

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

**EXMO. SR. JUÍZ DE DIREITO DA 6ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA CAPITAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Proc. nº 1068508-84.2021.8.26.0053**

**JOÃO AGRIPINO DA COSTA DORIA JUNIOR**, brasileiro, casado, Governador do Estado de São Paulo, inscrito no RG sob o nº 5.785.800-7 e no CPF/MF sob o nº 940.628.978-49, residente e domiciliado à Rua Itália, nº 414, Jardim Europa, São Paulo/SP, CEP 01449-020, cujas comunicações eletrônicas da presente podem ser encaminhadas à conta de e-mail dos seus patronos [mpestana@peva.com.br](mailto:mpestana@peva.com.br) e [mclarava@peva.com.br](mailto:mclarava@peva.com.br), nos autos da ação popular proposta perante esse juízo por **CLARA LEONEL RAMOS, MARIANA DA CUNHA DE MENEZES, GABRIELA MELO DOS SANTOS, NATALIA OZANO ALTERI, GRAZIELLE OMIN LARA FERREIRA GARCIA** contra o contestante, o **ESTADO DE SÃO PAULO** e **HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES**, vem, por seus advogados abaixo assinados (doc. nº 01), apresentar a V. Exa. sua

**CONTESTAÇÃO**

pelos seguintes motivos.

**I - DA TEMPESTIVIDADE**

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

O prazo para contestação de ação popular é de 20 (vinte) dias úteis, de acordo com o disposto no art. 7º, § 2º, inciso IV, da Lei nº 4.717, de 29.06.65, combinado com o artigo 219, do CPC.

Tendo esta ação sido proposta contra mais de um réu, o prazo para a sua contestação iniciou-se a partir da data da juntada aos autos do último mandado de citação cumprido, de acordo com o disposto no art. 231, paragrafo 1º, do CPC.

No caso, o último mandado de citação cumprido foi junto aos autos no dia 16 de Fevereiro de 2022.

Dessa maneira, a contagem do prazo para apresentação da defesa se iniciou no dia 17/02/2022, terminando em 18/03/2022, tendo em vista que, nos dias 28/02/2022 e 01/03/2022, não houve expediente forense em razão dos feriados do Carnaval, conforme o Provimento CSM Nº 2.641/2021 (doc. nº 02).

Oferecida, nesta data, a defesa é, portanto, tempestiva.

## **II – INTRODUÇÃO**

As autoras propuseram a presente ação através de inepta e confusa inicial, pretendendo:

- (a) em sede liminar, a intimação da Fazenda Pública para que, em até 72 horas, fossem apresentadas:

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

- (i) todas as informações relativas ao status dos projetos já submetidos ao Programa IncentivAuto;
  - (ii) todas as informações que demonstrem que o processo administrativo que fundamentou a criação e a implantação do Programa IncentivAuto seguiu o rito previsto no art. 9 da Lei Estadual nº 10.177/1998 e no artigo 20 do Decreto Lei nº 4.617/1942;
- (b) a concessão de tutela de urgência, determinando a suspensão do Programa IncentivAuto, obstando-se o andamento de todos os processos dele decorrentes;
- (c) em caráter definitivo, a total procedência da ação, confirmando-se a tutela de urgência concedida.

Pela r. decisão de fls. 1529, V.Exa. houve por dever indeferir o pedido de tutela de urgência.

Em sua correta decisão, V. Exa deixou claro que:

“Analisando sumariamente os fatos, por ora, não se constata, de forma inequívoca, a ilegalidade apontada na petição inicial. Há necessidade de produção de provas para apurar, em um juízo de ponderação, se o dano ambiental alegado supera a meta de desenvolvimento econômico estabelecida, considerando o bem estar da população pois, conforme informado pela Fazenda do Estado a empresa beneficiária do Programa IncentivAuto deverá cumprir exigências ambientais, sob pena de vencimento extraordinário do contrato de financiamento e a exigibilidade imediata da dívida. Assim,

**PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA**  
ADVOGADOS

neste momento, inviável a ingerência do Poder Judiciário na política pública estabelecida”

O Estado de São Paulo, através de sua Procuradoria Geral, apresentou minuciosa contestação, valendo-se das informações transmitidas pela Secretaria Estadual de Fazenda e Planejamento (fls. 1544 a 1553).

