

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DE DIREITO DA 2ª. VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PONTA GROSSA, ESTADO DO PARANÁ.

Autos nº 0004130-91.2019.8.16.0019 Ação Popular

MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, pessoa jurídica de direito público interno, com sede à Avenida Visconde de Taunay n° 950, inscrito no CGC/MF sob n° 76.175.884/0001-87, por sua advogada adiante assinada (ut instrumento de mandato incluso), com escritório profissional na sede do Município, endereço em timbre, aonde recebe intimações, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, para apresentar

#### CONTESTAÇÃO

a AÇÃO POPULAR movida por ALIEL MACHADO BARK em face de MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, AUTARQUIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE e VIAÇÃO CAMPOS GERAIS LTDA., o que faz em razão dos fatos e fundamentos seguintes:

#### DA ALEGAÇÃO DO REQUERENTE

Alega o Peticionário que teve ciência que a Viação Campos Gerais (VCG) solicitou, em 12/02/2019, por meio de ofício protocolado na Autarquia Municipal de Trânsito (AMTT), que as autoridades competentes autorizem revisão e atualização da planilha de custos do sistema e reajuste no valor da tarifa.

Assevera que o novo valor da tarifa será definido pelo Conselho Municipal de Transporte (CMT), após análise de documentação fornecida pela VCG; sendo que a avaliação de todos os dados resulta na sugestão de um valor tarifário ao Poder Executivo Municipal, que pode ou não ser sancionada pelo Prefeito. Alega que todos os aumentos têm sido deferidos, sempre acima da inflação, em um processo nada transparente.



Aduz que a falta de transparência, a ausência de fiscalização sobre os itens que integram a planilha de cálculos e outros pontos demonstram as irregularidades advindas do contrato firmado entre a Prefeitura e a VCG.

Assevera que enquanto todos os outros feitos (24195-78.2017, 6581-60.2017, 5748-42.2017, 8119-47.2015) já tenham reconhecido a falta de transparência do processo de revisão do valor da tarifa, um novo pedido de aumento foi formulado pela VCG, e que está em vias de ser aprovado pelo Poder Público, à revelia do interesse público, ignorando os apontamentos dos órgãos de controle, especialmente do MP.

Afirma que um relatório de auditoria realizado pelo TCE-PR comprovou aquilo que se discute nos processos acima mencionados, que há grandes falhas no sistema de transporte coletivo. Alega que uma série de recomendações feitas pelo TCE tornam imperativo o reconhecimento de que nenhum novo aumento poderá ser concedido até que elas sejam integralmente cumpridas, e até que haja o aval dos órgãos de controle.

Desta feita, pretende o Requerente a concessão de liminar, de modo que a tarifa do serviço do transporte coletivo retorne ao valor anterior ao referido Decreto, até a conclusão dos trabalhos da referida CPI que apura irregularidades no contrato de concessão, com apresentação de novo cálculo e amplo debate público, visando afastar qualquer prejuízo aos usuários do serviço de transporte coletivo, sob pena, de multa pecuniária em razão de descumprimento.

Além disso, requer seja determinado às autoridades rés que não defiram novo reajuste da tarifa do serviço de transporte coletivo, pelos menos até que duas condições sejam implementadas (julgamento definitivo das ações que contestam o procedimento com que o ajuste tem sido feito, e até que as recomendações feitas pelo TCE-PR sejam efetivamente cumpridas).

Entrementes, não assistem qualquer razão o Autor como a seguir restará demonstrado, com vistas a explicitar a inexistência que nas condutas destes Requeridos, nenhuma ilicitude ocorreu e por isso resta por improcedente a pretensão do Requerente.

Assim, a seguir apresenta-se a presente defesa.



#### I – DA ILEGITIMIDADE DA AÇÃO

De início, necessário se faz analisar o cabimento da presente Ação

Popular.

O Autor utiliza como justificativa a ilegalidade do ato, a lesividade aos usuários do transporte coletivo e a imoralidade administrativa, supostamente cometida pelos réus, que podem gerar locupletamento ilícito às expensas da população.

No tocante à ilegalidade do ato, afirma que está ocorrendo uma desenfreada concessão de aumentos, e que o mais adequado seria o congelamento do valor da tarifa, pelo menos até que as recomendações feitas pelo TCE-PR no relatório de fiscalização nº 106/2018 - CAUD sejam atendidas integralmente.

