II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-174/2026

Processo - TC/003641/2020
Contratantes - Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte/São Paulo Transporte S.A.
Contratadas - Consorcio Transnoroeste, Norte Buss Transportes S.A., Spencer Transportes Ltda., Transunião Transportes S.A., Upbus Qualidade em Transportes S.A., Pêssego Transportes Ltda., Allibus Transportes Ltda., Movebuss Soluções em Mobilidade Urbana Ltda., Imperial Transportes Urbanos, Transwolff Transportes e Turismo Ltda., A2 Transportes Ltda., Auto Bless Transportes Ltda. (antiga Viação Transcap Ltda.), Alfa Rodobus S.A. Transportes, Administração e Participação
Contratos Emergenciais 21/2017 a 33/2017
Objeto - Analisar as alterações advindas da assinatura de contratos emergenciais e termos de aditamento referentes à delegação da prestação de serviços do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo – Subsistema Local, publicados no DOC de 20/9/2017 (Área 5) e de 06/9/2017 (demais Áreas) – Memorandos GAB EES 381/2017 e 382/2017

3.398ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONTRATOS. EMERGÊNCIA. SMT. TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO DE PASSAGEIROS. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES. 1. O atraso nos ajustes do Edital das Concessões e sua posterior republicação não impede a validação da contratação emergencial, desde que apurada a responsabilidade de tal situação. Acórdão TCU 1.842/2017, Plenário. Art. 20, LINDB. REGULARES. RECOMENDAÇÃO. 1. Aperfeiçoe a instrução dos processos administrativos para contratações futuras, mantendo documentos pertinentes, a exemplo das notas de empenho, em um único procedimento relativo ao respectivo contrato. DETERMINAÇÃO. 1. Apure eventuais responsabilidades dos agentes públicos envolvidos no atraso do procedimento licitatório. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em julgar regulares os Contratos Emergenciais 21/2017 a 33/2017, referentes à delegação da prestação de serviços de transporte coletivo público de passageiros, na Cidade de São Paulo – Subsistema Local.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Origem que apure eventuais responsabilidades dos agentes públicos envolvidos no atraso do procedimento licitatório das concessões de transporte coletivo de passageiros.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana que aperfeiçoe a instrução dos processos administrativos de contratações futuras, mantendo documentos pertinentes, a exemplo das notas de empenho, em um único procedimento relativo ao respectivo contrato.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar a emissão de cópias do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Secretário de Mobilidade Urbana e Transporte e as demais partes interessadas no feito, para ciência, arquivando-se os autos após o trânsito em julgado com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 11 de março de 2026.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/affo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO TORRES – RELATOR

Processo: **TC/003641/2020**
Origem: Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte – SMT
Objeto: Análise acerca dos contratos referentes à delegação da prestação de serviços de transporte coletivo público de passageiros na cidade de São Paulo – Subsistema Local, em caráter emergencial, formalizados em 15/08/2017.

ANÁLISE. SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE – SMT. CONTRATOS EMERGENCIAIS DE DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO DE PASSAGEIROS – SUBSISTEMA LOCAL – FORMALIZAÇÃO EM 15.08.2017. 1. Contratação emergencial ante a impossibilidade de interromper o serviço público de transporte coletivo de passageiros. 1.1. Situação para a qual concorreu a Administração Pública. 1.2. Admitida a legalidade do ato, sendo necessário apurar eventual responsabilidade dos agentes públicos envolvidos. Incidência do art. 20 da LIND e art. 45 do Decreto Municipal 44.279/2003. 2. Ausência de indicação da dotação orçamentária no corpo do contrato e publicação extemporânea dos instrumentos contratuais são falhas formais, passíveis de relevação. 2.1. Cabe à Origem manter documentos pertinentes à contratação, a exemplo da Nota de Empenho, em um único procedimento administrativo. CONTRATOS REGULARES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento Análise acerca dos Contratos referentes à delegação da prestação de serviços de transporte coletivo público de passageiros na cidade de São Paulo – Subsistema Local, em caráter emergencial, formalizados em 15/08/2017, que consistem nos Contratos nº 21/2017; 22/2017; 23/2017; 24/2017; 25/2017; 26/2017; 27/2017; 28/2017; 29/2017; 30/2017; 31/2017; 32/2017; e 33/2017.

