

## II – ACÓRDÃO

|               |                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Processo      | - TC/004159/2015                                                                                                                                                                                                      |
| Representante | - Associação dos Transportadores em Autolotação do Estado de São Paulo – Assesp                                                                                                                                       |
| Representado  | - Prefeito do Município de São Paulo                                                                                                                                                                                  |
| Objeto        | - Representação interposta para requerer ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo a anulação dos atos administrativos ilegais, referente ao Decreto 56.232/2015 |

3.173ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. PMSP. Interposta para requerer ao MPESP e ao TCMSP a anulação dos atos administrativos ilegais, referente ao Dec. Mun. 56.232/15. 1. Decreto revogado. Perda superveniente do objeto. CONHECIDA. PREJUDICADA. Votação unânime.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação interposta e em declará-la prejudicada, pela perda superveniente do objeto.

**ACORDAM**, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais dispostas no artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor e DOMINGOS DISSEI.

Declarou-se impedido o Conselheiro Substituto RICARDO PANATO, nos termos do artigo 10, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, bem como, por analogia, do artigo 144, inciso I, do Código de Processo Civil.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 22 de setembro de 2021.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência  
EDUARDO TUMA – Relator

/cv

## **I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR**

**TC/004159/2015** – Associação dos Transportadores em Autolotação do Estado de São Paulo – Assesp – Tribunal de Contas do Município de São Paulo – Representação interposta para requerer ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo a anulação dos atos administrativos ilegais, referente ao Decreto 56.232/2015

---

### **RELATÓRIO**

O presente TC analisa a Representação formulada pela Associação dos Transportadores em Autolotação do Estado de São Paulo – ASSESP (fls. 02/412) contra a edição do Decreto Municipal nº 56.232/15, por entender que o seu artigo 3º ofende o disposto no artigo 44 da Lei Municipal nº 13.241/01, que possuiu o seguinte teor:

#### **"Decreto Municipal nº 56.232/15**

**Art. 3º.** A prestação dos serviços de Transporte Coletivo Público de Passageiros no Município de São Paulo será outorgada mediante a concessão de 27 (vinte e sete) lotes de serviços, a serem explorados por sociedades de propósito específico – SPE, nos termos contidos no edital.

**Lei Municipal nº 13.241/01:** Art. 44 - Por ocasião da implantação do Sistema Integrado, previsto nesta lei, serão selecionados, inicialmente, em procedimento licitatório próprio e específico, 4.984 (quatro mil novecentas e oitenta e quatro) pessoas físicas, operadores individuais, proprietários ou beneficiários únicos de arrendamento mercantil de veículos de transporte coletivo de passageiros, organizados ou não em cooperativas, nas delegações para a Operação no Subsistema Local.

**I -** Nas delegações, de que trata o 'caput' deste artigo, para operação no Subsistema Local serão selecionados 942 (novecentos e quarenta e dois) operadores individuais para a prestação do serviço por meio de ônibus ou microônibus.

**II -** Nos termos do 'caput' deste artigo, é autorizada a co-propriedade do veículo de transporte coletivo de passageiros.

**III -** Na hipótese do inciso anterior, é vedado ao co-proprietário a co-propriedade de mais de um veículo de transporte coletivo de passageiros, e somente um dos dois proprietários será selecionado e credenciado para a prestação do serviço.

**IV -** Ao operador individual selecionado e credenciado é facultada a indicação de um único segundo motorista auxiliar, que não poderá ser credenciado para mais de um veículo simultaneamente, para a prestação do serviço.

**Parágrafo único -** O número das delegações disposto neste artigo estará limitado a 6000 (seis mil)".

Em síntese, a Associação Representante narrou o seguinte histórico da edição do referido Decreto:

"(...) através de simples ato administrativo discricionário, absolutamente inconstitucional, no dia 08/05/2013 foi publicado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito de São Paulo o Decreto de nº 53.887 (...), o qual ressalta-se alterou as diretrizes editadas pelo Poder Legislativo Municipal, lhe dando novas regras e normas, e lhe conferindo nova regulamentação, conseqüentemente novas diretrizes a esse tipo de transporte, ou seja, o decreto inovou e, se

sobrepôs à Lei originária 13.241/01 promulgada pelo Poder Legislativo e que estava em pleno vigor, com um único objetivo, excluir por definitivo do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros do Município de São Paulo, toda uma categoria de motoristas profissionais (Pessoas Físicas), conhecidos popularmente como Permissionários, os quais, como já dito, estão resguardados em especial no art. 44 da Lei originária de nº 13.241/01, ora modificada pelo decreto de autoria da autoridade supra, para mais uma vez, beneficiar e favorecer essas pessoas jurídicas, agora como empresas, mas pré-determinadas por ela, o que por si só já caracteriza desvio de finalidade nos atos praticados pela autoridade supra (...) (fls. 14/15)".