**III – PRELIMINARMENTE –**  
**DA INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E DA FALTA DE INTERESSE**  
**PROCESSUAL**

Dispõe o art. 1º da Lei nº 4.717/1965, que 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, e dos Municípios, bem como de outras instituições.

Examinando a Lei nº 4.717/1965, Hely Lopes Meirelles ensinou que:

*“Na conceituação atual, lesivo é todo o ato que desfalca bens ou valores materiais da Administração Pública ou a ela equiparada, bem como o que ofende o patrimônio artístico, cívico, cultural ou histórico da comunidade.  
(...) hoje, pela ação popular, cabe ao próprio povo intervir na Administração, para INVALIDAR OS ATOS QUE LESAREM o patrimônio econômico, administrativo, artístico, estético ou histórico da comunidade” (grifamos)*

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

A Constituição Federal de 1988 ampliou, no entanto, o alcance da ação popular, ao dispor no artigo 5º, inciso LXXIII, que:

“LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima 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.” (grifamos)

No caso, todavia, as autoras não estão pleiteando a anulação ou declaração de nulidade de qualquer ato lesivo ao patrimônio público, mas, sim, pretendendo, liminarmente, a “suspensão do Programa IncentivAuto, obstando-se o andamento de todos os processos dele decorrentes, em especial, a aprovação de projeto e eventual celebração de instrumento jurídico entre o Governo do Estado de São Paulo, suas Secretarias, e os eventuais beneficiários do Programa IncentivAuto, sob pena de multa diária de valor não inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)” (fls. 59); e, em caráter definitivo, a total procedência da ação, confirmando-se a tutela de urgência eventualmente concedida.

Sendo assim, constata-se que as autoras não possuem interesse processual para propor a presente ação popular (art. 337, inciso XI, do CPC), uma vez que sua pretensão não encontra fundamento, nem na Constituição Federal (art. 5º, inciso LXXIII), nem na Lei nº 4.717/1965, não tendo havido qualquer lesão ao patrimônio público.

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

Julgando o REsp nº 802.178/SP a 1ª Turma do STJ, sendo relator o eminente Ministro Luiz Fux, teve a oportunidade de decidir que:

“O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regulamentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 2º, "a" a "e")” (grifamos)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é mansa e pacífica a respeito dessa matéria, podendo ser citados, meramente a título de exemplo, os seguintes arestos:

a) “CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO POPULAR – PROMOÇÃO PESSOAL NA PROPAGANDA INSTITUCIONAL – PRETENSÃO CONDENATÓRIA EM OBRIGAÇÃO DE FAZER E DE NÃO FAZER – INADMISSIBILIDADE – CARÊNCIA DE AÇÃO – FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL – INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

1. Presta-se a ação popular à invalidade 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 (art. 5º, LXXIII, CF).

2. Por se tratar de ação destinada a assegurar a intangibilidade do patrimônio público e a integridade da

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

moralidade administrativa, a sentença na ação popular tem natureza constitutiva negativa e condenatória no ressarcimento de danos ao erário. Condenação em obrigação de fazer e de não fazer. Inadmissibilidade. Falta de interesse processual pela inadequação da via eleita (art. 485, VI, e § 3º, CPC). Indeferimento da inicial (art. 354, CPC). Decisão reformada. Recurso provido.

(TJSP - Acórdão Agravo de Instrumento 2137047-55.2018.8.26.0000, Relator(a): Des. Décio Notarangeli, data de julgamento: 23/10/2018, data de publicação: 23/10/2018, 9ª Câmara de Direito Público)”

b) “REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR – Pretensão do autor popular a compelir a Municipalidade de Lins à obrigação de fazer consistente em realização de vistoria pela Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e Perito Judicial, em imóvel que abriga Escola Pública, para verificação de eventual necessidade de interdição do prédio e realização de manutenção.

INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E FALTA DO INTERESSE DE AGIR - A ação popular não é a via adequada à discussão dos fatos narrados na exordial, tendo em vista a ausência de ato concreto apontado como ocasionador de lesão ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, que fosse passível de declaração de nulidade ou anulabilidade, de modo que não se caracterizam presentes os requisitos para prosseguimento da demanda. Falta de interesse de agir na modalidade adequação, bem como falta de pressupostos

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

processuais específicos da ação popular – Pretensão de imposição de obrigação de fazer à Municipalidade requerida que não comporta acolhimento nesta modalidade de ação.

