



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
1ª Vara Cível da Comarca de Concórdia

Travessa Silvio Roman, 45 - Bairro: Nossa Senhora da Salette - CEP: 89700316 - Fone: (49)3521-8662 - www.tjsc.jus.br -
Email: concordia.civell1@tjsc.jus.br

AÇÃO POPULAR Nº 5000027-55.2024.8.24.0019/SC

AUTOR: JOAO VALMOR REITEL

AUTOR: CLOSMAR ZAGONEL

AUTOR: FABIO LUIS FERRI

RÉU: ROGERIO LUCIANO PACHECO

RÉU: MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA/SC

SENTENÇA

Trata-se de ação popular movida por FABIO LUÍS FERRI, CLOSMAR ZAGONEL e JOÃO VALMOR REITEL em face do MUNICÍPIO DE CONCÓRDIA e ROGÉRIO LUCIANO PACHECO, prefeito Municipal, no âmbito da qual almejam a obtenção de provimento jurisdicional visando "*(a) a manutenção do valor da tarifa do transporte coletivo até que sejam cumpridos todos os requisitos de reajuste previstos no edital de regência da concessão e nos próprios contratos assinados entre a Prefeitura de Concórdia e a empresa Hodierna, abstendo-se de majorar a tarifa sem a devida comprovação das melhorias obrigacionais prevista no contrato de concessão (doc. Anexo), bem como, na reimplantação das linhas suspensas após a pandemia e atualização da frota, suspendendo provisoriamente e imediatamente os efeitos do Decreto nº 7.913, de 2 de janeiro de 2024, além de apresentar a planilha de cálculo que justifique tal reajuste em 60%; ou, (b) seja autorizado o aumento da tarifa de transporte coletivo até o limite da inflação/salário mínimo do período; ou, ainda, (c) seja suspenso os efeitos do decreto até que seja finalizado o processo Legislativo de concessão de subsídio tarifário a empresa Hodierna, em trâmite na Câmara de vereadores (dentro do prazo regimental)*" (evento 1, anexo 1, fl. 2).

Segundo o exposto na inicial, diante da edição do Decreto 7.913/2024, no qual está fixada a tarifa a ser paga pelos usuários do transporte público coletivo no Município de Concórdia, se estaria diante da prática de "*ato atentatório a diversos princípios da administração pública, dentre eles o da moralidade e da eficiência*" (evento 1, anexo 1, fl. 4).

Asseveram a ausência de motivo para o reajuste tarifário, que impõe ao usuário o ônus de manter o equilíbrio do sistema, o qual penaliza a população em geral, especialmente os usuários do sistema de transporte que possuem menor renda. Apontam que a motivação invocada no decreto como justificativa para o reajuste é genérica e não se presta ao fim colimado pelo ente municipal. Aduzem que não consta estudo técnico apto a embasar o aumento autorizado por Decreto, a não ser a necessidade de recomposição inflacionária. Argumentam, ainda, que o reajuste autorizado foi desproporcional, muito superior ao reajuste do salário mínimo ou a inflação do período. Destacam que o transporte público constitui direito social e sua política tarifária deve observar a modicidade do valor cobrado; defendem que o reajuste seja aplicado somente após esgotadas as demais alternativas.

Na petição inicial, a parte demandante ainda teceu considerações a respeito dos legitimados para propositura e integração do polo passivo da presente demanda, defendeu a aplicabilidade das normas de proteção do consumidor ao caso concreto e a ilegalidade do normativo impugnado. Requereu, em vista disso, a antecipação do provimento meritório e sua final confirmação em sentença.

Juntou documentos.

Ajuizada ainda em regime de plantão judiciário, sobreveio a decisão encartada ao evento 5, na qual a liminar não restou apreciada, por não se adequar às previsões inscritas na Resolução CM n. 10/2022.

A parte autora aditou a exordial, incluindo outros dois autores – ANDERSON GUZZATTO e JADERSON MIGUEL PRUDENTE – e pleiteou a reconsideração do provimento (evento 15).

Mantida a decisão anterior (evento 18), foram os autos redistribuídos para expediente ordinário.

Vieram conclusos.

