


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Ribeirão Preto

FORO DE RIBEIRÃO PRETO

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA ALICE ALEM SAAD, 1010, RIBEIRÃO PRETO - SP - CEP
14096-570**Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min****CONCLUSÃO**

Aos 11/12/2018 10:35:32, faço estes autos conclusos ao (à) MM(a). Juiz(a) de Direito, Dr(a). Gustavo Müller Lorenzato. Eu, Marlon Tulio Campos Lima, Assistente Judiciário, subscrevo.

SENTENÇA

Processo Digital nº: 1025335-14.2018.8.26.0506
 Classe - Assunto: **Mandado de Segurança Coletivo - Transporte Terrestre**
 Requerente: Rede Sustentabilidade - Comissão Provisória Ribeirão Preto - Sp
 Requerido: PREFEITO DE RIBEIRÃO PRETO

Juiz(a) de Direito: Dr(a). Gustavo Müller Lorenzato

VISTOS

O **PARTIDO REDE SUSTENTABILIDADE**, por seu diretório municipal, impetrou o presente mandado de segurança coletivo em face do **Sr. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP**, objetivando a suspensão e anulação dos efeitos do Decreto nº 220/18, publicado na data de 26/07/2018, que reajustou o preço da tarifa de ônibus das linhas municipais de Ribeirão Preto de R\$ 3,95 para R\$ 4,20, com vigência a partir do próximo dia 30/07/2018. Requereu, liminarmente, a suspensão dos efeitos do referido decreto e, no mérito, a respectiva anulação. Juntaram-se documentos (fls. 20 e ss.). A liminar foi deferida (fls. 129/130) e procedeu-se à notificação/intimação da autoridade impetrada (fls. 429), com apresentação de informações e documentos (fls. 431/495), constando ainda do processo pedidos de ingresso à lide da **Fazenda Pública Municipal de Ribeirão Preto** (fls. 431) e do **Consórcio Ribeirão Preto de Transportes – PROURBANO**, que também requereu revogação da liminar de fls. 129/130 (fls. 140/426), seguindo-se manifestações da impetrante (fls. 516/524), do Ministério Público (fls. 499) e suspensão da referida liminar em respectivo incidente (fls. 531/539), nos termos do art. 15 da Lei nº 12.016/09 e do art. 4º da Lei nº 8.437/92.

É o relatório.**FUNDAMENTO e D E C I D O.**

Inicialmente e após deferir o pedido de assistência judiciária da

1025335-14.2018.8.26.0506 - lauda 1



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Ribeirão Preto

FORO DE RIBEIRÃO PRETO

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA ALICE ALEM SAAD, 1010, RIBEIRÃO PRETO - SP - CEP
14096-570

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

impetrante, levando-se em conta a natureza da causa – que autoriza a aplicação por analogia das disposições do art. 18 da Lei nº 7.347/85 –, além das informações de fls. 502/513 – que corroboraram os fundamentos para o respectivo direito –, defiro também o ingresso à lide da **Fazenda Pública Municipal de Ribeirão Preto** – conforme requerido a fls. 431 –, e defiro ainda a habilitação como terceiro interessado do **Consórcio Ribeirão Preto de Transportes – PROURBANO** – conforme requerido a fls. 140 e ss. –, mas entendo prejudicado o pedido de reconsideração da liminar concedida a fls. 129/130, tendo em vista a r. Decisão de fls. 531/539 – que suspendeu os efeitos da referida liminar, até o trânsito em julgado da decisão de mérito nesta ação principal.

Ressalte-se, também e conforme já destacado a fls. 129/130, que o impetrante tem legitimidade para o presente mandado de segurança, nos termos do art. 21 da Lei nº 12.016/09 e com fundamento na respectiva documentação juntada (fls. 20/60 e 514/515), que também comprovou adequada representatividade, conforme art. 57, III, do respectivo estatuto partidário de fls. 21/59.