R. sentença de extinção da ação, sem a apreciação do mérito, com fundamento no artigo 485, IV e 330, III, ambos do CPC/15, integralmente mantida.

Ausência de recursos voluntários das partes.

REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO.

(TJSP - Acórdão Remessa Necessária 1005021-51.2017.8.26.0322, Relator(a): Des. Flora Maria Nesi Tossi Silva, data de julgamento: 04/09/2018, data de publicação: 05/09/2018, 13ª Câmara de Direito Público)”

c) “MEIO AMBIENTE – APELAÇÃO – AÇÃO POPULAR – FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL – OCORRÊNCIA – INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL – Segundo dispõe o inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente – Ampliação das hipóteses de cabimento previstas na Lei 4.717/1965 – Objeto da ação popular, contudo, que busca impedir que os Poderes Públicos editem atos ilegais e potencialmente lesivos – Hipótese dos autos em que sequer aponta o autor qual ato lesivo objetiva anular – Pretensão do autor quanto à execução das obrigações de fazer estabelecidas em TAC celebrado com o Ministério Público Federal (MPF), bem como a reparação pelos danos morais e materiais causados – Ação popular que não

**PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA**  
ADVOGADOS

tem o dom da reparabilidade de que é dotada a ação civil pública – Inadequação da via eleita – Carência da ação por falta de interesse processual – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO IMPROVIDO

(TJSP - Acórdão Apelação 3017731-53.2013.8.26.0114, Relator(a): Des. Luis Fernando Nishi, data de julgamento: 12/09/2018, data de publicação: 13/09/2018, 2ª Câmara Reservada Ao Meio Ambiente)

Por sua vez, a 4ª Câmara de Direito Público do TJSP, ao julgar, recentemente, a Apelação/Remessa Necessária nº 1002851-35.2020.8.26.0053, deixou claro que:

“O dano indicado na ação popular deve ser de plano aferível, já que pressuposto para o cabimento da ação, o que não se mostra no caso presente” (grifamos)

**IV- AINDA PRELIMINARMENTE**  
**DA ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM**

As autoras propuseram a presente ação popular contra João Agripino da Costa Doria Junior e outros.

As autoras não possuem interesse processual, como já foi demonstrado, sendo evidente a inadequação da via eleita.

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

Todavia, João Doria, Governador do Estado de São Paulo, julga importante, desde logo, arguir sua ilegitimidade passiva *ad causam*.

De acordo com o artigo 6º, da Lei 4.717/1965, a ação popular pode ser proposta contra autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado ato lesivo ao patrimônio público ou que por omissão, tiverem dado oportunidade a lesão e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Ora, na hipótese, as autoras não comprovaram, nem minimamente, qualquer ato lesivo praticado pelo Governador do Estado contra o patrimônio público, sendo João Doria, obviamente, parte ilegítima passiva *ad causam*.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já teve oportunidade de decidir a respeito que:

“EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA DE UM DOS RÉUS - RECONHECIMENTO - PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO DECLINA QUALQUER ATO PRATICADO PELO AGENTE PÚBLICO - DECISÃO INTERLOCUTÓRIA MANTIDA.

1. Se a petição inicial da ação popular não atribui a determinado réu qualquer envolvimento direto com o ato ímprobo atacado, correta a decisão interlocutória que reconhece a ilegitimidade *ad causam* deste demandado,

**PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA**  
ADVOGADOS

excluindo-o do polo passivo da lide.

2. Agravo não provido<sup>1</sup>.” (grifamos)

Todavia, mesmo que assim não fosse, é preciso acentuar que a autora não levou em conta, na inicial, o instituto da desconcentração, que, segundo Marcio Pestana, “na ótica administrativa, consiste em determinadas atividades, antes enfeixadas por um ou alguns centros da administração, passam, agora, a ser distribuídas entre outros tantos centros da administração, não obstante todos eles sejam integrantes e passem a pertencer ao núcleo da administração antes sublinhado”<sup>2</sup>.