É o relatório.

Decido.

1. Da competência

Inicialmente, não obstante o pedido formulado na petição inicial no sentido de que a demanda fosse distribuída à Vara Especializada dos feitos da Fazenda Pública desta Comarca (ev. 1, anexo 1, fl. 7), consigno que, nos termos do art. 4º, I, “a” da Resolução TJ n. 41/2010, alterada recentemente pela Resolução TJ n. 36/2022, a competência para processar e julgar ações populares pertence a este juízo, *verbis*:

Art. 4º Compete privativamente ao Juiz de Direito da 1ª Vara Cível da comarca de Concórdia:

I – processar e julgar as ações: (Redação dada pelo art. 2º da Resolução TJ n. 36 de 21 de setembro de 2022)

a) constitucionais (mandado de segurança, ação civil pública, ação popular e habeas data); e (Acrescentada pelo art. 2º da Resolução TJ n. 36 de 21 de setembro de 2022)

Desse modo, nos termos da normativa acima transcrita, a competência para processar e julgar as demandas de indole constitucional, dentre elas a ação popular, pertence a este juízo.

2. Do cabimento da presente ação popular

É consabido que a Constituição da República garante a qualquer cidadão a legitimidade “*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*” (art. 5º, inc. LXXIII).

Da norma constitucional, portanto, depreende-se que a ação popular tem por objetivo, necessariamente, a anulação de ato lesivo a um dos seguintes bens jurídicos: a) patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; b) moralidade administrativa; c) meio ambiente; e d) patrimônio histórico e cultural.

Outrossim, nos termos do art. 1º da Lei 4.717/1965, a ação popular é destinada "*anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos*".

No mesmo sentido, o § 1º do mencionado excerto de lei define patrimônio público como sendo os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

No art. 2º a lei da ação popular reputa como nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas e que contenham algum desses vícios: praticados por autoridade incompetente, vício de forma, objeto ilícito, sem motivação ou com desvio de finalidade. Os atos que contenham outros vícios, diversos desses elencados no art. 2º, mas que se mostrem igualmente lesivos ao patrimônio das pessoas indicadas no art. 1º, serão anuláveis, como prevê o art. 3º da Lei da Ação Popular.

Já o art. 4º, a Lei 4.717/1965 discrimina uma série de atos que também são considerados nulos, mas sem fazer referência expressa à lesividade deles, a qual, portanto, passa a ser presumida em tais hipóteses e faz recair sobre o réu o ônus de demonstrar a inocorrência do opróbio.

No caso em tela, os autores impugnam o Decreto n. 7.913, de 2 de janeiro de 2024, editado pelo Prefeito Municipal de Concórdia, que revisou o valor da tarifa a ser paga pelos usuários do transporte público coletivo, o qual possui o seguinte teor:

“O Prefeito do Município de Concórdia, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica do Município, art. 63, VI, c/c o disposto no art. 6º, § 2º, da Lei Complementar nº 155, de 18 de dezembro de 1998, na Lei Complementar nº 247, de 20 de setembro de 2002 e alteração, e considerando que:

- o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser garantido, conforme estabelece o art. 65, d, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e o art. 9º, § 2º, da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

- a definição do valor das tarifas e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro contratual são definidas através das planilhas, parte integrante do Contrato de Concessão nº 5/2014, de 13 de janeiro de 2014, firmado entre o Município e a empresa concessionária detentora da outorga, em caráter de exclusividade, dos serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros no Município de Concórdia;

- o Parecer nº 10/2023, da Comissão de Análise de Tarifas Públicas concluiu que houve a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 5/2014, recomendando a recomposição do preço da tarifa do

transporte coletivo urbano, em face à ausência de subsídio tarifário;

- o Município de Concórdia foi condenado em processo judicial - Processo nº 5007708-81.2021.8.24.0019 - a pagar o valor de R\$ 3.224.317,86 (três milhões, duzentos e vinte e quatro mil, trezentos e dezessete reais e oitenta e seis centavos) a título de subvenção para reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 5/2014, referente ao período de 3/2020 a 8/2021;