O processo em tela originou-se do Memorando GAB.EES-2159/2017 e 2160/2017 (peça 2), no qual o Conselheiro Relator à época determinou que fosse realizada análise formal dos contratos supracitados.

A Secretaria de Controle Externo (peça 28), em Relatório Englobado de Análise de Contratação, apresentou as seguintes conclusões:

> Por todo o exposto, nas análises realizadas, concluímos pela irregularidade das contratações emergenciais no subsistema local, assinadas em agosto/2017, tendo em vista as seguintes constatações:
> **4.1.** É insuficiente a justificativa para a contratação em razão de a Origem concorrer para a ocorrência da situação emergencial, resultado da interrupção do procedimento licitatório no período compreendido entre 2015 e 2017, bem como a ausência de avaliação de outras alternativas, em infringência ao artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 e artigo 6º, parágrafo 2º, da Lei Municipal nº 13.241/01 (itens 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.6, 3.2.8 e 3.3);
> **4.2**. A prestação de serviços sem lastro contratual no período de 04.07.17 e 15.08.17 caracteriza contrato verbal entre a Administração e as prestadoras do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo – Subsistema Local, em infringência ao Parágrafo único do art. 60 da LF 8.666/93 e ao art. 44 do DM nº 44.279/13 (item 3.2.11);
> **4.3.** Conforme exposto, não restou comprovada a regularidade fiscal e trabalhistas das empresas contratadas para operação dos serviços nas áreas 3.1, 4.1 e 6.1, em infringência ao art. 29 da LF nº 8.666/93 c/c art. 40 do DM nº 44.279/03 (item 3.2.5)
> **4.4.** A previsão do subitem 4.25 de conceder 30 dias para regularizar desconformidades dos veículos não obedece ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, seja pela generalidade quanto às desconformidades que serão admitidas, seja pelos riscos e danos à boa execução do serviço que podem ocorrer, seja pelo longo prazo que é permitido para a regularização (item 3.2.9);
> **4.5.** Padece de clareza a Cláusula Quinta, que trata da disponibilização dos veículos da contratada para instalação, por terceiros, de rede sem fio de acesso à internet. Além de incluir na relação contratual terceiros não especificados, não estão definidos prazos e condições da disponibilização e da efetiva colocação da utilidade para os usuários (item 3.2.9);
> **4.6.** Nos contratos não há indicação da dotação orçamentária onerada, em infringência ao art. 55, inciso V, da LF nº 8.666/93 (item 3.2.9);
> **4.7.** Não restou evidenciado nos processos administrativos das contratações emergenciais em análise as notas de empenho que deveriam ter sido emitidas para as contratações, em infringência aos arts. 60 e 61 da LF 4.320/64 (item 3.2.12);
> **4.8.** Os contratos emergenciais para o Subsistema Local não foram publicados no prazo definido pelo parágrafo único do art. 61 da LF nº 8.666/93 (item 3.2.1).

Oficiada a se manifestar acerca do Relatório em questão, a Origem apresentou suas considerações em peça 36.

A Auditoria (peça 40), ao analisar a manifestação da Secretaria, superou o item 4.5 e manteve os demais apontamentos.

O Conselheiro Relator à época então determinou que fossem intimados a Origem, os responsáveis e as empresas contratadas acerca do entendimento da Especializada (peça 41).

A SPTrans apresentou esclarecimentos em peças 87/88. Na sequência, a SMT protocolou suas considerações em peças 91 a 94.

Com relação às empresas contratadas, apresentaram manifestação o Consórcio Transnoroeste (peça 113); a Auto Viação Transcap LTDA (peça 119); a Transwolff Transportes Turismo LTDA (peça 120); a Allibus Transportes LTDA (peça 129); e a Movebuss Soluções em Mobilidade Urbana (peça 132).

A Auditoria (peça 143), em nova análise após a documentação acrescida, superou o item 4.3 e manteve o entendimento anterior quanto aos demais, a saber: superação do item 4.5 e manutenção dos demais itens:

> Do exposto, após análise do acrescido aos autos, mantemos as conclusões constantes no Relatório de análise das contratações emergenciais (peça 28), com exceção dos itens 4.3 e 4.5 (superado à peça 40).

A Assessoria Jurídica (peças 145/146) apontou, em suma, o viés fático dos apontamentos remanescentes pela análise da Auditoria (4.1, 4.2, 4.4, 4.6, 4.7 e 4.8) e a ausência de intervenção por parte dos responsáveis a fim de solucionar as irregularidades em conformidade às normas aplicáveis e em tempo hábil. Com relação especificamente ao apontamento 4.1, opinou pela possibilidade de validar a contratação emergencial face ao interesse público envolvido, sem prejuízo da apuração de responsabilidade, citando, para tanto, jurisprudência do TCU. Acerca do apontamento 4.8, indicou, para efeito de análise e ponderação, que se verifica irregularidade que sugere desatenção com formalidade relacionada ao prazo de publicação dos contratos, não revelando maior potencial ofensivo. Quanto aos demais apontamentos, entendeu pela impossibilidade de relevá-los. Por fim, ao analisar a prescrição, entendeu que **não** transcorreram os prazos prescricionais no presente processo, de acordo com a Resolução TCMSP nº 10/2023.

A Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 149) defendeu que não restavam outras alternativas à Origem, à época, a não ser as contratações emergenciais (item 4.1); que o art. 45 do Decreto Municipal nº 44.279/2013 permitia a convalidação de atos cuja execução já tivesse sido iniciada (item 4.2); que, em que pese a dotação orçamentária e as notas de empenho não constarem expressamente dos contratos, as notas de empenho foram emitidas (itens 4.6 e 4.7); e que a Origem justificou o prazo para regularização nas desconformidades dos veículos (item 4.4).

Por fim, a Secretaria Geral (peças 151/152), em suma, acompanhou o entendimento da Auditoria pela irregularidade dos contratos emergenciais em apreço. Todavia, ao considerar a formalização e execução dos ajustes, recomendou a observância do disposto nos arts. 20 e 21 da LINDB.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de julgar REGULARES os Contratos referentes à delegação da prestação de serviços de transporte coletivo público de passageiros na cidade de São Paulo - Subsistema Local, em caráter emergencial, formalizados em 15/08/2017.

1. Inicialmente, acolho o entendimento da Especializada pela superação dos itens **4.3** (peça 143) e **4.5** (peça 40) de seu Relatório.

2. Passo a abordar o Apontamento **4.1** da Auditoria, de que seria insuficiente a justificativa para a contratação em razão de a Origem concorrer para a ocorrência da situação emergencial, resultado da interrupção do procedimento licitatório no período compreendido entre 2015 e 2017, em suposta infringência ao art. 26, parágrafo único, I, da Lei Federal nº 8.666/1993 e ao art. 6º, §2º, da Lei Municipal nº 13.241/2001.

3. No caso em tela, entendo que o fato de a Origem ter concorrido para o atraso nos ajustes do Edital das Concessões e sua posterior republicação, que se deu somente em 2018, após atuação relevante desta Corte de Contas, não impede a possibilidade de se validar a contratação emergencial em análise, assim como opinado pela D. Assessoria Jurídica (peças 145/146), desde que apurada a responsabilidade de tal situação.

4. Elenco, a seguir, precedente do TCU (Acórdão 1842/2017 – Plenário, de Relatoria do Ministro Vital do Rêgo, com julgamento em 23.08.2017) citado pela AJ, segundo o qual se vislumbra a possibilidade de contratação emergencial ainda que a Origem tenha concorrido para tanto:

> É possível a contratação por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório.