Com isso, requereu a intervenção do Tribunal de Contas deste Município, na pessoa do Senhor Presidente, no sentido de tomar todas as providências e medidas judiciais cabíveis, para anular os atos administrativos ilegais praticados, quais sejam, o Decreto nº 56.232 de 02/07/2015 e todos os seus efeitos jurídicos, pois só assim, segundo argumenta, estar-se-á preservando o Estado Democrático de direito, evitando e estancando a sangria ilegal do dinheiro Público, bem como as sucessivas omissões, abuso de Poder, desvio de finalidade e inconstitucionalidades nos atos costumeiramente praticados pelo Poder Público Municipal, assim como, punindo os responsáveis pelos atos praticados após o devido processo legal e, conseqüentemente, garantindo tratamento igualitário a todos os operadores e interessados deste sistema, que se encontram marginalizados e à mercê dos atos ilegais e arbitrários praticados pelo Poder Público Municipal como exaustivamente enfatizado.

Por fim, requereu "*(...) que sejam tomadas todas as providências administrativas e judiciais que se fizerem necessárias no sentido de punir os responsáveis, de acordo com os ditames da Lei nº 8.429/1992 e seus artigos*".

A **Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE**, em sua manifestação de fls. 415/418, informou que o certame em referência (Edital nº/2015) se encontrava suspenso desde o dia 11.11.2015, por determinação desta Relatoria, e que um processo havia sido autuado para a realização de estudo aprofundado do Decreto Municipal nº 56.232/2015, ou seja, o **TC/002884/2015**.

Com relação à admissibilidade da Representação, verificou que a Associação dos Transportadores em Autolotação do Estado de São Paulo – ASSESP não juntou prova de sua existência legal, motivo pelo qual sugeriu a sua intimação para atendimento deste requisito, consoante dispõe o artigo 55, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

No tocante ao mérito, sugeriu a intimação da Origem para manifestação acerca das alegações feitas pela Representante.

Intimadas, a Origem e a ASSESP apresentaram, respectivamente, os documentos de fls. 421/439 e 443/920.

Quanto aos referidos documentos, a **AJCE** afirmou em sua manifestação às fls. 923/965:

1) registrou que os Editais nº 01/2015, 02/2015 e 03/2015 se encontravam suspensos por determinação do Nobre Conselheiro Relator;

2) com relação à admissibilidade da Representação, verificou que o art. 55, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas restou atendido com a juntada da cópia do estatuto social da Representante (fls. 481/496);

3) referente ao mérito, sugeriu o sobrestamento do feito para acompanhar o Mandado de Segurança impetrado pela Representante (Autos nº 0079387-45.2015.8.26.0000).

Às fls. 967/975 a **Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM** requereu o conhecimento da Representação e, no mérito, a sua improcedência.

A **Secretaria-Geral – SG**, às fls. 977/990, informou que o aludido Mandado de Segurança foi extinto sem julgamento do mérito, e opinou pelo não conhecimento da Representação, por não tratar de matéria de competência deste Tribunal de Contas, ou seja, anulação de decreto municipal e punição dos responsáveis pela sua edição, nos termos da Lei nº 8.429/92<sup>1</sup>.

Argumentou ainda que, caso superada a preliminar, considerando os efeitos concretos produzidos pelo decreto e demonstrados nos documentos que acompanham a inicial e, ainda, o estudo aprofundado sobre esta norma no TC/002884/2015, no mérito, opinou pela sua improcedência, por entender que o Decreto Municipal, ao disciplinar que a prestação dos serviços ocorreria apenas mediante concessão (art. 3º), concretizou o exercício do poder discricionário, não contrariando o art. 44 da Lei Municipal nº 13.241/2001, que dispôs sobre a seleção de pessoas físicas apenas por ocasião de implantação do Sistema, não obrigando a Administração Pública a realizar todas as contratações por meio de pessoas físicas. Observou, ainda, que conforme constou da análise da AJCE no âmbito do TC/002884/2015, a Origem justificou a edição do referido decreto, que é fruto do planejamento para a delegação dos serviços, razão pela qual, do ponto de vista formal, a opção administrativa encontrou justificativa nos estudos realizados pela Administração Pública.

Às fls. 992/1.001 a **AJCE** opinou pelo conhecimento da Representação e, no mérito, pela sua improcedência, conforme segue:

"Registro por oportuno, primeiramente, quanto ao conhecimento da presente Representação, que o mesmo foi entendido como superado ante a existência dos autos TC/002884/2015, instaurado por determinação do Exmo. Conselheiro Relator '*para estudo aprofundado do Decreto Municipal nº 56.232/2015 referente à concessão dos serviços do sistema de transporte coletivo público de passageiros na cidade de São Paulo*', no qual se insere o dispositivo normativo ora questionado na presente Representação (...).