Saliente-se, no mais, que o mandado de segurança coletivo em questão visa a decretação de nulidade do Decreto Municipal nº 220/18 (fls. 62/63), subsidiado pelo respectivo estudo elaborado (fls. 455/482), que autorizaram aumento de tarifa do transporte coletivo urbano do município de Ribeirão Preto prestado por concessionária.

Posto isso, destaque-se que o pedido é procedente.

Ainda que considerados os documentos e os argumentos apresentados pela autoridade impetrada, pela Fazenda Pública Municipal e pelo Consórcio PROURBANO, tais elementos (fls. 193/426 e 432/495) não se mostraram suficientes para fundamentar adequadamente o aumento das tarifas em questão.

Em primeiro lugar, é fundamental que se esclareça que a concessão de serviço de transporte público de que se cuida envolve contrato de direito público submetido ao regime jurídico-administrativo e aos seus respectivos princípios.

Nesse sentido, a previsão contratual de reajuste e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato não autorizam sejam desconsiderados os princípios informadores do regime jurídico-administrativo quando da elaboração de estudos para subsidiarem reajuste de tarifa de transporte público, já que o equilíbrio contratual em questão deve envolver os interesses de ambas as partes no contrato e, neste caso, a concedente do serviço público em questão atua,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Ribeirão Preto

FORO DE RIBEIRÃO PRETO

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA ALICE ALEM SAAD, 1010, RIBEIRÃO PRETO - SP - CEP
14096-570

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

essencialmente, como representante do interesse público dos munícipes quanto ao seu acesso a um adequado e módico serviço de transporte público.

Dessa forma, analisando as razões do impetrante e a documentação apresentada, especialmente o teor do Decreto de fls. 62/63, e mesmo após as informações prestadas (fls. 431/495) e as manifestações da terceira interessada (fls. 129/130 e 140/426), restaram comprovados os requisitos necessários para a anulação do decreto de que se cuida por vício em sua motivação e por ofensa a outros princípios doravante mencionados.

Embora não se possa exigir que, no corpo do Decreto, faça-se completa fundamentação, percebe-se a partir de seus “considerandos” (fls. 62) – e o que também foi confirmado após a juntada dos respectivos estudos que o subsidiaram (fls. 455/482) – que, na verdade, os estudos elaborados trataram o aumento tarifário de que se cuida como matéria contratual afeta à área do Direito Privado, limitando-se a apresentar a fórmula paramétrica que justificaria o aumento de que se cuida, quando, na verdade, estamos diante de um contrato de Direito Público e, por essa razão, como já mencionado, tal contrato deve submeter-se ao regime jurídico-administrativo e seus respectivos princípios.

Logo, ainda que demonstrada a previsão contratual do aumento e a previsão legal de revisão de tarifas de serviços públicos concedidos com base em fórmula paramétrica a justificar o aumento para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em relação ao contratado, tais previsões deveriam ser analisadas levando-se em conta também os princípios pertinentes à matéria e que fazem parte do referido regime jurídico, sob pena de ofensa ao próprio equilíbrio econômico-financeiro em relação ao contratante, aqui entendido como representante do interesse público dos munícipes – que têm direito a um adequado e módico serviço de transporte público –, ou seja, sem adequada e abrangente fundamentação, nos termos anteriormente expostos, não é possível aferir e resguardar por completo o equilíbrio econômico-financeiro em questão.

Assim, em face das considerações anteriormente mencionadas, o primeiro fator a caracterizar a nulidade mencionada na inicial é a ausência de uma mínima e adequada consideração no Decreto Municipal (fls. 62/63) e no respectivo estudo (fls. 455/482) acerca da garantia da modicidade do serviço, especialmente considerada a necessidade de se avaliar a incontroversa e prévia queda do número de usuários do serviço e a pública e notória crise econômica nacional em relação à acessibilidade ao serviço de transporte público por todos os usuários após o aumento de que se cuida, especialmente por aqueles usuários não abrangidos nos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Ribeirão Preto

FORO DE RIBEIRÃO PRETO

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA ALICE ALEM SAAD, 1010, RIBEIRÃO PRETO - SP - CEP
14096-570

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

artigos 3º ao 6º do decreto em questão.

