

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min****SENTENÇA**

Processo Digital nº: **1007165-68.2022.8.26.0048**  
 Classe - Assunto: **Ação Popular - Violação aos Princípios Administrativos**  
 Requerente: **Márcio André da Costa Campos**  
 Requerido: **PREFEITURA MUNICIPAL DE ATIBAIA e outro**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **CLAUDIA DE ABREU MONTEIRO DE CASTRO**

Vistos.

**I – RELATÓRIO**

MÁRCIO ANDRÉ DA COSTA CAMPOS ajuizou a presente ação popular em face de MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA DE ATIBAIA e SOLOVIA CONSTRUTORA, ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA. Narra a petição inicial que o autor popular, cidadão no pleno exercício de seus direitos políticos, ajuizou a presente demanda objetivando a anulação de ato administrativo lesivo ao patrimônio público e a condenação das partes requeridas ao ressarcimento ao erário no valor de R\$ 20.890.652,27 (vinte milhões, oitocentos e noventa mil, seiscentos e cinquenta e dois reais e vinte e sete centavos). Registra o autor que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua 26ª Sessão realizada no dia 16 de agosto de 2022, identificou irregularidades em procedimento licitatório conduzido pela Municipalidade, especialmente quanto à utilização inadequada da modalidade de registro de preços para contratação de obras de engenharia. Descreve que tal irregularidade violou frontalmente a Súmula do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que veda expressamente a utilização do sistema de registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia, exceto aqueles considerados como de pequenos reparos. Afirma que a contratação irregular da empresa Solovia Engenharia e Construções Ltda. resultou em grave lesão ao patrimônio público municipal, justificando a propositura da presente demanda. Requereu a anulação do procedimento licitatório e dos contratos dele decorrentes, bem como a condenação solidária das partes requeridas ao ressarcimento integral do valor indicado. Instruiu a petição inicial com documentos, destacando-se a publicação da deliberação do Tribunal de Contas às fls. 14/18.

O Município de Atibaia apresentou contestação às fls. 27/37, suscitando preliminares de carência de interesse de agir e ilegitimidade passiva, sob o argumento de que os

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

atos praticados teriam observado os requisitos legais e que eventual irregularidade formal não configuraria lesão ao patrimônio público. Acostou aos autos movimentação de empenho às fls. 38/44 e informações às fls. 45/50. No mérito, sustentou a regularidade do procedimento licitatório e a adequação dos serviços contratados às necessidades da Administração Municipal, defendendo que a modalidade de registro de preços seria aplicável ao caso concreto em razão das características específicas das contratações realizadas.

A empresa Solovia Engenharia e Construções Ltda. ofereceu contestação às fls. 64/87, igualmente arguindo preliminares de carência de ação e ilegitimidade passiva, argumentando que atuou como mera contratada da Administração Pública, cumprindo integralmente as obrigações contratuais assumidas. Anexou extensa documentação referente aos contratos administrativos celebrados com a Prefeitura Municipal, constante das fls. 90/747, incluindo ordens de serviço, relatórios de execução e demais comprovantes de prestação dos serviços contratados. Defendeu a validade jurídica dos contratos e a efetiva prestação dos serviços, sustentando a inexistência de qualquer prejuízo ao erário municipal.

O autor popular apresentou réplica à contestação às fls. 751/753, reiterando os termos da petição inicial e refutando os argumentos defensivos apresentados pelas partes requeridas.

O Ministério Público apresentou parecer às fls. 762/767, manifestando-se pela necessidade de emenda à petição inicial para inclusão no polo passivo das autoridades públicas municipais responsáveis pela homologação e contratação, quais sejam, Edson Ricardo Mungo Pissulin, Secretário Municipal à época, e Grazielli Harumi da Silva, Diretora do Departamento de Obras Públicas à época. Apontou o órgão ministerial que a ausência de tais litisconsortes configuraria irregularidade processual a ser sanada, nos termos do art. 6º da Lei nº 4.717/65.