De acordo com o artigo 16, §§3° e 4° da Lei Municipal 7.018/2002, têm-se as duas hipóteses autorizadoras para que a tarifa seja revista:

Artigo 16°. A tarifa será o valor encontrado dividindo-se o custo de quilometragem total do sistema, pelo índice de passageiros por quilômetro - IPK.

(...)

§ 3º – O cálculo da tarifa deverá ser revisto sempre que ocorrer modificação dos custos integrantes de sua composição com uma variação mínima de 2% (dois por cento) superior ao percentual equivalente à margem mínima de lucro da(s) empresa(s) concessionária(s) do sistema incidente sobre o custo final, na forma do art. 12 e seu parágrafo único, desta Lei, considerado o peso de cada item da planilha.

§ 4º – O cálculo da tarifa também deverá ser revisto se, no prazo de um ano da última revisão, ocorrer elevação ou redução dos custos integrantes de sua composição, mesmo que não se tenha atingido a modificação mínima fixada pelo parágrafo anterior.

Assim, verifica-se que não está caracterizada a ilegalidade arguida pelo Autor, uma vez que a legislação prevê que a revisão seja realizada anualmente. Cabe salientar que não foram deferidos pedidos de revisão, sendo que a proposta foi apenas apresentada pela VCG ao Poder Público.

Quanto à lesividade da ação ou omissão em relação ao patrimônio público, aduz o Autor que, de acordo com Relatório de Auditoria, realizado pelo TCE, a taxa



de retorno do operador está em desacordo com aquelas praticadas atualmente no mercado, onerando a tarifa final, que é repassada para o usuário.

Assevera o Autor que as medidas indicadas pelo TCE/PR devem ser respeitadas, antes de qualquer reajuste ou revisão, sob pena, de "jogar no lixo" todo o trabalho do Tribunal de Contas.

Ora, como se pode verificar em trecho do próprio relatório, destacado pelo Autor, os apontamentos feitos pelo TCE no relatório de fiscalização nº 106/2018 - CAUD tratam-se apenas de **recomendações** para o futuro processo licitatório, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento do funcionamento do Sistema de Transporte Coletivo de Ponta Grossa.

Portanto, não é forçoso concluir que o referido relatório não contém qualquer impeditivo para que seja analisa o pedido de reajuste tarifário e se de acordo com o disciplinamento legal proceder o pretendido reajuste da tarifa.

Ainda sobre a lesividade apontada, o artigo 5°, LXXIII CF, dispõe que a Ação Popular pode ser proposta visando a anulação de "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". Percebe-se então, consonante o mencionado artigo, que a simples apresentação de requerimento para revisão tarifária e possível deferimento dentro da legalidade estabelecida pela legislação vigente e contato firmado não ofende tais princípios.

Assim, incabível é a presente ação popular, visto que seu pedido não fere nenhuma das hipóteses no presente artigo.

Além disso, ressalta-se que a proposta de reajuste tarifário apenas foi apresentada, não havendo dano ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, ou, ainda, qualquer ilegalidade praticada pelo Poder Público.

Nesse passo, há que analisar que a Lei Federal nº 4.717/1965, estabelece pressupostos para que qualquer cidadão busque através de Ação Popular a invalidação de atos ou contratos administrativos:



Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a 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.

§ 1º Consideram-se patrimônio público, para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico.

É esse o entendimento da Professora Maria Sylvia Zanela Di Pietro em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, 15<sup>a</sup>. ed. 202., p. 655-663:

Ação Popular é a ação civil pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo pode poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão.

Além das condições da ação em geral — interesse de agir, possibilidade jurídica e legitimidade para agir, são pressupostos da ação popular:

- 1. Qualidade de cidadão no sujeito ativo;
- 2. Ilegalidade ou imoralidade praticada pelo poder Público ou entidade que ele participe;
- 3. Lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.(...)

Nessa toada, verifica-se a inexistência de pressupostos legais no que se refere a admissibilidade da Ação Popular em questão, quais sejam a ilegalidade e a lesividade do ato administrativo, tendo em vista que não há nenhum ato expedido pelo poder executivo municipal que possa caracterizar-se como ilegal e lesivo, para, assim, atender aos requisitos da Ação Popular, sendo que o pedido de aumento, por diversas vezes mencionado pelo Autor, foi apenas apresentado, através dos Protocolos 170197/2019, 170206/2019 e 170209/2019.