Nesse sentido, destaque-se também que o serviço de transporte público deve existir prioritariamente para servir à população em suas necessidades de locomoção. Logo, tal serviço só atingirá sua finalidade precípua se feito de forma modica a todos seus usuários, não bastando que apenas parte dos usuários gozem de descontos e/ou gratuidade, sob pena de ofensa ao Princípio Constitucional da Isonomia. E nesse contexto, deve-se levar em conta as condições de acesso dos usuários ao sistema de transporte público, independentemente de serem ou não beneficiários de algum desconto, estabelecendo-se, só então, o valor de tarifas – ou alteração de valor – e sempre com respeito ao Princípio da Modicidade, o que, entretanto, não restou demonstrado neste processo.

E ainda sobre a modicidade, os argumentos trazidos pelo município e pelo próprio prestador do serviço, quanto à queda no número de usuários do sistema de transporte público – que pode estar baseada em maiores dificuldades econômicas decorrentes da atual crise financeira nacional –, apenas corroboram ainda mais a necessidade de se incluir, nos estudos que fundamentaram o aumento tarifário, o efetivo impacto de tal aumento na acessibilidade de toda a população ao transporte público, pois, reafirme-se: na esfera do Direito Público, preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato pressupõe também preservar o amplo e irrestrito acesso de toda a população ao serviço de transporte público – sob pena de ofensa ao Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular – e, nesse ponto e ainda que se constate, ao final, realmente devido o referido aumento, o que não se pode admitir é que tal aumento ocorra sem que ao menos faça parte dos respectivos estudos a análise de seus impactos financeiros sobre todos os seus usuários, preservando sempre a modicidade do serviço.

Ademais, outro fator a caracterizar a nulidade em questão é a ausência de motivação quanto ao fato de não serem desde já sopesados, nos referidos estudos que subsidiaram o decreto em análise, os alegados deveres contratuais que não teriam sido cumpridos pela concessionária (fls. 464/465), já que tais fatores também afetam a real necessidade e a adequação/proporção do aumento da tarifa para a garantia do equilíbrio econômico-financeiro alegado, não se podendo aceitar, a título de fundamentação para tanto, apenas a simples indicação de que tais deveres deverão ensejar revisão tarifária “assim que possível” (fls. 464), sob pena de ofensa ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

E, ainda, a ausência de justificativa coerente com o regime jurídico-administrativo, quanto à falta de prévia, clara e eficaz divulgação aos usuários acerca do aumento,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Ribeirão Preto

FORO DE RIBEIRÃO PRETO

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA ALICE ALEM SAAD, 1010, RIBEIRÃO PRETO - SP - CEP
14096-570

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

também pode ser considerada como relevante vício de motivação a tornar nulo o decreto de que se cuida, já que, não obstante a existência de previsão contratual a respeito, o aumento das tarifas, da forma como feito, gerou ofensas aos princípios da publicidade e da moralidade administrativa, especialmente considerada a pública e notória crise financeira que atinge as cidades do Brasil, onde significativa parcela da população tem sérias dificuldades financeiras em seu dia-a-dia, de modo que tal aumento só poderia ser feito – caso preenchidos os demais requisitos para tanto – mediante ampla e eficaz divulgação e com um período de antecedência bem mais significativo – de pelo menos um mês para que o(a) usuário(a) possa(m) programar suas despesas mensais pelo menos com um mês antecedência –, de forma a possibilitar assim um mínimo planejamento financeiro para muitas pessoas que dependem de tais serviços e em relação as quais, dadas suas condições sociais e econômicas desfavoráveis, não se pode exigir que tenham conhecimento de previsões legais e contratuais a respeito.

