



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000283751

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1004319-24.2024.8.26.0302, da Comarca de Jaú, em que é apelante FLÁVIO AUGUSTO MELGES, são apelados KTS SERVIÇOS DE DESIGN EIRELI - EPP, GABRIELA BORGES SUMODJO, TECNOFOR ENGENHARIA LTDA, ADEMIR BENEDITO, JORGE IVAN CASSARO e MUNICÍPIO DE JAÚ.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), BORELLI THOMAZ E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 25 de março de 2025.

RICARDO ANAFE

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 1004319-24.2024.8.26.0302 – Jaú

Apelante: Flavio Augusto Melges

Apelados: Ademir Benedito e Outros

TJSP – (Voto nº 33.858)

Apelação Cível. Processual Civil.

Ação popular – Inépcia da inicial – Município de Jaú – Revitalização de espaço de lazer localizado no distrito de Potunduva – Pedido genérico – Deflagração de dois procedimentos licitatórios para consecução das respectivas obras – Alegação de se tratar do mesmo objeto adjudicado antes do término da primitiva avença – Pretensão à condenação dos réus na obrigação de fazer de conclusão das obras e anulação dos atos ditos lesivos – Necessidade do apontamento do ato específico causador de dano e da individuação de conduta – Mera apresentação de contratos, editais e cronograma de obra insuficiente à indispensável especificação – Apreciação singular declinando-se, pois, causa petendi específica, possibilitando o due process of law – Ação constitucional que não se destina à instrução processual, tampouco à condenação em obrigação de fazer – Extinção do processo que se impõe – Sentença mantida.

Nega-se provimento ao recurso.

Vistos.

1. Trata-se de ação popular proposta por Flavio Augusto Melges em face de Ademir Benedito e Outros, pleiteando a
Apelação Cível nº 1004319-24.2024.8.26.0302 -Voto nº 33.858 – Jaú - Αά φη

condenação dos requeridos em obrigações de fazer. O processo foi julgado extinto sem resolução do mérito, com fundamento no artigo 485, inc. VI, do Código de Processo Civil, sem fixação de honorários advocatícios (fl. 399/404).

Inconformado, insurge-se o autor (fl. 414/426), visando, em resumo, a reforma da sentença para que a inicial seja recebida e seu pedido analisado.

Processado regularmente, sobrevindo contrarrazões (fl. 449/458; 473/481; 491/504), subiram os autos a esta Instância.

A d. Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento recursal (fl. 528/531).

É o relatório.

2. Fabio Augusto Melges propôs ação popular em face do Município de Jaú; Jorge Ivan Cassaro; KTS Serviços de Design e engenharia EIRELI EPP; Gabriela Borges Sumodjo; Tecnofor Engenharia Ltda., e Ademir Benedito ao argumento de que o Clube Real, localizado no Distrito de Potunduva, e destinado à prática de esportes e lazer, está abandonado há mais de dez anos, e suas piscinas desativadas há cerca de dezesseis anos. NO ano de 2022, todavia, o Município de Jaú deflagrou procedimento licitatório na modalidade Tomada de Preços nº 010/2022, Edital nº 014/2022 para o fornecimento de material, mão-de-obra e equipamentos necessários para a reforma das

instalações da agremiação, no valor de R\$1.244.264,31 (um milhão, duzentos e quarenta e quatro mil, duzentos e sessenta e quatro reais e trinta e um centavos), sagrando-se vencedora a empresa KTS Serviços de Design e engenharia EIRELI EPP, e o correspondente contrato de nº 9522/2022 foi firmado entre as partes, com vigência de dez meses. Os serviços se iniciaram em meados de 2023, mas, até o momento, a despeito do contrato ter vencido em 13 de fevereiro de 2024, verifica-se que falta muito para a conclusão da obra, malgrado a contratada ter recebido valores à ordem de R\$ 454.645,86 (quatrocentos e cinquenta e quatro mil seiscientos e quarenta e cinco reais e oitenta e seis centavos), conforme demonstra respectiva Nota de Empenho (fl. 162/163; 164/165; 166/167; 171; 386/388). O Município de Jaú abriu novo procedimento licitatório, desta vez, na modalidade Concorrência Pública nº 0025/2023 (PAD nº 0300001380/2023-PG nº 033/2023), tendo o idêntico objeto, no valor estimado de R\$1.836.039,65 (um milhão, oitocentos e trinta e seis mil e trinta e nove reais e sessenta e cinco centavos), segundo o Edital nº 005/2023, vencida por Tecnofor Engenharia Ltda., firmado o Contrato nº 142/2023, em 02 de agosto de 2023, ou seja, antes do término da primitiva avença firmada com a vencedora do pretérito certame. Assim, foram realizadas duas licitações no valor global de R\$2.933.959,31 (dois milhões novecentos e trinta e três mil novecentos e cinquenta e nove reais e trinta e um centavos), para consecução, por duas empresas distintas, do mesmo objeto contratual, em nítida violação ao princípio da eficiência, tratando-se de ato ilegal causador de lesão à moralidade administrativa, e ao erário municipal, dicção da Lei nº 4.717/1965. Dessa forma, tais atos lesivos são nulos em razão de vício de forma, nos termos dos artigos 1º e 2º da Lei da Ação Popular, circunstância

corroborada em fiscalização da obra, indicativas do seu atraso e abandono. Além disso, houve inadimplemento contratual e recebimento indevido de valores, impondo-se a declaração de nulidade de tais atos e o ressarcimento do erário municipal do prejuízo causado. Assim, requereu a condenação dos réus às obrigações de fazer de finalizar a obra do Clube Real do Distrito de Potunduva, em Jaú, no prazo de 10 meses, conforme prazo estipulado pelo poder municipal no contrato de prestação de serviço registrado sob nº 9522/2022, sob pena de multa; da adoção das medidas necessárias para, no prazo de 15 meses, colocar em funcionamento o Clube Real do Distrito de Potunduva, em Jaú; declaração de ilegalidade do atraso da obra e sua inconclusão, tendo em vista os processos licitatório e contratações realizadas, bem como os pagamentos realizados, a imposição da pena de multa diária, nos termos do contrato firmado e na legislação vigente, em face da empresa contratada, no caso de o município ainda não o tenha feito, tudo sob pena de multa diária no valor de R\$1.000,00 (mil reais) em caso de descumprimento das obrigações impostas nos prazos mencionados.

Ex ante, cumpre desde já arrear o pedido de gratuidade processual deduzido pelo apelante nas suas razões recursais (fl. 414/426). Nesse sentido, a despeito de ter apresentado declaração de isenção do Imposto de Renda (fl. 536), o autor popular é isento do pagamento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovação inequívoca de má-fé, nos termos do artigo 5º, inciso LXXII, da Constituição Federal, motivo por que o recurso interposto é conhecido, passando-se à análise do *meritum causae* a seguir.

Quanto ao mérito propriamente dito, o autor vale-se de ação constitucional destinada, tudo indicando, à tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, proteção essa dita alcançada mediante a condenação dos réus nas obrigações de fazer pretendidas.

O processo foi julgado extinto sem resolução do mérito em razão da inadequação da via eleita, destacando o MM. Juízo que a petição inicial não possui causa de pedir, consistente em fatos concretos e precisos, mas sim, “(...) *narrativa condicional da eventualidade de existência de situações – tanto que não descreve concretamente qualquer ato praticado pelos acionados. Pontue-se que a ação popular também não destinada nem é via adequada para realização de investigação, mas pressupõe pormenorização do ato administrativo e fatos concretos descritos na causa de pedir.*” (fl. 404)(g.n.).

Tais circunstâncias são ratificadas pelo pedido de concessão da tutela de urgência pleiteada, ao teor de que, nos termos do artigo 300 da lei adjetiva civil, fosse concedida: “(...) **MEDIDA LIMINAR, para impor aos réus o cumprimento da obrigação de fazer, sob pena de multa a ser fixada por Vossa Excelência, consistente na:**

a.1) elaboração e apresentação de cronograma para finalização da reforma do Clube Real, contemplando ações de restauração, conservação, revitalização e fiscalização efetiva, com prazos e metas claras, no prazo de 60 dias.

a.2) apresentação de todos os documentos que compõem os processos licitatórios em questão, bem como os contratos firmados com as empresas, e os extratos e recibos de pagamento, caso tenham sido realizados;

*a.3) apresentação de justificativas para a abertura de novo processo licitatório e para a contratação da empresa **TECNOFOR ENGENHARIA LTDA**, na data de 02 de agosto de 2023, ainda durante a vigência do primeiro contrato com a empresa **KTS SERVIÇOS DE DESIGN E ENGENHARIA EIRELI EPP**. ” (fl. 20)(g.n.).*

A par disso, como bem fundamentado pelo *decisum*, ao revés de o autor popular descrever o ato ilegal e lesivo cuja anulação deveria ser buscada, *o pedido é o da imposição aos réus de obrigação de fazer*, conjuntura que apenas ratifica a ausência de descrição dos atos imputados que se busca anular, considerando-se que as obrigações de fazer pleiteadas destinam-se justamente à instrução do processo quanto à eventual existência do ato lesivo.

Nesse sentido, o autor popular não informa, tampouco apresenta prova, sobre conclusão de obras, valendo-se de fotografias e documentos encartados a que reputa como *fiscalização*; se a avença

primitiva foi objeto de termos aditivos, ou seja, se foram repactuados os prazos, valores e condições; se as empresas contratadas sofreram algum tipo de sanção ou se são objeto de procedimento administrativo para tal fim.

Em outras palavras, o autor popular se vale do remédio constitucional para reunir informações sobre as contratações mencionadas na inicial, mas, não apresenta qualquer fato ou prova concreta de ato lesivo específico passível de anulação pela via escolhida.

Com efeito, tratando-se o pedido de requisito essencial da petição inicial, elemento caracterizador do objeto litigioso, nos termos da legislação de regência, ele deve ser certo e determinado, deduzido de forma que permita a identificação do bem da vida pretendido, indicando-se o *quantum* postulado, exceção feita às ações universais, assim compreendidas segundo dicção do artigo 90 da lei substantiva civil; às hipóteses onde não é possível determinar-se, desde logo, as consequências do ato ou fato ilícito e, finalmente, quando a determinação do valor relativo à condenação depender de ato a ser praticado pelo réu, inteligência dos artigos 319, inc. V, 322 e 324, todos do Código de Processo Civil.

Tenha-se em vista, ainda, que o pedido dever ser interpretado restritivamente, vedando-se a inclusão daquilo que não tenha sido expressamente requerido, sendo de rigor sua singularização.

Nessa conjuntura, a despeito de o autor popular alegar

o abandono do espaço de lazer cuja obras de recuperação são objeto de dois procedimentos licitatórios distintos, diga-se, com pontos em comum, mas obras e serviços diferentes (fl. 133/140; 254/317), e instruir o pedido com fotografias que reportariam a situação do local ao tempo do ajuizamento, bem como apontar fatos e valores que redundariam, segundo sua inteligência, em prejuízo ao erário, não há qualquer especificação de ato ou conduta dos réus além da deflagração e participação nos certames apontados, da adjudicação do objeto às vencedoras, e do pagamento de valores previstos contratualmente, ou seja, o pedido não vai além de alegações genéricas e ilações baseadas nas conclusões do apelante.

Nesse contexto, instruiu o pedido com documentos colhidos junto ao Portal da Transparência do Município de Jaú que meramente reportam a revitalização de todo o complexo esportivo e social do Clube Real, e que trazem informações a respeito da motivação da medida, e o cronograma previsto, além de painel de notícias locais, e disponibilizadas no próprio Portal do Município, reportando a evolução das obras, afora a documentação relativa aos procedimentos licitatórios em si, notadamente, editais e contratos (fl. 59/75; 76/84; 86/99; 100/114; 141/145; 144/154; 155/161; 169/170; 319/336; 337/385). Apresentou, ainda, planilhas orçamentárias (fl. 120/127) e cronograma físico financeiro (fl. 129/130; 131/132).

Este é o rol documental, mas, inexplicavelmente, o *petitum* não traz qualquer item específico dentre todos previstos nos editais, e respectivos contratos, insistindo o autor na condenação dos

réus em obrigações de fazer consubstanciadas na conclusão da obra, e na imposição de sanção pelo atraso, além de liminarmente, ter protestado pela apresentação de documentos relativos às contratações e à obra.

Em sede de apelação, o autor persiste nos mesmos argumentos da irregularidade dos certames e contratações, insistindo que o município seja compelido ao esclarecimento da necessidade das avenças, bem como que adote providências para *reviver o Clube Real* (*sic*) eis que obrigação do poder público a conservação/preservação do seu patrimônio (fl. 414/426).

Por conseguinte, patente é o vício da petição inicial, vez que a causa de pedir é manifestamente genérica, na medida em que era de inteiro rigor a declaração individual com relação a cada ato imputado aos réus, de forma individualizada, desenvolvendo-se, aí, causa de pedir própria para cada um, a fim de que o magistrado apreciasse e declarasse a ilegalidade ou não dos atos ditos lesivos __de ratificar-se, pronunciamento esse que sequer faz parte do pedido__ possibilitando-se o *due process of law*, no que verte a todas as suas garantias, tendo-se, em síntese dialética processual civil, dado que o pedido não envolve reconhecimento abstrato, mas sim comando judicial concreto, o que não se verifica na hipótese.

Nesse ponto, a petição inicial é inepta, pois falece de pedido e causa de pedir no que atine a cada aspecto econômico-financeiro e de engenharia, e consequentes irregularidades advindos dos controvertidos certames, e correlatos contratos, não se prestado a ação

popular de meio processual adequado à condenação em obrigação de fazer, seja ela de qualquer natureza, daí porque indisputável a extinção do processo sem resolução de mérito, com arrimo no artigo 485, inciso I, do Código de Processo Civil.

Por epítome, a r. sentença recorrida é mantida.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, nego provimento ao recurso.

Ricardo Anafe
Relator