



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000375259

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária 1002188-75.2022.8.26.0228, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO e Apelante CONSÓRCIO METROPOLITANO DE TRANSPORTES- CMT, é apelado DELSON SOUSA SILVA TRANSPORTES ME.

ACORDAM, em 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento à remessa necessária e ao recurso. V. U.", em conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Excelentíssimos Senhores Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente) E TANIA AHUALLI.

São Paulo, 14 de abril de 2025

Alves Braga Junior

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto	21383
Apelação / Remessa Necessária	1002188-75.2022.8.26.0228 fh (digital)
Origem	15ª Vara da Fazenda Pública da Capital
Recorrente	Juízo <i>Ex Officio</i>
Apelante	Consórcio Metropolitano de Transportes - CMT
Apelado	Delson Sousa Silva Transportes Me
Interessados	Diretor do Consórcio Metropolitano de Transportes - CMT Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo - EMTU
Juiz de Primeiro Grau	Kenichi Koyama
Sentença	26/7/2023

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. LEGITIMIDADE PASSIVA. CONCESSÃO DE ORDEM PARA RESTABELECIMENTO DE VALIDADORES. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em exame

Trata-se de remessa necessária e apelação interposta pelo Consórcio Metropolitano de Transportes - CMT contra sentença que concedeu mandado de segurança para determinar o restabelecimento do funcionamento dos validadores de bilhetagem.

II. Questão em discussão

A questão central é saber se o CMT possui legitimidade para figurar no polo passivo do mandado de segurança e se houve ilegalidade no desligamento dos validadores.

Ademais, discute-se a possibilidade de incluir a EMTU como litisconsorte passivo necessário.

III. Razões de decidir

Operou-se a preclusão quanto à impugnação do valor da causa, pois não foi arguida no momento oportuno.

A legitimidade passiva do CMT é reconhecida, pois atua em atribuições conferidas pelo poder público, conforme a Lei 12.016/09. O desligamento dos validadores foi considerado ato administrativo que não poderia ser praticado sem a devida autorização do poder concedente, a EMTU.

A decisão do STF, no Tema 854, reforça a necessidade de prévia licitação para serviços de transporte coletivo, e não se aplica a situações emergenciais.

IV. Dispositivo e tese:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1. Negou-se provimento à remessa necessária e ao recurso de apelação.
2. Tese de julgamento: “1. O CMT é legitimamente parte no mandado de segurança. 3. O desligamento dos validadores sem autorização do poder concedente é ilegal.”

Legislação e jurisprudência relevantes citadas:

Legislação: Lei nº 12.016/09, art. 1º, § 1º; Decreto nº 24.675/1986.

Jurisprudência: STF, RE 1.001.104/SP, Tema 854, Rel. Min. Edson Fachin, j. 14.12.2016.

REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO DESPROVIDOS.

RELATÓRIO

Trata-se de remessa necessária e de apelação interposta por **CONSÓRCIO METROPOLITANO DE TRANSPORTES - CMT** contra a r. sentença de fls. 594/600 que, em mandado de segurança impetrado por **DELSON SOUSA SILVA TRANSPORTES ME**, concedeu a ordem *“para determinar à autoridade coatora que reestabeleça imediatamente o funcionamento do validador dos veículos da impetrante”*.

A impetrada impugna o valor atribuído à causa.

Argui sua ilegitimidade passiva, pois é entidade privada, sem personalidade jurídica, não praticou qualquer ato típico de autoridade pública, e não tem qualquer obrigação legal ou contratual que imponha o dever de disponibilizar os validadores, para que o impetrante permaneça executando atividade ilegal de transporte público.

Sustenta a ausência de direito líquido e certo, bem como de ato ilegal ou coator, com base no Tema 854 do STF, e que não houve prejuízo ao serviço ou aos usuários (fls. 633/55).

Sem contrarrazões.

Parecer da Procuradoria Geral de Justiça pelo desprovimento da remessa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

necessária e do recurso (fls. 709/16).

FUNDAMENTAÇÃO

A remessa necessária e o recurso não comportam provimento.

VALOR DA CAUSA

Operou-se a preclusão quanto à impugnação ao valor da causa, pois não foi arguida no momento oportuno, somente nas razões de apelação (art. 293, CPC).