5. De fato, no caso em tela, não havia alternativa à Secretaria que não a realização de contratação emergencial com respaldo no art. 6º, § 2º, da Lei Municipal nº

13.241/2001, de modo a garantir a continuidade do serviço público em comento. A própria Especializada reconheceu, em seu trabalho, falta de alternativas da SMT (peça 28):

> (...) No entanto, conforme já apontado no TC nº 72.005.822/16-09, que trata da análise e consolidação de informações dos contratos do grupo estrutural do transporte coletivo público de passageiros do Município de São Paulo, **em que pese não restar outra alternativa para a SMT**, é preciso lembrar que o Poder Concedente teve tempo suficiente para finalizar o novo procedimento licitatório da concessão de transporte público de passageiros.(sem grifos no original)

6. Também como destacado pela Secretaria Geral (peça 152), ressalto a importância de se observar o disposto no art. 20, da LINDB. Tal dispositivo orienta a interpretação e aplicação de normas jurídicas ao caso concreto, exigindo do julgador que apresente a motivação de sua decisão, bem como, ao fazê-lo, demonstre que deliberou pela medida menos gravosa. *In verbis* (grifos nossos):

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
>
> Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas**.

7. No caso concreto, considerando a esfera de competências desta Corte de Contas, a decisão necessária e adequada ao caso concreto é admitir a legalidade da contratação emergencial, sem descuidar da necessidade de a Origem averiguar a responsabilidade dos servidores envolvidos. Tal medida é adequada, pois, ao determinar a averiguação de responsabilidades, reforça o dever de a Administração planejar-se para realização de grandes contratações; e é necessária por realizar esse objetivo – reforçar o dever de cumprimento das normas legais – de modo menos gravoso do que a declaração total de ilegalidade do ato.

8. Desse modo, acompanho o parecer da Assessoria Jurídica (peças 145/146) no sentido de superar o Apontamento **4.1**, entendendo como válida a contratação emergencial em tela, determinando à Origem que apure a responsabilidade dos servidores e demais agentes envolvidos na demora para a realização da concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros.

9. No Apontamento **4.2**, a Auditoria indica que a prestação de serviços sem lastro contratual no período de 04.07.2017 e 15.08.2017 caracteriza contrato verbal entre a Administração e as prestadoras do serviço, em infringência ao art. 60, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993 e ao art. 44, do Decreto Municipal nº 44.279/2003.

10. Com relação a esse apontamento, a Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 149) entendeu de modo diverso, argumentando que o art. 45, também do Decreto Municipal nº 44.279/2003, permitia a convalidação de contratos cuja execução já tivesse sido iniciada em situação emergencial. *In verbis*:

> **Art. 45**. É vedado atribuir efeitos financeiros retroativos aos contratos regidos por este decreto, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de quem lhe deu causa.
>
> **Parágrafo único.** O disposto no "caput" não se aplica às hipóteses do artigo 24, IV, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando, diante de comprovada urgência, eventual demora para prévia celebração do contrato possa acarretar danos irreparáveis, situação em que sua formalização dar-se-á oportunamente, convalidando a contratação de obra, fornecimento ou serviço, cuja execução já se tenha iniciado.

11. Dos autos consta que há despacho autorizatório por parte da SMT, assinado pelo responsável, à época, em 25.05.2017, para que a SPTrans promovesse a manutenção do serviço em caráter emergencial por se tratar de serviço que não poderia ser interrompido.

12. Desse modo, entendo que a situação se enquadra no disposto pelo parágrafo único do art. 45, do Decreto Municipal nº 44.279/2003, ante a urgência em oferecer solução de continuidade para o serviço público de transporte coletivo de passageiros.

13. Considerando que havia autorização formal do responsável pela tomada de decisão, bem como a necessidade de se sopesar a formalização dos contratos com a continuidade do serviço público, acolho argumento apresentado pela PFM e entendo por superado o item **4.2,** exigindo-se, novamente, a averiguação da responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

14. No Apontamento **4.4**, a Especializada entendeu existir irregularidade no fato de a Origem ter concedido prazo de 30 dias às empresas para regularizarem desconformidades nos veículos, o que poderia, no entender da Auditoria, ocasionar riscos e danos à boa execução do serviço.

