspensão de tutela de urgência bem como as razões constantes da decisão de fls. 78/79, eis que os critérios para o reajuste constantes das citadas Resoluções não está detalhado tecnicamente , o que impede a análise de sua pertinência e , ademais, supera, sem explicação, os índices inflacionários.

No mais, providenciem os requerentes o endereço completo onde deverá ser citado o Secretário de Transportes Metropolitanos. Providenciado, cite-se e intime-se os requeridos, com cópia da decisão de fls 78/79, servindo a presente como mandado.

Superior Tribunal de Justiça

Intime-se.

(...)"

Ainda, transcrevo trecho do *decisum* proferido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 107-110, e-STJ):

"(...) No caso em exame, a decisão suspendeu o reajuste objeto de ofício do Poder Executivo para o Poder Legislativo Estadual, que encaminhou planilha de reajuste – ou planilha de custos (publicada no DOE de 31/12/2016, caderno do Poder Legislativo), relativo às tarifas de transporte público de trem e metrô, nos bilhetes integrados com os ônibus da capital paulista e nos bilhetes temporais.

Não se vislumbra, in concreto, os pressupostos legais autorizadores do manejo deste excepcional instrumento.

Isto porque, limitou-se o Estado a referir que a decisão do juízo a quo implica indevida interferência nas atribuições próprias do Poder Executivo, especificamente na Secretaria do Estado dos Transportes Metropolitanos, à qual incumbe a execução da política de transportes na Região Metropolitana de São Paulo, seu sistema viário metropolitano e os assuntos correlatos.

Mas cumpre lembrar que o exercício das atividades atribuídas ao Poder Executivo não afasta possibilidade de aferição, pelo Judiciário, acerca da presença dos requisitos da validade do ato praticado. Em outras palavras, a atuação do Poder Executivo está sujeita à verificação judicial da plena adequação do ato administrativo às suas finalidades essenciais.

E no caso presente a decisão questionada entendeu que a redução do desconto que beneficiava significativa parcela de usuários do transporte público metropolitano, em especial aqueles que utilizam o sistema integrado, e que resultou em reajuste bem acima dos índices inflacionários, não foi devidamente justificada.

E de fato, a planilha trazida pela Fazenda do Estado (paginas 46/47), que repete a enviada ao Poder Legislativo, é singela e despida de dados concretos a respeito da variação de preços dos insumos do transporte público, do comportamento da demanda, da remuneração dos operadores dos serviços, do custo por passageiro, de receitas extratarifárias, do subsídio previsto no orçamento, dos custos e demais elementos que justificassem a recomposição tarifária almejada. Em suma, faltou, numa análise inicial, detalhamento técnico que demonstrasse a existência de situação fática autorizadora do reajuste (ou redução de descontos em algumas modalidades de tarifa) nos patamares praticados.

Nessa linha, considerados os próprios fundamentos da ordem

Superior Tribunal de Justiça

liminar, não há também como aferir aqui que a sua manutenção representará irreparável impacto e prejuízo ao erário.

Em princípio, como articulado na inicial da ação popular, carece de motivação adequada o acréscimo tarifário apenas para parcela significativa de usuários, omitindo a Administração atos formais indispensáveis à recomposição perseguida.

As demais questões, relativas à inadequação da ação popular para defesa da moralidade administrativa, à falta de amparo técnico para a concessão da tutela de urgência, à falta de prévia oitiva do Poder Público, à existência de periculum in mora reverso, à inexistência de verossimilhança das alegações do autor popular, não são relevantes para fins de suspensão de liminar, e devem ser alegadas na via recursal adequada.

(...)"

Noto que o fundamento para a concessão da liminar foi mantido na decisão que negou o pedido de suspensão. O Presidente do Tribunal de origem firmou claramente que o aumento não estava devidamente justificado, pois os documentos juntados aos autos não explicariam de forma suficiente as razões da majoração. Principalmente, o ponto nodal seria a diferença de aumento em prol de um conjunto de usuários em detrimento de outros.

Para o Tribunal de Justiça local, havia necessidade de motivação ao ato de reajuste. E, ainda, que tal controle – motivação dos atos administrativos – não significaria uma incursão no mérito da ação do Poder Executivo.

Não identifico nenhuma violação jurídica nas conclusões da Corte local, a qual apreciou a matéria nos limites da lide.

Não vejo *fumus boni iuris*.

No mais, os dois precedentes mais expressivos da Corte Especial, sobre tarifas de ônibus, se referem a manutenção de situações nas quais o Poder Judiciário houve por considerar que a majoração da tarifa afetava a ordem pública e não o contrário, como ocorre nos autos:

"AGRAVO REGIMENTAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR. MAJORAÇÃO DE TARIFA. GRAVE LESÃO À ORDEM E ECONOMIA PÚBLICAS DEMONSTRADA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

(...)

- Configurada a grave lesão à ordem e à economia públicas, mantém-se a decisão agravada que suspendeu o provimento judicial antecipatório dos efeitos da tutela para majorar as tarifas

Superior Tribunal de Justiça

de passagens de transporte coletivo.

Agravo regimental improvido."

(AgRg na SLS 943/MA, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Corte Especial, julgado em 04/03/2009, DJe 30/3/2009.)

"AGRAVO REGIMENTAL EM PEDIDO DE SUSPENSÃO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REAJUSTE DE VALORES DE TRANSPORTE COLETIVO ANTES DE DECISÃO DEFINITIVA. FALTA DE LIQUIDEZ E CERTEZA NOS ÍNDICES PLEITEADOS. LESÃO AO INTERESSE PÚBLICO CONFIGURADA. LEI Nº 8.437/92, ART. 4º.

(...)

2. Ofende o interesse público decisão provisória que, desde logo, determina sejam majoradas tarifas de transporte urbano em percentual controverso, ainda em discussão nas instâncias ordinárias.

3. Agravo Regimental não provido."

(AgRg na SLS 20/PE, Rel. Ministro Edson Vidigal, Corte Especial, julgado em 25/10/2004, DJ 6/12/2004, p. 170.)

Assim, também não identifico o *periculum in mora*.

Não localizo, portanto, grave lesão à ordem e à economia pública.

Ante o exposto, indefiro o pedido de liminar.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 25 de janeiro de 2017.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência