



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000414769

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000174-07.2021.8.26.0535, da Comarca de Guarulhos, em que são apelantes MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO e EDSON PEREIRA BELO DA SILVA, são apelados GUSTAVO HENRIC COSTA, MUNICÍPIO DE GUARULHOS, EMPRESA DE ONIBUS VILA GALVÃO LTDA, VIAÇÃO CAMPO DOS OUROS LTDA e VIACAO URBANA GUARULHOS S/A.

ACORDAM, em 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Após sustentação oral do Dr. Edson Pereira Belo da Silva, do Dr. Rafael Lage Freire, da Dra Iris Sonvesso Fontes e da Procuradora Geral de Justiça Selma Negrão, deram provimento aos recursos. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente) E HELOÍSA MIMESSI.

São Paulo, 28 de abril de 2025

NOGUEIRA DIEFENTHALER

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto nº 45305

Processo 1000174-07.2021.8.26.0535

Apelante: E.P.B.S. e Ministério Público do Estado de São Paulo

Apelado: Município de Guarulhos, Empresa de Ônibus Vila Galvão Ltda, Viação Campo dos Ouros Ltda, Viação Urbana Guarulhos e G.H.C.

Juiz: Rafael Tocantins Maltez

Comarca de Guarulhos

5ª Câmara de Direito Público#

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO POPULAR. REVOGAÇÃO DE DECRETO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE PERDA DO OBJETO. RECURSOS PROVIDOS.

I. Caso em exame

1. Recursos de apelação interpostos pelo Ministério Público de São Paulo e Edson Pereira Belo da Silva contra sentença que extinguiu a ação popular sem resolução do mérito, alegando perda superveniente do objeto devido à revogação do Decreto Municipal nº 38.629/2021. A demanda visa à anulação do referido decreto e dos atos praticados com base nele, por vícios graves e insanáveis no reajuste da tarifa de transporte público municipal de passageiros em Guarulhos.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se a revogação do Decreto Municipal nº 38.629/2021, por outro decreto de mesma natureza, implica a perda superveniente do objeto da ação popular, considerando que a revogação não apaga os efeitos produzidos durante sua vigência e que parte do pedido inicial refere-se à anulação dos atos praticados com base no decreto impugnado.

III. Razões de decidir

3. A revogação do Decreto Municipal nº 38.629/2021 não é suficiente para caracterizar a perda superveniente do objeto, pois não apaga os efeitos produzidos durante sua vigência.

4. A realização de prova pericial, determinada em sede de agravo de instrumento, é necessária para examinar a existência dos vícios apontados pelo autor popular, podendo redundar em eventual adoção de medidas cabíveis.

IV. Tese e dispositivo

5. Tese de julgamento: “1. A revogação do Decreto Municipal nº 38.629/2021 não caracteriza a perda superveniente do objeto da ação popular. 2. A realização de prova pericial é necessária para examinar os vícios apontados pelo autor popular.”

6. Recursos providos.

Dispositivos relevantes citados: Decreto Municipal nº 38.629/2021; Decreto Municipal nº 39.733/2022.

Jurisprudência relevante citada: TJSP, Remessa Necessária Cível 0002587-83.2016.8.26.0535; TJSP, Apelação / Remessa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Necessária 0002590-38.2016.8.26.0535; TJSP, Remessa
Necessária Cível 1002982-16.2019.8.26.0224.

Vistos;

Trata-se de recursos de apelação interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO e EDSON PEREIRA BELO DA SILVA em face da r. decisão proferida às fls. 973/974 dos autos da ação popular ajuizada por EDSON PEREIRA BELO DA SILVA, por meio da qual o r. Juízo *a quo* extinguiu o feito sem resolução do mérito por reconhecer a persa superveniente do objeto da presente ação, em razão da revogação do decreto municipal 38.629/2021.

Inconformado com a decisão agravada, recorrem o autor popular e o Ministério Público visando à sua reforma sustentando, basicamente, que a revogação do Decreto Municipal 38.629/2021 não implica a perda superveniente do objeto, notadamente, porque a revogação deu-se pela superveniência de outro Decreto municipal veiculando a mesma matéria impugnada, qual seja o reajuste da tarifa de transporte público municipal, além de que a mera revogação não invalida os atos praticados com base no Decreto revogado.

Requerem, assim, a reforma do *decisum a quo* para que a ação siga seu curso com a realização de prova pericial anteriormente deferida.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Acham-se os recursos em ordem, devidamente processados e instruídos com a contraminuta ofertada pelos agravados. Sobreveio, outrossim, parecer do D. Procurador de Justiça opinando no sentido do provimento dos recursos.

É o relatório. Passo ao voto.

1. Inicialmente, anoto estarem reunidos os pressupostos e condições de recorribilidade, de modo que o recurso comporta conhecimento. Passo ao exame do mérito.

2. Trata-se de ação popular proposta pelos autores Edson Pereira Belo da Silva em face do Município de Guarulhos e Gustavo Henric Costa, em face do Município de Guarulhos, por meio da qual colimou-se a anulação do Decreto Municipal nº 38.629/21 e também a de seus efeitos. No ato inquinado havido como que nulo ou nulificável, determinou-se o reajuste da tarifa de transporte municipal de passageiros; impugna-se-o , outrossim, nesta demanda, em razão da existência de vícios graves e insanáveis noticiados pelo autor popular, que a propósito, requereu também a anulação dos atos praticados com base no referido Decreto.

Conforme a narrativa dos autos se desenvolve, temos que o autor da popular argui questões conectadas a materialidade das máculas de ilegalidade e lesividade; a propósito deste decreto, dizem os autores que esse ato foi constituído sem completa motivação, isso relativamente ao reajuste das tarifas do transporte público na Cidade de Guarulhos; haveria nele outrossim, uma sombra de ilegalidade que encobriu a diferenciação das tarifas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de vale transporte para aqueles anos (de 2021 para 2022).

Durante a marcha processual desta ação, constatou-se que as partes requereram a produção de provas e a fls. 634/365 houve-se deferida a de natureza pericial; anote-se que a efetivação da fase probatória que àquela corresponde, convolou-se em sede de julgamento do recurso de agravo de instrumento nº 2009152-04.2024.8.26.0000, **lavrado** por esta C. Turma Julgadora (fls. 879/883). Contudo, após a apresentação de quesitos e da indicação de assistente técnico pela Municipalidade, o corréu Gustav Henric Costa manifestou-se nos autos e o fez para comunicar a perda superveniente do objeto da demanda, segundo ele, havida em decorrência da revogação do Decreto Municipal impugnado.

Sobreveio, então, a sentença extintiva do feito, que é aqui presentemente tratada.

Com efeito, constata-se que a discussão travada nos autos diz respeito aos vícios que macularam o Decreto municipal 38.629/2021 os quais implicariam sua respectiva anulação e a de todos os atos praticados com base nele.

Pois bem.

Ora, antes de mais, assente-se que a revogação de atos pela própria Administração, em face do poder discricionário exercido, o respectivo banimento administrativo do ato anterior, por força de superveniência de outro Decreto não bastaria para desvanecer a produção de efeitos pretéritos que, acaso sejam mesmo decorrentes de um decreto viciado desde sua origem. Ora,

segundo esses argumentos, efeitos gerados não poderiam ser convalidados mediante o desaparecimento do ato normativo que ocasionaram no tempo e no espaço.

Ademais, e a propósito desta parte do pedido, veja-se que o autor popular foi suficientemente claro ao reclamar pela anulação do Decreto municipal 38.629/2021 e dos atos efeitos administrativos praticados com base nele; ademais, o ato de solicitar a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público para a investigação de eventuais atos de improbidade administrativa, consoante vemos a fl. 15, dá seguimento ao interesse popular de promover a anulação do ato e dos prefalados efeitos por ele gerados.

Logo, resulta disso que a fixação da *causa petendi* aos pelos limites da ação popular que as partes adversas pretendem circunscrever não parece esgotar a proteção do direito genérico e universal dado a conhecimento pela autoria da ação popular. Logo, a superveniência de novo decreto municipal revogatório do decreto impugnado, não tem força suficiente para justificar a extinção do feito, haja vista não obstar a análise das ilegalidades apontadas e ser incipiente — refiro-me ao novo decreto - para produzir os efeitos almejados pelo autor popular: o de tornar sem efeito os atos administrativos praticados com base no Decreto municipal anterior ou seja, o de número 38.629/2021 que sem acha sem força no entanto, para possibilitar o eventual ressarcimento do patrimônio público em ação apropriada para tanto.

Outro ponto a destacar no caso presente: o deferimento prévio da produção de perícia técnica (que foi



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

corroborada em sede de agravo de instrumento nº 2009152-04.2024.8.26.0000 por este Colegiado), que se mostrou plausível para a comprovação das alegações feitas pelas partes e, absolutamente, necessária para a análise da ilegalidade dos efeitos por ele produzidos.

Ressalte-se, ademais, que a pretensão revocatória dos Decretos municipais – os mesmos que introduziram os reajustes em tarifas de transporte público municipal após o ajuizamento de ações, tem pertinência clara, é matéria de debate em ação popular – seja procedente ou improcedente a causa de pedir, aqui, no entanto, ela se apresenta bastante configurada. Pois, se houve impugnação em relação a eles, tudo o mais fica contraditado. Diga-se aliás, que este modo de agir tem sido prática um tanto frequente pela Municipalidade de Guarulhos e não pode ser ignorado. Vejamos os antecedentes: autos das ações populares nº 0002587-83.2016.8.26.0535, 0002590-38.2016.8.26.0535 e 1002982-16.2019.8.26.0224, cujas ementas recursais transcrevo abaixo:

AÇÃO POPULAR. Pleito voltado à **anulação do Decreto Municipal que determinou o aumento da tarifa do transporte urbano de passageiros do Município acima da inflação apurada para o período. Notícia de superveniente revogação do Decreto Municipal nº 33.869/2016 pelo Decreto Municipal nº. 33.906/2017.** Sentença que julgou o processo extinto sem resolução do mérito mantida. Reexame necessário não provido. (TJSP; Remessa Necessária Cível 0002587-83.2016.8.26.0535; Relator (a): Paulo Galizia; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/11/2017; Data de Registro: 28/11/2017)

APELAÇÃO - Ação Popular – Demanda que se insurge contra o Decreto Municipal 33.869/16, revogado posteriormente pela Prefeitura de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Guarulhos – Perda de objeto – Alegações ventiladas à exordial que se limitam a aspectos próprios do Decreto indicado – Impugnação a decreto posteriormente promulgado que deve ser feita em ação própria – Sentença mantida – Recurso improvido.

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 0002590-38.2016.8.26.0535; Relator (a): Rubens Rihl; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 19/03/2019; Data de Registro: 19/03/2019)

AÇÃO POPULAR – Pretensão de **se reconhecer a irregularidade do Decreto Municipal nº 35.476/2019. – Revogação do mencionado Decreto, mediante a emissão de novo Decreto nº 35.692/2019** – Perda superveniente do interesse recursal, mediante a revogação do ato normativo – Procuradoria Geral de Justiça que opinou pela extinção do processo sem julgamento de mérito, nos termos do art. 485, VI do Código de Processo Civil, conforme sentença – Extinção mantida – Remessa necessária rejeitada.

(TJSP; Remessa Necessária Cível 1002982-16.2019.8.26.0224; Relator (a): Percival Nogueira; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 29/01/2020; Data de Registro: 29/01/2020)

Logo, considerando-se que a revogação do Decreto municipal 38.629/2021 não esgotou os limites da presente ação, acolho os pedidos recursais para reformar a sentença de fls. 973/974 e afastar, assim, o decreto de extinção sem resolução do mérito, a fim de que o curso processual tenha o seguimento de onde fora interrompido, qual seja a retomada da realização de perícia técnica.

Isso posto, voto no sentido do **provimento** dos recursos.

NOGUEIRA DIEFENTHÄLER
RELATOR