LEGITIMIDADE PASSIVA

Não há se falar em ilegitimidade passiva.

Segundo o art. 1º, § 1º, da Lei 12.016/09, *“equiparam-se às autoridades (...) os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições”*.

O Consórcio Metropolitano de Transportes – CTM atua no transporte coletivo público de passageiros e gestão da bilhetagem, em razão de contrato de concessão celebrado coma EMTU; o ato de desligamento do validador foi praticado no âmbito do exercício das atribuições que lhe foram conferidas pelo poder público.

MÉRITO

A matéria já foi analisada por esta c. Câmara, na Apelação / Remessa Necessária nº 1002173-09.2022.8.26.0228, cujos argumentos da Exm.^a Des.^a Silvia Meirelles adoto como razões de decidir:

“O contrato padrão da concessão previu a possibilidade d[e] o poder concedente instituir, paralelamente ao serviço dos concessionários, uma Reserva Técnica Operacional (RTO) a ser executada por Operadores Regionais Coletivos Autônomos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(ORCAS) previamente cadastrados na Secretaria de Transportes Metropolitanos, que deveriam ser respeitados pelas concessionárias, como se verifica da Cláusula VI do contrato de concessão:

'Além das atribuições previstas no edital de concorrência número 002/2005 e neste contrato, caberá à concessionária: (...)

6.36. Acatar, respeitar e cumprir com as deliberações do poder concedente relativas à inserção no sistema de Reserva Técnica Operacional do poder concedente conforme o Anexo X.'

Como se apura dos autos, a Secretaria de Transportes Metropolitanos, com base no Decreto Estadual n. 24.675, de 30/01/1986, baixou as Resoluções ns. 37/99 e 80/06, que outorgou aos operadores regionais coletivos autônomos o direito de desempenhar o serviço público de transporte coletivo, embora não tivessem se submetido à prévia licitação.

Essa reserva técnica operacional do poder concedente foi criada com a finalidade de dotar o Estado de um mecanismo automático que lhe permitisse atuar, de pronto, em questões emergenciais de transporte metropolitano, quando não fosse permitido o acionamento do sistema regular de transporte pela população. Seu atendimento limitava-se a questões pontuais e emergenciais que acarretassem a diminuição da oferta de transportes públicos regulares por meio de ônibus (tais como greves, acidentes, enchentes, etc.).

Como se verifica, trata-se de um serviço especial, criado por resolução da SMT e previsto no art. 1º, Decreto n. 24.675/86. Esta reserva técnica é executada por meio [de] micro-ônibus e somente pode ser realizado pelos operadores regionais coletivos autônomos (ORCAS) que foram previamente submetidos a processo de qualificação e cadastramento na Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, os quais as concessionárias foram obrigadas, por pactuação, a respeitar.

Contudo, aquilo que originariamente era emergencial e atípico tornou-se corriqueiro, e, segundo as concessionárias, as ORCAS passaram a atuar de forma clandestina e predatória, sobrepondo-se às linhas de transporte concedidas, situação que ensejou o questionamento judicial, decidindo o C. Supremo Tribunal Federal pela ilicitude de tais atividades no Recurso Extraordinário n. 1.001.104/SP, Tema 854 de Repercussão Geral, que firmou a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

seguinte tese:

“Salvo em situações excepcionais devidamente comprovadas no serviço público de transporte coletivo pressupõe prévia licitação”.

Nesta decisão o C. STF assentou os seguintes entendimentos:

'Não recepção, na parte em que permitida a criação de linhas metropolitanas de transporte coletivo destinadas à execução de serviços especiais do Decreto n. 24.675/86 do Estado de São Paulo e;

por arrastamento, da Resolução n. 80, de 8 de dezembro de 2006, da Secretaria dos Transportes Metropolitanos - STM, por meio da qual consolidada as resoluções que regulamentaram o sistema ORCA e;

conferiu à expressão 'autoridades' contida na alínea 'c' do inciso II do artigo 2º da Lei Estadual n. 7.450/91 interpretação conforme à Constituição, restringindo o alcance a situações comprovadamente excepcionais, restabelecendo o entendimento constante da sentença, com a anulação do contrato padrão STM/EMTU n. 33/2006, relativamente à reserva técnica operacional, paralisando-se a atividade dos condutores regionais coletivos autônomos.'