Novamente, ressalta-se que além da inexistência de ilegalidade e lesividade do requerimento para reajuste da tarifa do transporte público municipal, em momento algum se verifica lesão ao patrimônio público, visto que o aumento da tarifa não faz com que o patrimônio do Município de Ponta Grossa seja atingido ou lesado.



Neste sentido ensina o brilhante Desembargador Spoladore Dominguez, em seu voto no Agravo de Instrumento nº 2031537-87.2017.8.26.0000:

Tampouco, se identifica qualquer lesão, mesmo em tese, à "moralidade administrativa", considerando que a <u>petição inicial não descreve no que consistiria a imoralidade</u> da conduta do agente público, e considerando, também, que nem todo ato administrativo é imoral, apenas pelo fato de ser, eventualmente, ilegal ou irregular.

Segundo Susana Henriques da Costa, não se pode "[...] identificar imoralidade com ilegalidade. Essa não é a ideia que se extrai do art. 37, 'caput', da Constituição Federal, que prevê que a Administração Pública deve observar os princípios da moralidade e da legalidade. Trata os dois conceitos como distintos e autônomos. Realmente, o administrador pode agir segundo a lei, de forma imoral, e viceversa [refere obras de José Afonso da Silva e de Paulo Magalhães da Costa Coelho]. Na verdade, em uma perspectiva simplista, poder-se-ia entender o direito e a moral como círculos secantes. Cada uma das órbitas tem seu próprio conteúdo. Contudo, esse conteúdo, em alguns casos é comum e compartilhado." (op. cit., pp. 69/70).

# Ademais, <u>sem a cumulação de ambos os requisitos ilegalidade e lesividade não prospera a demanda popular.</u>

Veja-se: "[...] 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.** (STF, RTJ 96/1370 e 1379 e 103/638; TFR, EJ-TFR 38/1; TJRS, RTJRS 97/247 e 101/357, RDP 19/186; TJSC, RDP 51-52/223; TJMG, RT 576/223; TJSP, RT 434/88, 438/93, 503/65, 516/68, 527/66, 531/81 e 548/57)" (Hely Lopes Meirelles et. al. Mandado de segurança e ações constitucionais. 36ª ed., Malheiros, 2014, p. 183.)

No mesmo sentido, esta E. Câmara teve oportunidade de decidir:

"REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE CIDADÃO OU DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA. ADEMAIS, NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA ILEGALIDADE E LESIVIDADE. CARÊNCIA DE AÇÃO. EXTINÇÃO. Cumprido o artigo 9º da Lei Federal nº 4.717/65, nenhum cidadão interessou-se no prosseguimento da ação, nem tampouco o Ministério Público, em manifestação bem fundamentada. No mais, ao lado da condição de cidadão e ilegalidade do ato, o ajuizamento da ação popular reclama a indicação precisa da lesividade ocasionada ao patrimônio público de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Inteligência do artigo 1º e § 1º, da Lei Federal nº 4.717/65. Verificada a carência de ação do autor popular, que não demostrou qual seria o efetivo prejuízo ao patrimônio, nos termos do artigo 4º da referida lei, cingindose a apontar a ilegalidade do ato, consistente na abusividade dos juros contratados em empréstimo. Extinção da ação, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 267, VI,



do Código de Processo Civil, confirmada. Recurso oficial não provido." (Reexame Necessário 9000042-77.2013.8.26.0053, Rel. Des. DJALMA LOFRANO FILHO, j. 14/10/2015.)(g.n.)

Desembargador Oscild de Lima, na fundamentação de seu voto no Reexame Necessário nº 0002048-16.2011.8.26.0205, do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, traz uma riquíssima explicação sobre o tema:

Segundo a doutrina do Professor Hely Lopes Meirelles, fica claro que 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 beneficiário 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 da prerrogativa cívica que a Constituição lhe outorga" (Mandado de Segurança e outras ações, 31ª ed., pg. 127 e 135).