(...) o questionamento trazido pela Representante acerca do artigo 3º do Decreto Municipal nº 56.232/15, s.m.j., pareceu-me que – além de já estar contemplado no objeto do supracitado TC – encontrar-se refletido em ato concreto, haja vista os Editais de Concorrência nº 01/2015, 02/2015 e 03/2015, publicados pela Secretaria Municipal de Transportes para a

---

<sup>1</sup> Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo:

Art. 55. A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:

I - ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo;

II - referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal;

III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;

IV - conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.

§ 1º - Em se tratando de representação ou denúncia formulada por cidadão, é indispensável a prova de cidadania, mediante a juntada à inicial de cópia do título de eleitor ou documento que a ele corresponda.

§ 2º - Quando formulada por partido político, associação ou sindicato, a inicial deverá ser acompanhada de prova da existência legal da entidade.

implantação do novo sistema de transporte coletivo regulamentado no Decreto Municipal citado, serem objeto de acompanhamento e análise por esta E. Corte de Contas (...).

(...) o modelo adotado pela Lei Municipal nº 13.241/2001 possibilitou tanto a concessão (para pessoas jurídicas apenas) quanto a permissão do serviço de transporte coletivo público de passageiros (para pessoas físicas ou jurídicas), de modo que a '*definição sobre a melhor forma de outorga da permissão ficou no âmbito da atuação discricionária do Poder Público*' (fl. 952, vº).

Além disso o Decreto Municipal em questão não parece contrariar o artigo 44 da Lei referida uma vez que este dispositivo se insere no seu capítulo das disposições transitórias, aplicando-se somente ao certame realizado '*por ocasião da implantação do Sistema Integrado*' (fl. 953, vº).

Entendimento este sustentado também pela D. PFM como já relatado acima e endossado pelo Sr. Secretário-Geral (fl. 989, vº)".

**A Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital**, em manifestação de fls. 1.002/1.029, solicitou informações sobre as "(...) *concorrências de números 001-2015.SMT.GAB (Processo Administrativo 2015.0.051.567.8), 002.2015.SMT.GAB (Processo Administrativo 2015.0.051.569.4) e 003.2015.SMT.GAB (Processo Administrativo 2015-0.051.573-2), se as acompanha, bem como se eventualmente, nos TCs instaurados, é apurada questão envolvendo suposta restrição indevida à participação de pessoas físicas*".

Em resposta, esta Relatoria, às fls. 1.032, determinou a expedição de ofício àquela Promotoria de Justiça nos seguintes termos:

"(...) a Associação dos Transportadores em Autolocação do Estado de São Paulo ingressou com representação neste Tribunal, autuada no TC/004159/2015, com o mesmo objeto da representação que encaminhou ao 'Parquet'. O processo está em fase de instrução. Quanto às Concorrências nºs 001/2015 (Grupo Estrutural), 002/2015 (Grupo Local de Articulação Regional) e 003/2015 (Grupo Local de Distribuição), tendo por objeto a concessão da prestação e exploração do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros do Município de São Paulo, os editais estão sob análise, respectivamente, nos TC/003825/2015; TC/003826/2015 e TC/003830/2015. A questão da participação de pessoa física nas citadas Concorrências não é objeto de apontamento, uma vez que o instituto adotado é o da concessão e, de acordo com o artigo 6º da Lei Municipal nº 13.241, de 2001, somente é permitida a participação de pessoa jurídica ou consórcio de empresas (...)"

Às fls. 1.037 a PFM reiterou sua manifestação de fls. 967/976, requerendo fosse conhecida a presente Representação e, no mérito, julgada integralmente improcedente.

Instada a se manifestar, a SG assim concluiu:

"De minha parte, entendo, s.m.j., que a instauração de processo para estudo aprofundado do Decreto em comento não reflete na admissibilidade da presente Representação. Por outro lado, concordo com a AJCE quando diz que o questionamento trazido pela Representante encontra-se refletido em atos concretos – Editais das Concorrências nºs 001/2015 (Grupo Estrutural), 002/2015 (Grupo Local de Articulação Regional) e 003/2015 (Grupo Local de Distribuição) promovidas pela SMT. Assim sendo, o Tribunal de Contas poderia, a meu ver, exercer o controle da legalidade do referido Decreto nos processos em que são analisadas as concorrências supracitadas (TC/003825/2015, TC/003826/2015 e TC/003830/2015), ou seja, nos

casos concretos, como questão prejudicial ao julgamento do mérito, mas não no presente TC, no qual a Representante pretende ver analisado o referido ato em tese, abstratamente considerado. De todo modo, o Tribunal de Contas não detém competência para anular decretos municipais e punir os responsáveis de acordo com os ditames da Lei nº 8.429/92, conforme requer a Representante. Portanto, é nesse contexto que considero que a Representação não pode ser conhecida".

