



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000345828

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000077-17.2023.8.26.0606, da Comarca de Suzano, em que é apelante PIONEIRA SANEAMENTO E LIMPEZA URBANA LTDA, é apelado MÁRCIO ANDRÉ DA COSTA CAMPOS.

ACORDAM, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento em parte ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente sem voto), PAULO GALIZIA E MARCELO SEMER.

São Paulo, 7 de abril de 2025

JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Apelação Cível nº 1000077-17.2023.8.26.0606

Relator: José Eduardo Marcondes Machado

Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público

Apelante: Pioneira Saneamento e Limpeza Urbana Ltda

Apelado: Márcio André da Costa Campos

Comarca: Suzano

Juiz: Dr. Paulo Eduardo de Almeida Chaves Marsiglia

Voto n.º 9100

Ação popular. Pretensão autoral à nulificação de contrato administrativo de prestação de serviços de desinfecção de espaços públicos para o enfrentamento da COVID-19, com sequente ressarcimento ao erário. Parcial procedência decretada em primeiro grau de jurisdição, apenas para declarar nula a avença, celebrada em 2020 e que vigeu por apenas três meses, sem ordem de devolução dos valores. Insurgência da corrê contratada. Pontual acatamento. Ausente prova mínima de lesividade ao patrimônio público, amplamente considerado, as irregularidades formais havidas na contratação, de há muito encerrada pelo cumprimento, não autorizam o reconhecimento de sua nulidade. Falta de má-fé evidente do autor da ação, a outro lado, que impossibilita sua condenação na multa e nos honorários de sucumbência pretendidos. Improcedência reconhecida. Sentença reformada. Recurso parcialmente provido.

Cuida-se de recurso de apelação interposto por **Pioneira Saneamento e Limpeza Urbana Ltda** contra a sentença lançada a fls. 1.172/1.176, declarada a fls. 1.211/1.212, que julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais, exclusivamente para declarar a nulidade do contrato administrativo n.º 070/2020, rejeitada a pretensão de ressarcimento ao erário.

Em razão da sucumbência, aos requeridos foi imposto o dever de pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 8% sobre o valor dado à causa (R\$ 444.000,00), nos termos do artigo 85, § 3º, inciso II, do Código de Processo Civil.

Irresignada, apela a corrê Pioneira Ltda (fls. 1.221/1.248) sustentando, em síntese, que i) o autor popular e seu advogado têm por hábito monitorar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e, quando tomam ciência de alguma irregularidade declarada em contrato administrativo, por menor que seja, ajuízam ação para impugná-lo, como já fizeram ao menos uma centena de vezes, tanto que já sancionados em outras ocasiões por agirem de má-fé ao provocar o Poder Judiciário; ii) caso seja reconhecida a improcedência, deve o demandante ser apenado com o pagamento de honorários advocatícios e de multa equivalente ao décuplo das custas, como prevê o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal; iii) o inquérito civil que tramitava por iniciativa do Ministério Público foi arquivado logo após o sentenciamento do feito, com conclusão de que o contrato foi devidamente cumprido e os serviços prestados, sem notícia de locupletamento ou dano ao erário, a conduzir à total improcedência dos pedidos iniciais; iv) a própria petição inicial, deficiente em sua formulação, já não demonstrava a existência de prejuízo ao patrimônio público, requisito essencial à propositura de uma ação popular; v) patente a falta de interesse de agir do autor, notadamente porque o contrato administrativo que se buscava anular extinguiu-se pelo cumprimento em 2020; vi) os serviços contratados, que eram essenciais e urgentes, foram regularmente prestados, atendendo a todas as especificações técnicas exigidas e com preços compatíveis com o mercado; e vii) não seria sequer possível responsabilizar a empresa contratada por eventuais irregularidade cometidas internamente pela Administração Pública.

Requer, diante desse contexto, a reforma da sentença, com reconhecimento da improcedência e condenação do autor popular ao pagamento de honorários advocatícios e multa.

Contrarrazões às fls. 1.255/1.267.

Em parecer, sem se debruçar sobre a tese recursal de má-fé do requerente, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo provimento do apelo, com decretação de improcedência dos pedidos iniciais (fls. 1.293/1.296).

Houve oposição ao julgamento virtual (fl. 1.290).

É o relatório.

O recurso comporta parcial provimento.

Colhe-se da petição inicial, distribuída a 6/1/2023 por Márcio André da Costa Campos contra o Município de Suzano e a empresa Pioneira Saneamento e Limpeza Urbana Ltda, narrativa de que o autor popular tomou conhecimento de decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que julgou irregular o contrato administrativo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

n.º 075/2020, celebrado entre os dois corréus em 14/4/2020, cujo objeto era a prestação de serviços de desinfecção de espaços, praças e vias públicas como medida de enfrentamento à COVID-19, com prazo de vigência de 3 meses e valor total de R\$ 444.000,00.