Em complemento, leciona Alexandre de Moraes acerca dos requisitos para o ajuizamento da ação popular: "requisito subjetivo: somente tem legitimidade para a propositura da ação popular o cidadão; **requisito objetivo**: refere-se à natureza do ato ou da omissão do Poder Público a ser impugnado, que **deve ser obrigatoriamente lesivo ao patrimônio público**, seja por ilegalidade, seja por imoralidade (RTJ 96/1.370, 95/1.121; RDA 63/237; 110/260; 112/299)" ("Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional", 7ª ed., Atlas, 2007, p. 384).

Forçoso concluir, portanto, que a actio popular está condicionada à demonstração de ocorrência de lesão ao patrimônio público e à presença de vício que contamine o ato administrativo que lhe deu azo.

Isso porque, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, são três os requisitos da ação popular: "<u>sem estes três requisitos</u> condição de eleitor, ilegalidade e lesividade que constituem os pressupostos da demanda, <u>não se viabiliza a ação popular</u>" (Mandado de Segurança e outras ações, 31ª ed., pg. 177). (g.n.)

Acerca disso, na remessa necessária nº. 0000413-87.2017.8.16.0004 da 3º Vara da Fazenda Pública de Curitiba, tem-se que a Ação Popular, não é a via adequada para defender o patrimônio dos particulares.

- a) Considerando que a Ação Popular não se destina a resguardar o patrimônio dos particulares, e que o suposto excedente da tarifa alegado pelo Autor estaria ingressando nos cofres públicos, impõe-se reconhecer a inexistência de dano concreto ao erário.
- Tampouco restou demonstrada afronta aos princípios da moralidade e da transparência, evidenciando-se que o Autor não almeja a defesa do patrimônio público, mas apenas o



particular dos usuários: inadequada, portanto, a via da ação popular, impondo-se reconhecer, a carência da ação. (g.n.)

Ainda, em análise recente pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no Agravo de Instrumento nº 1.693.618-4, de junho de 2017, foi obtida a seguinte decisão.

"O reajuste de tarifas de transporte de passageiros deve ser analisado e realizado pelos órgãos competentes, sempre visando a sua necessidade de acordo com o caso concreto. Nesta senda, não cabe ao Poder Judiciário interferir no poder discricionário da Administração, sendo que seu controle é apenas cabível quando do desvio de poder ou seu excesso. De fato, o impacto do reajuste da tarifa atinge diretamente uma parte da população que utiliza o serviço, contudo, sob pena de ofensa do art. 2º da Constituição Federal, não cabe a intervenção do Judiciário nas ações do Executivo e do Legislativo.

A tarifa do transporte coletivo deve ser fixada e revista pela Administração Pública, com base em dados efetivos da situação do serviço, logo, devem ser apurados em exame contábil e provas amplas com critérios técnicos que determinem sua equivalência com os custos da atividade tarifada, estabelecendo a justa remuneração, o que torna inviável aferir tais questões em cognição sumária."

Posto isso, tem-se que a presente ação é totalmente incabível, visto que o objeto da presente não ofende, em momento algum, as disposições dos artigos 5°, LXXIII, CF e 1° da Lei 4.717/1965, sendo, portanto devido que seja **extinta sem resolução do mérito** perante a carência de pressupostos básicos para sua proposição.

No entanto, caso não seja esse o entendimento de Vossa Excelência, apresentar-se-á a devida defesa, demonstrando que a pretensão formulada pelo Autor é totalmente infundada e desprovida de qualquer fundamento jurídico válido para o caso em questão, assim como a sua suposta reivindicação é totalmente improcedente, vez que os fatos apresentados não condizem com a realidade fática.

#### <u>II – NO MÉRITO</u>

#### Do direito

Inicialmente, é importante destacar que ao contrário do que assevera o Autor de que todos os outros feitos (24195-78.2017, 6581-60.2017, 5748-42.2017, 8119-47.2015) já tenham reconhecido a falta de transparência do processo de revisão do valor da tarifa, tal afirmação não procede. Especialmente em relação aos autos 8119-47.2015 observase que a mesma foi julgada improcedente.



Que o serviço público municipal de transporte coletivo urbano de passageiros é regulado por lei municipal nº 7.018/2002 pelo Decreto nº 603/2002, sendo que a operação do sistema de transporte coletivo foi outorgada para a Viação Campos Gerais Ltda., através do Contrato nº 143/2003, cabendo Autarquia Municipal de Transporte a fiscalização e gerenciamento estabelecidos no decreto nº 11547/2016, conforme documentação juntada nos mov. 36.2 à 36.9.