E, com base nesta decisão, a autoridade ora impetrada determinou o imediato recolhimento dos validadores de cartões da bilhetagem eletrônica nestes veículos.

Sem razão, todavia.

Muito embora se cuidem de equipamentos pertencentes ao consórcio de empresas, por existir expressa obrigação contratual imposta às concessionárias e à impetrada, de respeitar os operadores da reserva técnica operacional, não estando aqueles a elas vinculados, seja por lei ou por contrato, mas sim, diretamente à própria STM, por pacto diretamente firmado com o Poder Público, somente a autoridade administrativa da Secretaria de Transportes Metropolitanos teria a legitimidade para determinar o imediato cumprimento da ordem judicial emanada pela Suprema Corte, determinando ela própria o recolhimento dos validadores pelo referido consórcio.

E, ainda que tal decisão seja *erga omnes*, *ex tunc* e vinculante, à evidência que ao consórcio não caberia, *manu militare* e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

expoente propria, dar imediato cumprimento ao decidido judicialmente sem que houvesse uma ordem judicial expressa para tanto. Ao assim agir, usurpou os poderes Poder Público concedente, ao qual foi imposta a obrigação de cumprimento do julgado.

Ademais, havendo expressa exceção quanto aos casos efetivamente emergenciais, e, encontrando-se os veículos da reserva técnica diretamente subordinados à Secretaria de Transportes Metropolitanos, somente à autoridade administrativa incumbe, mediante justificativa comprovada, o poder discricionário de estabelecer onde e quando tais situações excepcionais ocorrem, estabelecendo, desse modo, quais operadores poderão ou não permanecer no sistema.

E mais, a decisão da Corte Suprema restringiu-se apenas ao contrato de concessão n. 33/2006.

Ainda que se possa inferir pela ilegalidade, por repercussão, dos demais contratos firmados, pelo fato de inexistir decisão judicial em relação a estes, não é possível extrapolar-se os efeitos da coisa julgada formada naquela ação para atingir os demais pactos, função que incumbe exclusivamente à autoridade administrativa, que tem o poder-dever de anular os seus próprios atos.

Finalmente, ainda que a STM não tenha cumprido a ordem judicial, não incumbia ao consórcio fazê-la cumprir por ato próprio e impositivo, mormente pelo que fora informado nos autos, já que, embora transitada em julgado, o andamento processual encontra-se 'suspense'.

Se pretendia dar efetividade ao julgado, incumbia ao consórcio valer-se dos meios judiciais cabíveis para tanto, sem arvorar-se em executor do julgado.

Assim sendo, torna-se evidente que o ato de retirada imediata dos validadores de bilhetagem eletrônica de todos os veículos que servem à reserva técnica operacional transbordou daquilo que é estabelecido em nosso direito posto, o que o tornou nulo e írrito, passível de correção pela via do presente 'writ'.

Finalmente, diante da situação assim posta, não há que se falar em litigância de má-fé por parte do impetrante, razão pela qual fica rejeitada a alegação.”

Nesse sentido:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação / Remessa Necessária

nº 1000094-23.2023.8.26.0228

Relator(a): Maria Olívia Alves

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 06/05/2024

Ementa: APELAÇÃO e REEXAME NECESSÁRIO – Mandado de segurança – Ilegalidade de ato administrativo – Prestadora de serviço de transporte público na região metropolitana de São Paulo, sob a modalidade reserva técnica operacional – RTO – Restabelecimento do funcionamento dos validadores de bilhete eletrônico (cartão "BOM") de veículo utilizado na prestação dos serviços – Ordem concedida – Pretensão de reforma – Impossibilidade – Litisconsórcio passivo necessário da EMTU, ilegitimidade passiva e inadequação da via eleita – Preliminares rejeitadas – Desnecessidade de inclusão da EMTU/SP no polo passivo - Ato coator praticado por dirigente do Consórcio Metropolitano de Transportes - CMT, pessoa equiparada às autoridades a que se refere o art. 1º, §1º da Lei 12.016/09 – Validadores desligados em razão do julgamento do Tema 854 - STF (RE 1.001.105/SP), que culminou no afastamento das normas que viabilizavam os serviços de transporte complementar, sob o fundamento de que, salvo em situações excepcionais, devidamente comprovadas, o serviço de transporte coletivo pressupõe prévia licitação – Impossibilidade de que o CMT assuma o papel de Poder Público e inviabilize a execução de serviços objeto de contrato firmado entre a impetrante e a EMTU, sobre os quais não exerce poderes de gerência, ainda que legítima sua pretensão – Precedentes – Rejeição da preliminar. Não provimento do recurso de apelação, com solução extensiva ao reexame necessário.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação / Remessa Necessária