Posto isso, é de se concluir que os fundamentos mencionados caracterizaram ofensa aos princípios da motivação, da publicidade, da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade do interesse público e da moralidade administrativa.

E quanto ao Princípio da Moralidade – por ser este o de conceituação mais subjetiva – registro que foi aqui considerado, com base nas lições de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual, em síntese, **“a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum”** (Direito Administrativo Brasileiro, 33ª ed., Editora Malheiros, página 89), de modo que enfatizo que, diante de todos os fundamentos anteriormente expostos, não restou demonstrado que o Decreto Municipal ora em análise – e os respectivos estudos – tenham demonstrado obediência à referida conceituação de moralidade administrativa.

Por fim e considerando-se que as partes envolvidas na contratação em questão deveriam ter conhecimento da natureza e das peculiaridades do objeto e do regime jurídico do respectivo contrato, sem levar em conta eventuais “costumes administrativos”, já que estes não se sobrepõem aos princípios norteadores do regime jurídico-administrativo, ressalto que: se a controvérsia jurídica aqui posta envolve, de um lado, os interesses econômicos e privados do consórcio contratado para prestar o serviço de transporte público no município de Ribeirão Preto/SP, de outro lado, envolve os interesses econômicos e públicos da respectiva população para utilizar referido serviço, de modo que se mostraria adequada uma efetiva tentativa de se conciliar o atendimento e preservação dos referidos interesses – o que, entretanto, não restou comprovado



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Ribeirão Preto

FORO DE RIBEIRÃO PRETO

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

RUA ALICE ALEM SAAD, 1010, RIBEIRÃO PRETO - SP - CEP
14096-570

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

neste processo –, mas, de qualquer forma, registre-se que, atingindo-se ou não a referida conciliação, o que não se deve admitir é que o interesse público consubstanciado aqui no interesse de toda a população usuária do transporte público seja preterido.

Posto isso, concluo que restou demonstrada a nulidade do Decreto nº 220/18, publicado na data de 26/07/2018, com base nos fundamentos anteriormente expostos, de modo que a concessão da segurança é medida que se impõe.

EM FACE DO EXPOSTO e considerando o que mais dos autos consta, **JULGO PROCEDENTE** o pedido e **CONCEDO A SEGURANÇA** pleiteada para, respeitada a vigência da r. Decisão de fls. 531/539 até o trânsito em julgado da decisão de mérito nesta ação principal, nos termos do artigo 4º, §9º, da Lei nº 8.437/92, declarar nulo o Decreto Municipal nº 220/18, publicado na data de 26/07/2018, que reajustou o preço da tarifa de ônibus das linhas municipais de Ribeirão Preto de R\$ 3,95 para R\$ 4,20, com vigência a partir do dia 30/07/2018.

Sem honorários advocatícios ante o que dispõe a Súmula 512 do Supremo Tribunal Federal e a Súmula 105 do C. Superior Tribunal de Justiça.

Certifique-se a existência de agravo(s) de instrumento(s), relativo(s) a este processo e, em caso positivo, oficie-se ao(s) respectivo(s) Juízo(s)/Órgão(s) Julgador(es) competente(s) para julgamento, encaminhando-se cópia desta sentença, bem como da r. Decisão de fls. 531/539.

Em razão do deferimento do ingresso à lide da Fazenda Pública Municipal de Ribeirão Preto e do Consórcio Ribeirão Preto de Transportes – PROURBANO, efetuem-se as anotações necessárias.

Oficie-se à autoridade impetrada e aos terceiros intervenientes, comunicando o teor da presente decisão (**Servirá cópia digitalizada da presente como ofício**).

Diante do que dispõe o artigo 14, § 1º, da Lei nº 12.016/09, independente da apresentação de recurso voluntário, remetam-se os autos à Superior Instância para o reexame necessário.

Custas na forma da lei.

P.I.C.

Ribeirão Preto, 13 de dezembro de 2018.

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