



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000293657

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1047239-81.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante PANIFICADORA E DISTRIBUIDORA RE - ALI JUNIOR LTDA, são apelados ESTADO DE SÃO PAULO e NUTRI HOUSE ALIMENTOS LTDA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CLAUDIO AUGUSTO PEDRASSI (Presidente sem voto), MARCELO BERTHE E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 27 de março de 2025.

RENATO DELBIANCO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 25.050

Apelação Cível nº 1047239-81.2024.8.26.0053
Apelante: PANIFICADORA E DISTTIBUIDORA REALI
JÚNIOR LTDA.
Apelados: ESTADO DE SÃO PAULO
Comarca: SÃO PAULO
Juiz de 1º Grau: JOSUÉ VILELA PIMENTEL

DIREITO ADMINISTRATIVO – APELAÇÃO – ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – Ação anulatória visando desconstituir o ato administrativo que adjudicou o resultado do Pregão Eletrônico nº 036/DAESC/2023 em favor da ré, Nutri House Alimentos Ltda., e, por arrastamento, a Ata de Registro de Preço nº 093/DAESC/2023, sob o fundamento de que a empresa vencedora estava sob sanção de impedimento de licitar e contratar, aplicada pelo Município de Santos – A questão em discussão consiste em determinar se o valor da causa deve refletir o conteúdo econômico do ato administrativo ou se pode ser fixado por estimativa, considerando a ausência de proveito econômico imediato para a autora – O valor da causa deve ser fixado por estimativa, pois a ação não visa benefício econômico imediato, mas sim a anulação de ato administrativo por suposta ilegalidade – Considerando que o objetivo da ação é a anulação de ato administrativo que não possui benefício econômico, deve ser mantido o valor da causa apresentado na inicial – Precedente desta E. Corte – Sentença reformada para que seja mantido o valor da causa estimado na petição inicial – Recurso provido.

Trata-se de apelação interposta em ação visando a anulação do ato administrativo que adjudicou o resultado do Pregão Eletrônico nº 036/DAESC/2023 em favor da ré, Nutri House Alimentos Ltda. e, por arrastamento, a Ata de Registro de Preço nº 093/DAESC/2023, julgada **improcedente** pela r. sentença de fls. 1.275/1.279.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Visa a autora, Panificadora e Distribuidora Reali Júnior Ltda. (fls. 1.319/1.318), em resumo, a reforma da r. sentença, pois trata-se de controle de legalidade de ato administrativo, de modo que inexistente proveito econômico para ela, vez que a procedência do pedido não lhe acarretará vantagem, na medida em que não teria direito a contratação. Sustenta que, decorrido mais de 1 ano e 5 meses da ocorrência da licitação, nem mesmo a apelada, declarada vencedora, foi convocada para firmar o contrato, tampouco executá-lo, inexistindo proveito econômico para ambas as partes. Pugna pela reforma da r. sentença no tópico relativo ao valor da causa (R\$12.410.208,00), diante da inocorrência de proveito econômico para ela, para que seja mantido o valor estimado de R\$10.000,00, à mingua de proveito econômico em controle de legalidade de ato administrativo, na esteira do princípio de acesso à justiça.

O recurso recebeu resposta (fls. 1.342/1.348).

Não há oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

1. Cuida-se de ação anulatória objetivando a desconstituição do ato administrativo que adjudicou o resultado do Pregão Eletrônico nº 036/DAESC/2023 em favor da ré, Nutri House Alimentos Ltda. e, por arrastamento, a Ata de Registro de Preço nº 093/DAESC/2023, e eventuais atos praticados (notas de empenho, autorização de fornecimento e contrato).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Narra a autora, Panificadora e Distribuidora Reali Júnior Ltda., que a Fazenda Pública promoveu processo licitatório do Pregão 36/DAESC/2023 para a formação de Ata de Registro de Preços e aquisição de Pão tipo Hot Dog Tradicional, sendo a empresa ré, Nutri House Alimentos Ltda., declarada vencedora para os Lotes 01 e 02, com propostas de R\$3.268.813,20 e R\$6.726.097,00. No entanto, esclarece que a empresa vencedora participou da Licitação na vigência da sanção de impedimento de licitar e contratar aplicada pelo Município de Santos de 20/12/2021 até 19 de dezembro de 2023. Diante do exposto, ajuizou esta ação pleiteando a anulação do ato administrativo que adjudicou o resultado do Pregão Eletrônico nº 036/DAESC/2023 em favor da empresa ré e, por arrastamento, a Ata de Registro de Preço nº 093/DAESC/2023, e eventuais atos praticados (notas de empenho, autorização de fornecimento e contrato).

A r. sentença acolheu a impugnação ao valor da causa oposta pela corré, Nutri House Alimentos Ltda., e fixou o valor da causa em R\$12.410.208,00, sob o fundamento de que o conteúdo econômico do ato administrativo que se pretende anular corresponde a R\$8.530.099,20 para o lote 1 e R\$3.880.108,80, para o lote 2. Ainda, quanto ao mérito, julgou improcedente o pedido de anulação do ato administrativo nos seguintes termos: "*Portanto, considerando que a penalidade aplicada com fundamento no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 é oriunda de ente federativo diverso do órgão que deflagrou a licitação, não há violação ao edital, bem como inexistente violação à Lei de Licitações. Não bastasse, ao cabo do*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exame de recurso administrativo restou anulada a penalidade imposta pelo Município de Santos, "ab ovo". Assim, restou evidenciado que os procedimentos praticados se encontram dentro da legalidade. Ante o exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido, extinguindo o processo com conhecimento do mérito, o que faço com fundamento no art. 487, I, do Código de Processo Civil."

Recorre a autora, para anular a r. sentença em relação ao valor da causa fixado pelo juízo, mantendo-se o valor estimado de R\$10.000,00, à mingua de proveito econômico em controle de legalidade de ato administrativo, na esteira do princípio de acesso à justiça.

2. O artigo 292, inciso II do Código de Processo Civil, dispõe:

Art. 292. O valor da causa constará da petição inicial ou da reconvenção e será:

...

II - na ação que tiver por objeto a existência, a validade, o cumprimento, a modificação, a resolução, a resilição ou a rescisão de ato jurídico, o valor do ato ou o de sua parte controvertida;

Via de regra, o valor da causa deve refletir o conteúdo patrimonial discutido ou o benefício, a vantagem, almejada pelo demandante, ainda que não aferível de imediato (artigo 291 do Código de Processo Civil).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante lição de Humberto Theodoro Júnior, *"há, outrossim, aquelas causas que não versam sobre bens ou valores econômicos, e ainda os que, mesmo cogitando de valores patrimoniais, não oferecem condições para imediata prefixação de seu valor. Em todos esses casos, haverá de atribuir-se, por simples estimativa, um valor à causa"* (Curso de Direito Processual Civil, 56ª edição, v. I, p. 591).

No caso dos autos, é evidente a dificuldade de quantificar com precisão a pretensão inicial, notadamente por se tratar de pedido objetivando a regularidade e lisura de procedimento licitatório, inexistindo conteúdo imediato e certo.

Convém esclarece que a r. sentença equivocou-se ao fixar o valor da causa em R\$12.410.208,00, acolhendo as alegações da corré Nutri House Alimentos Ltda., sob o fundamento de que o *conteúdo econômico do ato administrativo que se pretende anular corresponde a R\$8.530.099,20 para o lote 1 e R\$3.880.108,80, para o lote 2*. Isto porque, analisando a contestação da corré, juntada às fls. 1.029/1.049, nota-se que referidos valores estão relacionados a processo diverso, envolvendo as mesmas partes (Processo nº 1050162-80.2024.8.26.0053), de modo que o correto seria acolher a impugnação e fixar o valor da causa em R\$9.994.910,20, porquanto o conteúdo econômico do ato administrativo que se pretende anular nestes autos (Processo nº 1047239-81.2024.8.26.0053) corresponde a R\$3.268.813,20 para o lote 1 e R\$ 6.726.097,00, para o lote 2, conforme Ata de Registro de Preços juntada às fls. 107/113.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, embora o MM. Juiz tenha atribuído o valor da causa de acordo com a quantia constante na Ata de Registro de Preços (fls. 107/113), a pretensão constante na inicial, de fato, não revela benefício econômico em face da apelante, pois, mesmo em caso de procedência da ação, a decisão judicial não acarretaria adjudicação do objeto do certame à autora, que sequer figurou como segunda colocada no certame, conforme se verifica da ata de realização do pregão eletrônico – registro de preços juntada às fls. 117/145.

Com efeito, a autora visa a anulação do ato de adjudicação firmado com a corré, por irregularidade quanto a participação desta, diante de eventual penalidade a ela imposta que deveria ser observada no certame em questão. Ou seja, não se trata de anulação de contrato, mas sim, de desclassificação da corré, por inobservância de penalidade imposta em licitação ocorrida com a Municipalidade de Santos, ou seja, objetiva atacar eventual irregularidade ou ilegalidade ocorrida no certame.

Assim conquanto a licitação envolva interesse econômicos, este não é o objetivo específico desta ação, mas sim, reflexo da pretensão anulatória, julgada, improcedente, inexistindo, assim, proveito econômico imediato, pois nesta ação se discute a lisura da licitação, sendo inquestionável o caráter inestimável do proveito econômico, logo, possível a fixação por estimativa.