15. A Secretaria afirmou (peça 36, fls. 791) que "*no que se refere aos item em desconformidade passíveis de regularização, foram consideradas somente as divergências não relacionadas à segurança e conforto dos usuários e operadores e a confiabilidade dos veículos da frota, itens que não comprometeram os padrões técnicos para a adequada prestação do serviço, a exemplo do painel numérico de velocidade com a padronização dos caracteres alfanuméricos e das possíveis adequações no layout do posto de cobrança*". O argumento foi reforçado pela PFM à peça 149.

16. Dado que os itens passíveis de regularização diferida não dizem respeito a fatores que comprometam a segurança dos usuários ou a correta execução do serviço, entendo possível a relevação do apontamento **4.4.**

17. Quanto aos itens **4.6** (ausência de indicação da dotação orçamentária onerada nos contratos) e **4.8** (publicação extemporânea dos instrumentos contratuais), entendo que, por corresponderem a falhas meramente formais, é possível a sua relevação.

18. A Assessoria Jurídica (peça 146) indicou, na ocasião de seu parecer, o menor potencial ofensivo da falha apontada no item **4.8** e a sua relação com descumprimento de formalidades. Acolho tal entendimento e vislumbro o mesmo contexto quanto ao item **4.6**, considerando que, apesar de não ter constado do instrumento contratual, a dotação orçamentária nº 20.10.26.453.3009.4701 3.3.90.41.00 00 foi onerada, conforme consta do procedimento administrativo nº 5010.2022/0007355-6 e evidenciado nos presentes autos.

19. Por tais razões, relevo os apontamentos **4.6** e **4.8**.

20. Acerca do item **4.7**, a Auditoria aponta infringência aos arts. 60 e 61[1] da Lei Federal nº 4.320/64, por não restar evidenciado nos processos administrativos das contratações emergenciais em análise as notas de empenho que deveriam ter sido emitidas para as contratações.

21. Do exposto pela Origem em peça 87, observa-se que as notas de empenho foram emitidas, conforme planilha acostada ao presente processo, oriunda do processo administrativo nº 5010.2022/0007355-6.

22. O processo administrativo supracitado não corresponde aos processos administrativos específicos das contratações emergenciais em si. Todavia, ainda que não juntadas aos procedimentos de cada contrato, vislumbra-se que a Secretaria promoveu a realização de empenho para suportar os ajustes, não havendo descumprimento do disposto no art. 60, da Lei Federal nº 4.320/64.

---

[1] **Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.
§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.
§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.
Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

23. Ademais, em diligência, verificou-se que o processo administrativo nº 6020.2017/0000019-0 contém os relatórios de dotação orçamentária para o período que compreende o ajuste, a partir dos quais se observa o empenhamento de valores relacionados aos contratos emergenciais em análise.

24. Desse modo, considero superado o apontamento **4.7**, recomendando à Origem, contudo, que aperfeiçoe a instrução dos processos administrativos de contratações futuras, mantendo documentos pertinentes, a exemplo das notas de empenho, em um único procedimento relativo ao respectivo contrato.

Diante do exposto, **julgo REGULARES** os Contratos referentes à delegação da prestação de serviços de transporte coletivo público de passageiros na cidade de São Paulo - Subsistema Local, em caráter emergencial, formalizados em 15/08/2017.

DETERMINO à Origem que apure eventuais responsabilidades dos agentes públicos envolvidos no atraso do procedimento licitatório das concessões de transporte coletivo de passageiros.

RECOMENDO à Origem que aperfeiçoe a instrução dos processos administrativos de contratações futuras, mantendo documentos pertinentes, a exemplo das notas de empenho, em um único procedimento relativo ao respectivo contrato.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário de Mobilidade Urbana e Transporte, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE**, 11 de março de 2026.

Ricardo Torres
Conselheiro