



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000413307

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração Cível nº 1003145-55.2021.8.26.0602/50000, da Comarca de Sorocaba, em que é embargante RSV PARTICIPAÇÕES LTDA, é embargado ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Rejeitaram os embargos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente), LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ E RUBENS RIHL.

São Paulo, 29 de abril de 2025.

MAGALHÃES COELHO

Relator

Assinatura Eletrônica

**Embargos de Declaração Cível nº 1003145-55.2021.8.26.0602/50000 -
Comarca de Sorocaba**

Embargante: Rsv Participações Ltda

Embargado: Estado de São Paulo

Voto nº 66151

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - Inocorrência de omissão, contradição ou obscuridade – Prequestionamento viabilizador de instância superior – Rediscussão de matéria já julgada, emprestando-lhes evidente efeito infringente – Recurso rejeitado.

I. Trata-se de embargos de declaração opostos, nos termos do artigo 1.022 do Código de Processo Civil, sob alegação de que o acórdão é contraditório ao afirmar a desnecessidade da prova testemunhal para comprovar a existência do contrato, ignorando decisão saneadora anterior que havia autorizado expressamente a produção dessa prova, sem posterior impugnação ou revogação, o que ensejaria preclusão. Além disso, a decisão é omissa quanto ao cerceamento de defesa e desconsidera que o instrumento acostado aos autos (fls. 55-59) configura verdadeiro contrato de locação, assinado e com cláusulas completas, e não uma simples minuta ou contrato verbal. Aponta-se, ainda, erro material ao tratar o contrato como sendo de prestação de serviços, bem como contradição ao negar sua existência e, ao mesmo tempo, utilizá-lo

para fundamentar a rejeição do pedido indenizatório. Omissão relevante também reside na ausência de análise sobre os lucros cessantes causados pela demora da Administração na formalização do contrato, especialmente após a autora ter desistido do pedido referente aos danos emergentes em virtude da assinatura posterior de novo contrato, nos mesmos moldes. A embargante também destaca que a contratação seguiu o procedimento de dispensa de licitação previsto no art. 24, X, da Lei 8.666/93, o que invalida a fundamentação do acórdão quanto à ausência de formalização adequada. Por fim, aponta omissão no tocante à majoração dos honorários sucumbenciais, sem considerar a extinção parcial do pedido por perda superveniente do interesse de agir.

II. Diante dessas alegações, inclusive para prequestionamento dos dispositivos legais referidos acima, a embargante requer o acolhimento dos embargos de declaração.

É o relatório.

O acórdão embargado não se ressentir da contradição, omissão ou obscuridade apontadas.

A irresignação da embargante, tal como delineada nos autos, revela-se inócua diante da solidez jurídica e factual da decisão proferida. Não se está, aqui, diante de uma controvérsia que

admita interpretações plurais ou zonas de sombra no direito aplicável. Pelo contrário: a clareza dos fatos e a contundência da norma legal impõem a rejeição categórica do apelo recursal.

A autora, RSV Participações Ltda., tenta reconstruir uma narrativa que lhe seja mais favorável, sugerindo que houve relação contratual válida com o Estado de São Paulo. Para tanto, ampara-se em tratativas preliminares, em exigências administrativas e em um suposto contrato de locação que, ao mais leve escrutínio, não resiste. É curioso, para dizer o mínimo, que a apelante insista na tese de que tal documento constitua contrato formalmente celebrado, quando se constata, com meridiana evidência, que o alegado instrumento não possui sequer data, tampouco traz a assinatura de autoridade competente —vício este que, por si só, fulmina qualquer pretensão de conferir-lhe valor jurídico.

Ora, não se trata de uma irregularidade periférica. A ausência de data impossibilita qualquer verificação sobre a vigência do instrumento ou sua vinculação a processo licitatório ou administrativo específico. Ademais, a assinatura foi aposta por agente destituído de competência legal para firmar obrigações em nome da Administração, o que viola frontalmente os artigos 60 e 61 da Lei nº 8.666/93 e torna o documento inservível como fonte de

obrigações para o Poder Público. Afinal, que valor possui um contrato assinado por quem não detinha poderes para tanto e não publicado em imprensa oficial? Em um regime de legalidade estrita, como é o que rege a Administração Pública, a resposta só pode ser uma: nenhum.

A tentativa da autora de ancorar sua pretensão em alegações de boa-fé objetiva também não resiste à análise jurídica rigorosa. A boa-fé, como é sabido, não opera no vazio normativo; ela pressupõe um mínimo de formalidade, um lastro jurídico que lhe confira sentido. Pretender que a Administração Pública se vincule a expectativas subjetivas criadas em meio a tratativas informais — inclusive via mensagens de WhatsApp, como se extrai dos autos — é ignorar a espinha dorsal do regime jurídico-administrativo, calcado nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Como bem destacado no v. acórdão, não há margem para contratos verbais ou informais na seara administrativa, salvo hipóteses excepcionalíssimas de pequenas despesas de pronto pagamento, devidamente registradas por nota de empenho — situação que, evidentemente, não se aplica ao presente caso. E mais: mesmo que se admitisse, por absurdo, a existência de vínculo contratual, a cláusula décima primeira da própria minuta apresentada pela

apelante afastaria qualquer pretensão indenizatória, ao prever expressamente a possibilidade de rescisão unilateral sem ônus para a Administração, desde que precedida de aviso prévio.