Ao reputar que as irregularidades constatadas pelo TCE/SP – v.g., ausência de especificação contratual do tipo de agente químico/biológico que seria utilizado e, durante os três meses de sua execução, falta de controle quantitativo do serviço realizado –, eram graves, ensejando prejuízos ao erário, a demanda foi proposta visando a declaração de nulidade da avença e a condenação da Pioneira a devolver aos cofres públicos os valores recebidos.

Após regular tramitação, a sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos iniciais, tão somente para declarar a nulidade do contrato administrativo, porquanto celebrado com irregularidades que o maculariam, sem, entretanto, impor condenação de ressarcimento ao erário, haja vista que não comprovados locupletamento ilícito, lesão efetiva ao patrimônio público, sobrepreço ou a não realização dos serviços contratados.

Pois bem.

Conquanto evidenciadas as irregularidades no procedimento de dispensa de licitação que precedeu o contrato impugnado, uma vez que o 'Termo de Referência' utilizado não previu, em seu corpo, o agente biológico/químico a ser utilizado e os critérios objetivos para fiscalização da execução dos serviços contratados, em contrariedade ao artigo 4º-E, inciso V, da Lei n.º 13.979/2020, não ficou demonstrado efetivo prejuízo ao erário ou, ao menos, indício de má-fé ou de conluio entre o gestor público e o particular, necessários à caracterização de um ato imoral que também pudesse ser nulificado por esta via.

Frise-se, no ponto, que além de tal conclusão emergir do conjunto probatório aqui produzido, ela conflui com o entendimento do próprio Ministério Público, que, após o sentenciamento desta ação, promoveu o arquivamento do inquérito civil instaurado em 20/4/2022 para apurar os exatos mesmos fatos objeto desta lide.

Da promoção de arquivamento, vale registrar, o órgão ministerial concluiu, após intensa investigação, com oitiva de diversos agentes públicos e apresentação de extensa documentação pelo Município, que há "*prova de cumprimento do contrato*", não existem indícios "*de lesão ao erário nem de locupletamento de agente*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

público" nem mesmo indicativos "*mínimos de cometimento de ato de improbidade*" (fls. 1.192/1.196).

Portanto, ainda que tenha havido irregularidades formais, a ocorrência delas, por si só, desacompanhadas, no caso concreto, de lesividade, é insuficiente para autorizar a nulificação do contrato administrativo – e, é de se convir, nos moldes em que decretada em primeiro grau de jurisdição, não tem efeito prático nenhum, pois recai sobre uma avença inteiramente já cumprida e que vigeu apenas durante três meses em 2020.

Nessa linha, pertinente o ensinamento de Vidal Serrano e Marcelo Sciorilli, para quem "[...] *tanto a ilegalidade (ou ilegitimidade) como a lesividade são requisitos indispensáveis à invalidação do ato administrativo sindicado na ação popular. É dizer, assim, que o ato deve ser, a um só tempo, ilegal e lesivo ao patrimônio público. Não basta a ilegalidade. Reclamam o texto constitucional (art. 5º, LXXIII) e a própria LAP (arts. 2º, 3º e 4º) que da violação à lei decorra um prejuízo ao erário, mercê da lesividade do ato [...]*".¹

De outro lado, embora a improcedência se imponha na atualidade, não é possível compreender, ao contrário do que defende a apelante, que o autor popular tenha agido de má-fé ao propor a ação.

A esse respeito, o simples fato de o demandante ou seu advogado acompanharem os julgamentos do TCE e ajuizarem ações para impugnar contratos administrativos apontados irregulares pela Corte de Contas, não é causa automática de litigância predatória ou abusiva; antes, por ser iniciativa que se desenvolve na defesa do patrimônio público, deve, a princípio, sempre ser louvada.

De mais, se havia até mesmo um inquérito civil – instaurado antes do aforamento desta demanda, cumpre anotar – em curso para investigação dos fatos, é porque o próprio Ministério Público desconfiou que as irregularidades apontadas pelo TCE/SP poderiam estar permeadas de eventual lesividade, a ensejar, sem sombra de dúvidas, justa causa para a propositura e o processamento desta ação popular.

Por fim, tampouco prospera a assertiva de que o requerente não teria interesse de agir quando aviou a demanda (2023) porque o contrato administrativo

¹ Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança - Ação Civil Pública - Ação Popular - Habeas Data - Mandado De Injunção - ADIN. São Paulo: Almedina Brasil, 2021. E-book. p.166. ISBN 9786556273112.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que se buscava anular fora antes extinto pelo cumprimento (2020). Sobre o tema, se tivesse ficado comprovado durante o curso desta ação lesividade ao patrimônio público, amplamente considerado, a apelante seria condenada a ressarcir o erário (restituição ao *status quo ante*), pouco importando que o contrato já estivesse cumprido e finalizado.

Logo, delineados como estão os fatos, reforma-se a sentença e julga-se improcedentes os pedidos iniciais.

À falta de má-fé do autor popular, fica isento de custas, multa e honorários advocatícios, como prevê o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

Ante o exposto, **DÁ-SE PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso.

JOSÉ EDUARDO MARCONDES MACHADO
Relator