- a tarifa para o transporte coletivo público urbano em Concórdia encontra-se congelada desde janeiro de 2022, em razão da concessão de subsídios tarifários, conforme Leis nº s. 5.758, de 22 de dezembro de 2022 e 5.804, de 3 de julho de 2023, sendo que, neste mesmo período, além do preço do óleo diesel, um dos principais itens de custos que compõem a planilha tarifária, ter sofrido novos aumentos, houveram reajustes dos vencimentos dos empregados (motoristas/fiscais), benefícios sociais, pneus, peças e outros itens de manutenção de veículos;

- o Município encaminhou à Câmara Municipal de Vereadores, em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 69/2023, que autoriza a concessão de subsídio tarifário ao transporte público coletivo urbano de passageiros no Município de Concórdia, com a finalidade de assegurar a modicidade e reduzir a tarifa aplicada atualmente, a generalidade do transporte público coletivo, as gratuidades e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão;

- o referido Projeto de Lei não foi votado pelo Poder Legislativo, mesmo após a convocação pelo Chefe do Poder Executivo para reunião extraordinária em face do relevante interesse público existente, conforme Ofício GAP 211/2023, DECRETA:

Art. 1º Fica fixada em R\$ 8,00 (oito reais), a tarifa da passagem do transporte coletivo no perímetro urbano e de expansão urbana do Município de Concórdia, a partir de 3 de janeiro de 2024.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Analisando as razões expostas pelos requerentes no bojo da petição inicial, evidencia-se a absoluta ausência de menção à lesividade do ato em face do patrimônio público do Município de Concórdia.

Isso porque, efetivamente, o reajuste tarifário não importa em lesão ao Erário, seja de forma direta ou indireta. A rigor, a medida tende a ter efeito contrário, qual seja, o de desonerar o patrimônio público, na medida em que a elevação de receita derivada do aumento do preço da tarifa reduz o volume de recursos que deverão ser repassados pelo ente público à empresa que opera o sistema de transporte público coletivo a título de subsídio.

Com efeito, pelas próprias alegações constantes da exordial, resta claro que o reajuste da tarifa atinge não os cofres públicos, mas os usuários do serviço, e, sendo assim, por força da dicção legal, o aumento do preço das passagens não está sujeito a controle por meio de ação popular, que possui hipóteses legais restritas de cabimento.

Nesse ponto, importante consignar que este juízo não desconhece o teor do tema 836 do Supremo Tribunal Federal, decidido em sede de Repercussão Geral no bojo do ARE 824781, o qual possui o seguinte teor:

“Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, **ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe.**”

Ocorre que o caso em tela não compreende a impugnação a lesão ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do município réu, mas, sim, à suposta lesão monetária decorrente do aumento das tarifas de transporte público municipal que, segundo as alegações dos próprios autores, atingem diretamente os usuários do serviço.

Presente, pois, o *distinguishing*.

Ademais, sabe-se que tal espécie de demanda é voltada ao controle de atos que causem lesão ao patrimônio dos entes públicos ou ofensa à moralidade administrativa, logo, não se presta à tutela pretendida na exordial que se apresenta.

Por outro lado, e a par de genéricas assertivas, também não há na petição inicial qualquer referência a uma possível violação concreta à moralidade administrativa causada pelo decreto em questão.

Depurando-se os motivos expostos pelos autores, percebe-se que a demanda é baseada em fundamentos que não se prestam a respaldar a propositura de ação popular – violação à modicidade de tarifas, boa-fé objetiva, razoabilidade, moralidade e eficiência, além de não observância das disposições do Código de Defesa do Consumidor – ou mesmo irrelevantes, por não caracterizarem ou demonstrarem qualquer ilicitude do ato impugnado – por exemplo, que a concessionária e o Município de Concórdia não apresentaram qualquer proposta de benefício aos usuários.

Tenha-se presente, ainda, que muito embora a Constituição da República admita o emprego da ação popular para controle dos atos no que diz respeito à preservação da moralidade administrativa, é certo que constitui requisito para admissibilidade da ação popular que o autor indique que o ato impugnado causou ou está em vias de causar lesão ao Erário, ao meio ambiente ao patrimônio histórico e cultural; ou, ao menos, violação à moralidade administrativa de forma concreta.