A desconcentração administrativa prevista, na Administração Pública direta do Estado de São Paulo, é notória, bastando examinar, exemplificativamente, a estrutura mencionada no Decreto Estadual nº 64.059, de 01 de Janeiro de 2019, para concluir-se que cada uma das Secretarias possui relativa independência e um responsável direto pela condução de suas atividades (doc. nº 03).

Ao todo, são dezenas de Secretarias que integram o Estado de São Paulo, todas elas investidas de poderes suficientes de maneira a permitir o atingimento das suas especificidades e finalidades, como se dá com aquelas ligadas à saúde, educação, transportes, segurança pública, fazenda, desenvolvimento social, agricultura, entre outras.

---

<sup>1</sup> TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0148.12.002515-7/001, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/06/2013, publicação da súmula em 19/06/2013

<sup>2</sup> Marcio Pestana, Direito Administrativos Brasileiro, 4ª edição, Atlas, pág. 30

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

Sendo assim, é absolutamente despropositado pretender-se responsabilizar o Governador do Estado, pois, como se sabe, com base na teoria da imputação volitiva, os atos praticados pelos agentes públicos não importam na responsabilidade do agente, mas, sim, da entidade pública a que pertencem.

Por oportuno, recorde-se que o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que:

“De acordo com a tradicional doutrina da Organização Administrativa, é dizer, a **Teoria da Imputação Volitiva**, formulada pelo jurista alemão OTTO GIERKE, os **ATOS PRATICADOS PELOS AGENTES PÚBLICOS SÃO IMPUTÁVEIS À ENTIDADE PÚBLICA QUE O ALBERGA**, o que consubstancia, na espécie, a legitimidade passiva da Fundação Amparo do Meio Ambiente- **E, NÃO, A DO SERVIDOR** (...)”<sup>3</sup>. (grifamos)

Não resta dúvida, assim, que João Doria é parte ilegítima passiva ad causam, devendo ser excluído da presente demanda.

Admitindo, simplesmente, para argumentar que suas preliminares não sejam acolhidas, diz João Doria mais o seguinte.

## V – NO MÉRITO

<sup>3</sup>Acórdão da 1ª Turma, no REsp 1524466 / SC, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento em 08/11/2016, data de publicação: 18/11/2016

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

Pelo Decreto nº 64.130, de 08/03/2019, foi instituído o regime automotivo para novos investimentos, no Estado de São Paulo – IncentivAuto.

De acordo com o artigo 3º do Decreto:

“Para serem beneficiárias do regime, as empresas mencionadas no artigo 2º deverão protocolar pedido junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, dirigido à Comissão de Avaliação da Polícia de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, contendo, no mínimo, projeto de investimento para expansão de suas plantas industriais, implantação de novas fábricas ou desenvolvimento de novos produtos, indicando montante e prazo de investimento que atenda, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I – investimento superior a R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais);
- II – geração de, no mínimo, 400 (quatrocentos) novos postos de trabalho;
- III – aplicação integral do investimento em território paulista.”

Dando continuidade ao planejamento econômico, a Lei Estadual nº 17.185, de 21 de outubro de 2019 autorizou a concessão de financiamento especial com recursos do Fundo de Apoio aos Contribuintes do Estado de São Paulo – FUNAC, para as empresas cujos projetos fossem aprovados no âmbito do Regime Automotivo para Novos Investimentos – IncentivAuto.

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

Para concessão de financiamento previsto na Lei nº 17.185/2019, é necessário que as empresas atendam às exigências constantes do art. 3º do Decreto nº 64.130/2019.

As autoras, que são integrantes do movimento “Famílias pelo Clima”, se insurgem, todavia, contra a mencionada legislação, alegando que há urgente necessidade “de que os incentivos econômicos estimulem práticas menos poluentes ou, ao menos, estabeleçam critérios para que a atividade econômica observe metas de redução de emissões de gases de efeito estufa de modo a reduzir os riscos à integridade do sistema climático” (fls. 13/14)

Ocorre que esse nobre propósito não pode ser trazido para o âmbito da presente ação popular.