Desta forma, inviável a fixação do valor da causa considerando os valores constantes na ata de registro de preços, pois inexistente o benefício econômico imediato, na medida em que caso fosse procedente a demanda, a decisão judicial implicaria na suspensão e, conseqüente, nulidade do ato de adjudicação da licitação, não se vislumbrando, portanto, aplicação do artigo 292, inciso II, do Código de Processo Civil.

Neste sentido decidiu esta C. Corte:

APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA DENEGAÇÃO – PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO – VÍCIO OU ILEGALIDADE – NÃO DEMONSTRADO – Pretensão objetivando a imediata suspensão da licitação pública e/ou da formalização do contrato, bem como de todos os atos administrativos tendentes à adjudicação e homologação e seguintes, bem como a anulação do procedimento administrativo (pregão), por sustentar a impetrante que há vício de legalidade na licitação de qual participou – Segurança denegada – Decisório que merece subsistir – Não houve alteração substancial da proposta, logo, não há vício evidente e de tal forma gravoso que determine a anulação do certame; outrossim, esclareceu a parte impetrada que não há equívoco nas planilhas de custos apresentadas com base em Convenção Coletiva de Trabalho, pois, em verdade, o pregão traz diversos objetos em um único procedimento, onde cada um dos quatro lotes corresponde a uma licitação isolada, na forma da Súmula nº 247 do TCU – Ilegalidade ou abuso de poder não demonstrados – Evidente ausência de direito líquido e certo a amparar a concessão da segurança – Recurso adesivo do Município que também não merece provimento – **Valor da causa – Nas causas em que se discute a própria lisura da licitação, cujo objeto é a tutela da própria moralidade administrativa, inquestionável o caráter inestimável do proveito econômico, sendo, portanto, possível a fixação por estimativa** – Ratificação dos fundamentos da sentença, cujos elementos de convicção não foram infirmados (art. 252 do RITJSP/2009) – Sentença mantida – Recursos desprovidos.
(TJSP; Apelação Cível 1000808-03.2023.8.26.0189;

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relator (a): Ponte Neto; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Fernandópolis - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 18/09/2023; Data de Registro: 18/09/2023)

MANDADO DE SEGURANÇA - VALOR DA CAUSA - IRREGULARIDADE EM LICITAÇÃO - Pretensão inicial de suspensão de procedimento licitatório, impedindo a adjudicação do objeto da licitação à empresa primeira colocada no certame - Sentença que acolheu pedido de desistência, porém alterou o valor da causa de ofício de R\$ 1.000,00 para R\$ 2.775.000,00 (valor do objeto da licitação), condenando a impetrante ao pagamento das custas no prazo de 15 dias, sob pena de inscrição do débito em dívida ativa - **Pretensão recursal tão somente para alterar o valor da causa - Possibilidade - Ausência de proveito econômico certo, mormente por ser a impetrante apenas a 7ª colocada no certame, não havendo garantia de que iria sagrar-se vencedora - Jurisprudência sedimentada deste Tribunal no sentido de que o proveito almejado em demanda que versa sobre irregularidade praticada em processo licitatório não se confunde com o valor objeto do certame** - Precedentes - Sentença reformada - Recurso provido.

(TJSP; Apelação Cível 1000028-67.2018.8.26.0115; Relator (a): Maurício Fiorito; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Campo Limpo Paulista - 1ª Vara; Data do Julgamento: 15/10/2019; Data de Registro: 16/10/2019)

MANDADO DE SEGURANÇA - ATO DE JUIZ DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA - RETIFICAÇÃO DO VALOR DA CAUSA - Pretendida a reforma da decisão que corrigiu, de ofício, o valor dado à causa - Mandado de segurança que tem por finalidade discutir a legalidade do procedimento de licitação que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de produção de imagens e som para canal de TV aberta digital, TV a cabo e internet simultaneamente e com inserção de intérprete de língua brasileira de sinais (Libras) em toda a programação, bem como o gerenciamento técnico e operacional da TV Câmara de Campinas - **A concessão ou não da ordem não alterará o valor do contrato administrativo a ser firmado com o vencedor do certame, de modo que o valor dele não corresponde ao proveito econômico debatido na ação** - Manutenção do valor estimado da causa para efeitos meramente fiscais - Procedência do pedido, com fulcro no art.

487, I, do CPC, com a consequente concessão da segurança postulada. Segurança concedida.