Sobre o tema, colho da lição de Hely Lopes Meirelles *et al*:

Mas é de se observar que a ação popular não autoriza o Judiciário a invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repute mais convenientes ou oportunos, pois essa valoração refoge da competência da Justiça, e é privativa da Administração. O pronunciamento do Judiciário, nessa ação, fica limitado unicamente à legalidade do ato e à sua lesividade ao patrimônio público. Sem a ocorrência desses dois vícios no ato impugnado não procede a ação. [...]

A noção de pura "imoralidade" porém, parece-nos excessivamente vaga e subjetiva para que se permita o ajuizamento de ação popular. A moral pura, quando afastada do direito positivo, envolve crenças pessoais, inclusive religiosas, que podem variar de pessoa para pessoa. Permitir que o juiz invalide ato formalmente legal da Administração sob o único fundamento de que esse ato seria imoral implica colocar o administrador público em permanente incerteza. 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. Aliás, neste aspecto a jurisprudência continua repelindo a intervenção do particular e do juiz no poder discricionário da Administração Pública, pois a conveniência e a oportunidade da atuação da Administração não estão sujeitas ao controle judicial (Mandado de Segurança e Ações Constitucionais, Malheiros: 36. ed. p. 183/185).

Sobre o descabimento da ação popular nos casos em que não demonstrada a lesão ao erário, colhe-se da jurisprudência:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. SENTENÇA DE EXTINÇÃO, COM BASE NO ARTIGO 485, VI, DO CPC. INCONFORMISMO DOS AUTORES. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO REMÉDIO CONSTITUCIONAL, PARA OBTER A ANULAÇÃO DO ATO QUE DEU ENSEJO AO REAJUSTE DAS TARIFAS DE ÁGUA, ESGOTO E SERVIÇOS COMPLEMENTARES. TESE RECHAÇADA. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. OFENSA A INTERESSE PARTICULAR DOS AUTORES. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. DECISUM MANTIDO. "A Ação Popular tem por objetivo anular ato lesivo ao patrimônio público e a discussão sobre a injustiça da fixação de reajuste da tarifa de água e esgoto, fixada pela resolução da respectiva agência reguladora, não afeta o patrimônio público. A matéria discutida na lide amolda-se às ações civis públicas e não à Ação Popular. Tratando-se de inadequação da via eleita configura-se a ausência do interesse de agir, que conclama a extinção do processo sem resolução do mérito por carência de ação" (TJMT, Agravo de Instrumento n. 0172959-72.2015.8.11.0000, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Rel. Des. Vandymara G. R. P. Zanolo. Data do julgamento: 01.08.2016) RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO” (TJSC, Apelação n. 5005280-97.2021.8.24.0061, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Bettina Maria Maresch de Moura, Terceira Câmara de Direito Público, j. 31-05-2022).

“AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE CONHECE DO RECURSO E LHE NEGA PROVIMENTO, MANTENDO SENTENÇA QUE JULGOU INEPTA A INICIAL POR AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO DANO AO ERÁRIO. INSURGÊNCIA DA PARTE AUTORA. TESE NO SENTIDO DE QUE A DECISÃO UNIPESSOAL VIOLARIA O TEOR DO TEMA N. 836 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARGUMENTO EQUIVOCADO. SOBREDITO TEMA NORTEIA REQUISITOS PARA O RECECIMENTO DE AÇÃO POPULAR APENAS NOS CASOS DE ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO MATERIAL, MORAL, CULTURAL OU HISTÓRICO DO ESTADO OU DE ENTIDADE DE QUE ELE PARTICIPE, O QUAL DIFERE DE DANO MONETÁRIO. DISTINGUISHING ALBERGADO POR PRECEDENTES DESTA COLENDIA CÂMARA. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO”. (TJSC, Apelação n. 0326862-45.2018.8.24.0038, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Artur Jenichen Filho, Quinta Câmara de Direito Público, j. 26-07-2022).

“APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. EXTINÇÃO DE PLANO. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. TARIFA. RECÁLCULO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. 1. PREJUÍZO AO ERÁRIO A elevação do preço da passagem no transporte coletivo urbano a índice superior ao inflacionário, não causa prejuízo ao erário, porque o dinheiro pertence às empresas operadoras do serviço; e, se pertencesse, o preço superior lhe seria benéfico, e não maléfico. Diga-se o

*mesmo em relação à inserção do custo das contribuições PIS/COFINS na composição do preço da tarifa, indevido porque em relação ao tipo de serviço vigora a alíquota zero (Lei Federal 12.860/13). Se as empresas prestadoras do serviço não repassam tais contribuições à União, precisamente porque vigora alíquota zero, outra vez não há falar em prejuízo ao erário municipal, pois credor delas não é o Município. 2. MORALIDADE ADMINISTRATIVA 2.1 – O prejuízo material ao erário não é imprescindível à ação popular. Pode ter por fundamento a moralidade administrativa (CF, art. 5º, LXXIII). Nesse sentido, decisão do STF em repercussão geral no AgRE 824781. TEMA 836. 2.2 – Caso em que os autores populares vinculam a moralidade administrativa ao prejuízo ao erário. Pela fundamentação, o reajuste da tarifa não é imoral por ultrapassar o índice da inflação e/ou erro na composição do custo, e sim por causar prejuízo ao erário, o que é descartado. 3. DISPOSITIVO *Apelação desprovida e sentença confirmada em remessa necessária.*” (Apelação / Remessa Necessária, Nº 70084103456, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em: 26-05-2020)*

Em arremate, convém anotar que a tutela dos direitos dos consumidores, invocada na petição inicial, não admite, segundo a melhor doutrina, proteção pela via da ação popular, circunstância que acrescenta mais um patamar ao intransponível óbice já delineado para tramitação da presente demanda.

A propósito:

“Ainda que se admita e elogie a amplitude atual de tutela obtível por meio de ação popular, não se pode concordar com corrente doutrinária que defende seu cabimento para a tutela difusa do consumidor, como, por exemplo, a ação promovida contra a União, por meio do Ministério da Saúde, em razão de propaganda indevida de cigarro. A tentativa vem sendo corretamente rejeitada pelo Superior Tribunal de Justiça, que limita a ação popular aos valores constantes expressamente do texto constitucional, no qual não se inclui o direito do consumidor.” (NEVES, Daniel Amorim A. *Ações Constitucionais*, 2ª edição. Grupo GEN, 2013. E-book. ISBN 978-85-309-5080-4. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5080-4/>)

Nesses termos, conclui-se que a ação proposta se mostra manifestamente inadequada aos fins a que se destina, na medida em que não há qualquer referência concreta de que o ato impugnado tenha causado lesão ao Erário ou mesmo à moralidade administrativa, não obstante o interesse social do tema em voga.

DISPOSITIVO

Pelo exposto, INDEFIRO a petição inicial (art. 330, IV, do CPC) e, consequentemente, JULGO EXTINTO O PROCESSO, sem exame de mérito, conforme art. 485, I, do CPC.

Por não se vislumbrar má fé da parte autora na propositura desta ação, tratando-se de regular exercício do direito de ação no contexto da defesa do interesse público, fica isenta do pagamento das custas processuais e dos honorários advocatícios sucumbenciais, na forma do art. 5º, LXXIII, da CF.

Promova o cartório judicial a correção no cadastro da parte ativa, com a inclusão dos demais autores constantes da petição do evento 15.

Dê-se ciência ao Ministério Público.

Apresentada apelação, retornem os autos para o juízo de retratação.

Preclusa a decisão, encaminhe-se o processo ao e. TJSC, visto que a sentença se sujeita ao duplo grau de jurisdição, conforme art. 19 da Lei 4717/1965.

Publique-se Registre-se. Intimem-se.

Oportunamente, archive-se.

Documento eletrônico assinado por **JAQUELINE FATIMA ROVER**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://eproc1g.tjsc.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **310053413700v2** e do código CRC **a16fd95**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JAQUELINE FATIMA ROVER

Data e Hora: 10/1/2024, às 16:3:27

5000027-55.2024.8.24.0019

310053413700 .V2