Como bem ponderou V.Exa., em sua r. decisão de fls. 1529/1530:

“Há necessidade de produção de provas para apurar, em um juízo de ponderação, se o dano ambiental alegado supera a meta de desenvolvimento econômico estabelecida, considerando o bem-estar da população (...) Assim, neste momento, é inviável a inferência do Poder Judiciário, na política pública estabelecida.”

Saliente-se que a Lei Estadual nº 17.185, de 21/10/2019, resultou de Projeto de Lei, revisto pela Procuradoria Geral do Estado, que tramitou regularmente, pela Assembleia Legislativa do Estado.

Sendo assim, não podem as autoras, através da ação popular, discutir a conveniência e a oportunidade do advento da Lei nº 17.185/2019.

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

Por outro lado, a pretensão das autoras de que seja determinada “a suspensão do Programa IncentivAuto, obstando-se o andamento de todos os processos dele decorrentes (...)”, infringe os princípios da discricionariedade e da separação dos poderes.

Nesse sentido, com bastante agudeza, a 11ª Câmara de Direito Público, do Egrégio TJESP, ao julgar a Apelação/Remessa Necessária nº 1003393-77.2019.8.26.0606, sendo relator o Desembargador Oscild de Lima Junior, decidiu que:

“Ademais, a ação popular, a pretexto da omissão do ente público, não pode ser utilizada, a par da análise da legalidade, como instrumento para substituir os critérios de DISCRICIONARIEDADE DO ATO ADMINISTRATIVO, SOB PENA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES” (doc. nº 04) (grifamos)

O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>, em seu Direito Administrativo Brasileiro, ensina que:

“Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém ao interesse coletivo. Em tal hipótese, executa a lei vinculadamente, quanto aos elementos que

---

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely, Malheiros Edibres, 3ª edição atualizada, 2005, pág. 120

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

ela discrimina, e DISCRICIONARIAMENTE, quanto aos aspectos em que ela admite opção”.

(...)

O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário, substituir o DISCRICIONARISMO do administrador pelo do juiz” (grifamos)

No mesmo sentido, Marcio Pestana já esclareceu que<sup>5</sup>:

“(...) o núcleo do mérito administrativo, próprio dos atos discricionários, desde que observadas as condições precedentes que lhe são impostas pelo ordenamento, não deve se submeter à revisibilidade do Poder Judiciário, sob pena de o juiz passar a substituir o administrador público, o que não se compagina com a ordem constitucional vigente no País”.

## VI - SÍNTESE

Em resumo, pode-se dizer que:

- a) a inicial é inepta;
- b) as autoras são carecedoras de ação;
- c) há inadequação da via eleita e falta de interesse processual;
- d) o réu João Doria é parte ilegítima passiva ad causam;

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

- e) a ação popular não pode ser utilizada, para substituir os critérios de discricionariedade do gestor público e do ato administrativo, violando o princípio da separação dos poderes;
- f) como bem decidiu V. Exa., ao indeferir a tutela de urgência, “é inviável a ingerência do Poder Judiciário, na política pública estabelecida”;
- g) o projeto de lei que se converteu na Lei nº 17.185, de 21/10/19, tramitou regularmente, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, não padecendo de qualquer inconstitucionalidade.

## VII – CONCLUSÃO

Face ao exposto, requer João Doria que V. Exa. julgue improcedentes todos os pedidos formulados pelas autoras, caso não sejam acolhidas as preliminares suscitadas.

Protesta o réu pela produção de todo o gênero de provas em direito permitidas.

Requer, finalmente, que as publicações, para serem válidas e vinculativas, sejam realizadas, inclusive na imprensa, em nome, exclusivamente, do Dr. Marcio Pestana - OAB/SP 103.297 e da Dra. Maria

---

<sup>5</sup> Marcio Pestana. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo : Ed. Atlas, 4ª. ed., p. 680.

PESTANA e VILLASBÔAS ARRUDA  
ADVOGADOS

Clara Villasbôas Arruda - OAB/SP 182.081-A, ambos com escritório na Avenida São Gabriel, n.º 333 – 18º Andar – Conjunto 181, São Paulo - Capital.

São Paulo, 16 de março de 2022

Maria Clara Villasbôas Arruda  
OAB/SP nº 182.081-A

Marcio Pestana  
OAB/SP nº 103.297

João Maurício Villasbôas Arruda  
OAB/RJ Nº 8.953