(TJSP; Mandado de Segurança Cível 2111465-19.2019.8.26.0000; Relator (a): Oscild de Lima Júnior; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 2ª. Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/08/2019; Data de Registro: 13/08/2019)

MANDADO DE SEGURANÇA Pregão Eletrônico - Credenciamento - Inabilitação - Sentença denegatória - Valor da causa - Modificação de ofício - Impossibilidade: - **Na impetração voltada ao controle de legalidade de procedimento licitatório, o valor da causa não se aproxima do conteúdo econômico do contrato administrativo licitado, quando a concessão da ordem não implica em direta contratação.** Pregão Eletrônico - Credenciamento - Inabilitação - Indeferimento da inicial - Interesse processual - Impossibilidade: - Não há interesse processual na modificação da sentença, quando o decurso do tempo tornou inútil qualquer provimento jurisdicional contrário ou favorável ao apelante.

(TJSP; Apelação 0000103-73.2015.8.26.0586; Relator (a): Teresa Ramos Marques; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de São Roque - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 31/07/2017; Data de Registro: 03/08/2017).

RECURSO VOLUNTÁRIO DO MUNICÍPIO DE POÁ - Impugnação ao valor da causa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) - Mandado de segurança - Pretensão do Município de Poá de que seja o valor da causa majorado, a fim de constar o valor do proveito econômico almejado, tendo em vista que a impugnada não apresentou qualquer argumento ou informação que justifique o valor atribuído à demanda, o que leva à conclusão inarredável de que o valor foi fixado aleatoriamente e sem embasamento no que dispõe o art. 292 do Novo Código de Processo Civil - No caso, a impetrante/impugnada visa anular contrato já assinado com a empresa vencedora, contrato este no valor de R\$ 2.838.104,26 (dois milhões, oitocentos e trinta e oito mil, cento e quatro reais e vinte e seis centavos). Deste modo, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, o valor da causa deverá ser alterado este no valor de R\$ 2.838.104,26 (dois milhões, oitocentos e trinta e oito mil, cento e quatro reais e vinte e seis centavos) - Em se tratando de valor da causa, não

fica o Juiz adstrito aos valores sustentados pelas partes, posto que se trata de regra de ordem pública, cujo cumprimento pode ser determinado de ofício - Não consta do pedido que seja feita, em favor da impugnada, a adjudicação do objeto da licitação - Tal fato pode até a vir a ocorrer se, ao término dos desdobramentos, a impetrante vencer o certame - Mas, é de se reconhecer que a contratação não é o pedido mediato nem imediato da causa - Precedentes deste Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo e do E. STJ - Decisão que julgou improcedente a impugnação, mantida - Recurso voluntário do Município de Poá, improvido.

(TJSP; Apelação Cível 0000822-05.2016.8.26.0462; Relator (a): Marcelo L Theodósio; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro de Poá - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 29/11/2016; Data de Registro: 30/11/2016)

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPUGNAÇÃO AO VALOR DA CAUSA. Ajuizamento de incidente, quando era vigente o CPC-1973. Decisão de rejeição do incidente. DIREITO INTERTEMPORAL. APLICAÇÃO DA LEI PROCESSUAL. O recurso do agravo é adequado, pois o ato jurídico processual de determinação do valor da causa foi consolidado quando estava vigente a antiga lei processual. LICITAÇÃO. Pregão eletrônico. **Ação anulatória promovida por licitante classificada em primeiro lugar na etapa de lances, antes da aplicação do benefício de preferência à empresa de pequeno porte (EPP), previsto na LC 123/06. Pretensão da autora de obter a anulação da homologação do pregão, alegando indevida habilitação da vencedora.** Pretensão que não revela conteúdo econômico certo, porque a autora não auferiu benefício econômico imediato com a exclusão da outra concorrente e com a invalidação da contratação. Manutenção do valor da causa em mil reais. Recurso conhecido e não provido.*

(TJSP; Agravo de Instrumento 2229001-56.2016.8.26.0000; Relator (a): Paulo Galizia; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 2ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 06/02/2017; Data de Registro: 07/02/2017).

Destarte, deve ser mantido o valor da causa apresentado na inicial, porquanto a pretensão deduzida não possui conteúdo econômico imediato na medida



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

em que não visa benefício econômico, mas anular ato administrativo eivado de ilegalidade, colhendo, pois, provimento, o recurso interposto.

3. Dessa forma, o recurso da autora colhe provimento para reformar a r. sentença e manter como valor da causa o estabelecido na petição inicial, qual seja R\$10.000,00, diante do caráter inestimável do proveito econômico, constante nesta ação, conforme acima exposto.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional aventada, observado que é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão tenha sido analisada.

Por estes fundamentos, **dá-se provimento** ao recurso.

RENATO DELBIANCO
Relator