nº 1002089-08.2022.8.26.0228

Relator(a): Joel Birello Mandelli

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 06/05/2024

Ementa: REMESSA NECESSÁRIA e APELAÇÃO - Mandado de Segurança – Serviço de transporte coletivo na Região Metropolitana de São Paulo operado no sistema de Reserva Técnica Operacional – Impetrante que pretende o restabelecimento dos "validadores" de bilhetagem eletrônica, que foram repentinamente desligados pelo Consórcio Metropolitano de Transportes - CMT - Sentença concessiva da segurança - Legitimidade passiva verificada, na forma do artigo 1º, § 1º, da Lei 12.016/09 - Retirada, desligamento ou supressão dos validadores que impede circulação de veículos de transporte de empresas legalmente credenciadas - Ato que desborda da competência atribuída à impetrada - Litisconsórcio passivo necessário - Não ocorrência - Ato não emanado da EMTU, mas tão somente da apelante - Retirada dos validadores que se afigura indevida, tendo em vista que cabe ao poder concedente (EMTU) viabilizar a regularização do serviço, inclusive em observância a decisões vinculantes (Tema n.º 854 do STF), sob pena de indevida ingerência da apelante em contrato administrativo do qual não é parte - Sentença mantida - Recurso desprovido.

Apelação / Remessa Necessária

nº 1000136-72.2023.8.26.0228

Relator(a): Maria Olívia Alves

Comarca: São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 06/05/2024

Ementa: APELAÇÃO e REEXAME NECESSÁRIO – Mandado de segurança – Transporte público metropolitano – Veículo que compõe a Reserva Técnica Operacional (RTO) – Desligamento do validador – Ordem concedida – Pretensão de reforma – Impossibilidade – Impugnação ao valor da causa afastada – Artigo 293, do CPC – Litisconsórcio passivo necessário não caracterizado – Ato ilegal impugnado praticado pela autoridade coatora apontada e não pela EMTU/SP – Declaração de ilegalidade do sistema de reserva técnica por mero credenciamento (RE 1.001.104/SP - tema nº 854 do STF) – Legitimidade de desligamento dos validadores restrita ao poder concedente (EMTU/SP) – Ingerência do impetrado sobre atribuição delegada à EMTU – Recurso desprovido, com solução extensiva ao reexame necessário, rejeitada a matéria preliminar.

Apelação / Remessa Necessária

nº 1001995-60.2022.8.26.0228

Relator(a): Maria Fernanda de Toledo Rodovalho

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: 2ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 20/08/2024

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA – TRANSPORTE PÚBLICO METROPOLITANO – Veículos que integram a Reserva Técnica Operacional (RTO) – Desligamento do validador – Impugnação ao valor da causa afastada – Inteligência do art. 293 do CPC – Litisconsórcio passivo necessário não caracterizado – Ato tido como ilegal praticado pela autoridade coatora apontada e não pela EMTU/SP – Declaração de ilegalidade do sistema de reserva técnica por



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

mero credenciamento - Decretos nº 24.675/1986 e Resoluções da Secretaria dos Transportes Metropolitanos tidos como irregulares no Julgamento do RE nº 1.101.104 - Tema 854 do STF – Necessidade de prévia licitação que torna necessária a paralisação das atividades dos condutores regionais coletivos autônomos – Desligamento dos validadores de passagem – Regularidade – Inexistência de direito líquido e certo – Precedentes – Sentença concessiva da ordem reformada. REEXAME NECESSÁRIO E RECURSO VOLUNTÁRIO PROVIDOS.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **nega-se provimento** à remessa necessária e ao recurso.

Alves Braga Junior
Relator

ASSINADO COM CERTIFICADO DIGITAL