Chama a atenção, ainda, a insistência da embargante em sustentar que realizou reformas no imóvel confiando na celebração do contrato. A pergunta que se impõe é simples: onde está o respaldo jurídico que lhe autorizava a presumir a existência de um contrato obrigatório? Onde está a nota de empenho, a ordem formal de execução, o ato administrativo autorizador da despesa? Ausentes todos esses elementos, resta cristalina a conclusão de que a autora assumiu, por conta e risco, os custos das benfeitorias —o que, embora lamentável sob o ponto de vista empresarial, não pode ser convertido em obrigação indenizatória contra o erário.

Não se pode olvidar, ademais, que o processo administrativo mencionado (SES/891607/2019) jamais foi concluído. A contratação sequer foi formalizada, tampouco houve publicação do respectivo extrato na imprensa oficial —exigência esta de observância obrigatória, como impõe o §1º do art. 61 da Lei nº 8.666/93. Sem publicação, não há eficácia. Sem eficácia, não há contrato. E, sem contrato, inexistente dever de indenizar.

Em acréscimo, o argumento de que a contratação se daria por dispensa de licitação, nos termos do art. 24, X, da Lei

de Licitações, também não socorre à embargante. Isso porque a dispensa, ainda que legalmente admitida, exige ato formal e motivado de autoridade competente, o que jamais se concretizou nos autos. Não basta haver previsão legal de dispensa; é preciso que ela seja efetivamente decretada, com as devidas formalidades, o que não ocorreu.

Por fim, a alegação de cerceamento de defesa tampouco merece guarida. A produção de prova testemunhal, no contexto da lide, não se prestaria a suprir a ausência de contrato formal. Como salientado com precisão na decisão de primeiro grau e reiterado no acórdão, não se admite a constituição de vínculo contratual com a Administração por meio exclusivo de prova oral. Afinal, não se faz contrato administrativo em juízo, com base em depoimentos; ele nasce no processo regular, com formalidade, publicidade e competência.

A sentença recorrida, portanto, revelou-se tecnicamente irretocável, aplicando com rigor e correção os princípios que regem a atividade administrativa. A pretensão indenizatória da autora se esfacela diante da ausência dos pressupostos básicos para responsabilização do Estado. A tentativa de transformar expectativa unilateral em obrigação legal esbarra, inexoravelmente, no princípio da legalidade —e não é a retórica da

boa-fé que poderá remover esse obstáculo.

Em vista disso, e diante de todas as incongruências da tese recursal, impõe-se a manutenção integral da sentença, com a devida majoração dos honorários de sucumbência, como corolário lógico do insucesso recursal. Afinal, o Poder Público não pode — e não deve — ser responsabilizado por atos administrativos que jamais existiram formalmente.

O acórdão apreciou as questões submetidas a julgamento, ainda que possa não ter feito referência expressa a certo e determinado dispositivo legal.

O que se verifica, portanto, ante a clareza dos fundamentos do acórdão, é que a embargante pretende, em verdade, por via dos embargos declaratórios, rediscutir matéria já julgada, emprestando-lhes evidente efeito infringente, o que é vedado.

Se há descompasso entre a tese defendida pela embargante e aquela acolhida pelo acórdão, restam-lhes o caminho dos recursos constitucionais, acaso cabíveis na hipótese em exame.

O eventual inconformismo daquele que foi vencido no processo, há de se dar pela utilização adequada do sistema de recursos previsto na legislação processual e, se acaso,

cabíveis.

O que não se pode admitir é que pretendam a rediscussão de matéria já decidida, pretextando o prequestionamento viabilizador de Instância Superior.

Assim como não se acolhe embargos de declaração apenas com efeito de prequestionamento viabilizador de recursos para os Tribunais Superiores, também não se admite para a remissão a dispositivos ou textos da legislação em que se apoia os fundamentos da decisão embargada.

Sobre essa questão já decidiu o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, conforme ementa que segue:

“Não cabe ao Juiz decidir, de forma a atender o prequestionamento, no interesse da parte que vai recorrer. Sua função está na efetiva prestação jurisdicional a qual está obrigado, devendo fazê-la de acordo com a lei, e não com a vontade da parte. (TRT 3ª R. – 3ª T. – E.D. 41.292/96 - Ap. 01610/96 – Rel. Antonio A. da Silva – DJMG 19.11.96)”.

Para eventual efeito, considera-se prequestionada toda a matéria objeto dos embargos declaratórios, **ressaltando-se, por fim, que a oposição de novos embargos declaratórios, que**

apenas rediscutam os fundamentos da decisão, será considerada protelatória.

Daí o porquê, rejeitam-se os embargos declaratórios.

MAGALHÃES COELHO

Relator