Já em relação ao pedido de aumento foi formulado pela VCG, objeto da presente ação se faz necessário esclarecer que o pedido de aumento de tarifa foi apenas apresentado pela VCG através dos Protocolos 170197/2019, 170206/2019 e 170209/2019 (mov. 36.10 à 36.14), o que não foi dado andamento pela AMTT e face da decisão liminar concedida.

Entrementes, em face dos argumentos trazidos a baila pelo Autor, é necessário esclarecer que de acordo com o art. 244 do Regimento Interno do TCE-PR, as recomendações se diferenciam das determinações, sendo aquelas medidas sugeridas para a correção das falhas e deficiências verificadas e estas medidas indicadas para fins de atendimento à determinações legais. Vejamos:

Art. 244. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em:

I – recomendações;

II – determinação legal;

III-ressalvas.

- § 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.
- § 2º Ressalvas constituem as observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.
- § 3º Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.

Portanto, ao contrário do que alega o Autor, quando diz que nenhum aumento poderá ser concedido até que elas sejam integralmente cumpridas, é importante



explicar que nenhuma das recomendações traz implicações impeditivas para a realização do cálculo tarifário.

Ou seja, alguns dos apontamentos realizados pelos técnicos no relatório de fiscalização nº 106/2018 - CAUD do TCE, quanto às irregularidades encontradas, são recomendações para o futuro processo licitatório e outros fogem ao critério técnico, adentrando na seara da discricionariedade do Chefe do Executivo.

Outrossim, ao contrário do alegado em exordial e consoante o próprio Relatório do TCE-PR nº 106/2018 - CAUD (MOV. 1.6), em fls. 25, não foram verificados quaisquer indícios, no âmbito da auditoria, de que a manipulação em componentes da tarifa tenha efetivamente ocorrido.

Diante do exposto, a presente ação deverá ser julgada totalmente improcedente.

#### Da Medida Liminar

O Autor pleiteiou concessão de liminar no sentido de manter congelado o valor da tarifa até que sejam tomadas as providências ordenadas pelo TCE-PR e até que sejam julgadas as ações 24195-78.2017, 6581-60.2017, 5748-42.2017, 8119-47.2015, alegando que a tarifa já foi apontada como abusiva.

Entretanto, no próprio Relatório de Auditoria do TCE-PR nº 106/2018 - CAUD (MOV. 1.6), em fls. 25, não foram verificados quaisquer indícios no âmbito da auditoria de que a manipulação em componentes da tarifa tenha efetivamente ocorrido.

Ainda, não se pode afirmar que restou caracterizada a probabilidade do direito, sendo nítido que nenhum direito foi lesado, considerando que somente houve a apresentação da proposta de reajuste tarifário.

Além disso, ao tentar evitar suposto aumento abusivo nas tarifas de ônibus, acabou por afrontar o disposto no art. 16, §4°, da Lei Municipal 7.018/2002, tendo em vista que tal dispositivo assegura que o cálculo do valor da tarifa deverá ser revisto no prazo de um ano da última revisão, se houver elevação ou redução dos custos integrantes de sua composição.



Diante do exposto, deve a liminar concedida ser revogada.

#### **III – DOS REQUERIMENTOS FINAIS**

Dessa forma, em face de todas as argumentações expendidas nesta peça contestatória, requer, em sede de preliminar, a extinção do presente processo sem resolução de mérito, com fulcro no artigo 5°, inciso LXXIII, da Constituição Federal e no artigo 22 da Lei 4.717/65, visto que a presente ação não é cabível pelo fato de não preencher os requisitos legais necessários.

Em não sendo este o Vosso entendimento, o que não se espera e se admite apenas por argumento, no mérito, requer a improcedência *in totum* de todos os pedidos formulados pelo Requerente, protestando desde logo em provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, sobretudo através do depoimento pessoal dos peticionários, oitiva de testemunhas, juntada de documentos, perícia, dentre outros que mister se fizerem.

Nestes termos,

Pede-se deferimento.

Ponta Grossa, 6 de maio de 2019.

SUELI MARIA ZDEBSKI

Procuradora Municipal – OAB/PR 18.378