À peça 11, a **AJCE**, em nova manifestação, afirmou:

*"O Decreto Municipal nº 58.200/2018 (fls. 1.045/1.046) que 'confere nova regulamentação à Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar a sua execução; altera o 'caput' do artigo 2º do Decreto nº 57.320, de 16 de setembro de 2016, e revoga o Decreto nº 56.232, de 2 de julho de 2015' ao dispor textualmente em seu artigo 39 que 'Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogado o Decreto nº 56.232, de 2 de julho de 2015'" acabou por extinguir o Decreto nº 56.232/2015, cuja anulação consiste no objeto da presente Representação cuja análise resta então prejudicada pela perda do referido objeto, uma vez que revogado o supracitado normativo municipal.*

Nesse sentido assim dispõe o Regimento Interno do TCMSP em seu artigo 56, parágrafo 5º:

'Art. 56 – A petição inicial será dirigida ao Presidente, que determinará a sua autuação, sendo encaminhada, em seguida, à apreciação do Conselheiro Relator.

(...)

§ 5º - É facultado ao Relator determinar o arquivamento de representação proposta em face de edital de licitação que tenha sido posteriormente revogada ou anulada, assim como em face de quaisquer atos que tenham sido revogados ou anulados, importando a perda superveniente de seu objeto.'

Verifica-se, assim, que a revogação do Decreto nº 56.232/2015 pelo Decreto Municipal nº 58.200/2018 acabou ocasionando a perda superveniente do objeto da presente Representação, subsumindo-se à hipótese prevista no dispositivo regimental supra.

Ante o exposto, neste momento processual, com o advento do Decreto Municipal nº 58.200/2018 que expressamente revogou o Decreto nº 56.232/2015 ocorreu, do sob a ótica jurídica, a perda do objeto da presente Representação".

Diante disso, a PFM, à peça 15, requereu fosse a presente Representação julgada prejudicada pela perda superveniente do seu objeto.

A **Secretaria-Geral – SG**, à peça 17, após historiar o presente TC, manifestou-se com a seguinte afirmação:

"Ciente de todo o processado, e na esteira da manifestação da douta AJCE (peças 11 e 12), também entendo que a revogação do Decreto Municipal nº 56.232/2015 tornou prejudicada a Representação em análise.

Assim, diante do exposto, considerando que resta prejudicada a análise desta Representação, tendo em vista a ocorrência da perda superveniente do seu objeto, opino pelo não conhecimento da mencionada Representação em análise".

**É o Relatório.**

## **VOTO**

Cuidam os autos de Representação formulada pela Associação dos Transportadores em Autolotação do Estado de São Paulo – ASSESP em face do Decreto Municipal nº 56.232/2015, por entender que o seu artigo 3º ofende o disposto no artigo 44 da Lei Municipal nº 13.241/2001.

Conforme relatado, seguiu-se o entendimento de que o objeto da Representação se encontrava prejudicado ante a instauração do TC/002884/2015, de objeto idêntico.

No referido TC o posicionamento comum dos Órgãos Técnicos e da Secretaria-Geral foi no sentido de que o modelo adotado pela Lei Municipal nº 13.241/2001 possibilitou tanto a concessão (apenas para pessoas jurídicas) quanto a permissão do serviço de transporte coletivo público de passageiros (para pessoas físicas ou jurídicas), de modo que a definição sobre a melhor forma de outorga se situa no âmbito da atuação discricionária do Poder Público.

Compreenderam, ademais, que o Decreto Municipal em questão não contrariava o artigo 44 da Lei Municipal nº 13.241/2001, uma vez que este dispositivo se insere no capítulo das Disposições Transitórias, aplicando-se somente ao certame realizado "por ocasião da implantação do Sistema Integrado".

Não obstante a mencionada conclusão, consta dos autos a informação de que o Decreto nº 56.232/2015 foi expressamente REVOGADO pelo Decreto Municipal nº 58.200/2018 (publicado no Diário oficial em 19 de abril de 2018) quando conferiu nova regulamentação à citada Lei Municipal, dispondo em seu artigo 39 que:

"Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogado o Decreto nº 56.232, de 2 de julho de 2015".

Diante do exposto, CONHEÇO da presente Representação, por preenchidos os requisitos de admissibilidade, na conformidade do artigo 55, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

No mérito, JULGO-A PREJUDICADA ante a perda superveniente de seu objeto, visto que o Decreto impugnado foi expressamente revogado.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

**Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de setembro de 2021.**

**EDUARDO TUMA**  
**Conselheiro Relator**