Em cumprimento ao parecer ministerial, o autor popular apresentou petição de emenda à inicial às fls. 768/769, requerendo a inclusão das referidas autoridades públicas no polo passivo da demanda e oficiando-se à Municipalidade para fornecimento das qualificações civis e endereços dos indicados.

Sobreveio decisão judicial à fl. 771, determinando a suspensão do curso

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

processual até a resolução definitiva do Processo TC-018813.989.19-1 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, considerando que o julgamento administrativo poderia subsidiar a instrução processual.

Posteriormente, às fls. 775, o autor popular apresentou petição requerendo a desistência da ação popular, sem apresentar fundamentação específica para tal pedido, limitando-se a solicitar a homologação da desistência e a extinção do processo sem resolução de mérito.

A empresa Solovia Engenharia e Construções Ltda. manifestou-se à fl. 781, concordando com a extinção do processo sem julgamento de mérito em razão da desistência apresentada pelo autor popular.

O Município de Atibaia peticionou às fls. 782/784, igualmente concordando com a extinção sem julgamento de mérito, mas requerendo que fosse advertido o autor popular sobre eventual abuso de direito, consignando que o mesmo teria ajuizado 36 (trinta e seis) ações judiciais, sendo a maioria ações populares, no período compreendido entre dezembro de 2022 e janeiro de 2023.

O Ministério Público manifestou-se às fls. 788, discordando expressamente da desistência apresentada pelo autor popular, sob o fundamento de que não haviam sido apresentados elementos justificadores da desistência em ação já em estado avançado de tramitação. Em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei nº 4.717/65, o *Parquet* assumiu o polo ativo da demanda, manifestando-se pela continuidade do processo e reiterando a posição anteriormente exarada quanto à existência de irregularidades no procedimento licitatório.

A parte requerida Solovia Engenharia e Construções Ltda. apresentou complementação da contestação às fls. 789/1001, juntando documentação adicional referente aos contratos administrativos e às ordens de serviço emitidas ao longo da execução contratual.

O Ministério Público apresentou novo parecer às fls. 1009/1011, reiterando integralmente o parecer anteriormente lançado às fls. 762/767 e consignando que as ordens de serviço juntadas em momento processual superveniente não se revelavam documentação apta a ilidir os vícios apontados no procedimento licitatório. Destacou o órgão ministerial que a



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

ilegalidade dos contratos e a inadequação da modalidade licitatória restaram bem definidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, observando que a própria modalidade de registro de preços já é considerada imprópria para o objeto da contratação, violando expressamente a Súmula do TCE-SP. Consignou que, a despeito das ordens de serviço emitidas, haveria vício originário no contrato que macularia as negociações dele decorrentes, pugnando pela procedência parcial da ação popular.

Acostou-se aos autos cópia integral do processo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo às fls. 1059/1085, comprobatório das irregularidades apontadas no procedimento licitatório.

A empresa Solovia Engenharia e Construções Ltda. apresentou alegações finais às fls. 1091/1096, sustentando a regularidade da contratação, a efetiva prestação dos serviços e a ausência de qualquer prejuízo ao erário municipal, requerendo a improcedência da ação popular.

O Município de Atibaia manifestou-se em alegações finais às fls. 1097/1101, reiterando os termos de sua contestação e defendendo a improcedência do pedido autoral por ausência de comprovação de dano patrimonial ao erário.

O Ministério Público apresentou alegações finais às fls. 1108, ratificando os pareceres de fls. 762/767 e 1009/1011, pugnando pela procedência parcial da demanda.

É a síntese do necessário. Decido.

## **II – RELATÓRIO**

Inicialmente, cumpre registrar que as preliminares de carência de interesse de agir e ilegitimidade passiva suscitadas pelas partes requeridas devem ser afastadas.

A ação popular constitui instrumento processual constitucional à disposição de qualquer cidadão para invalidar ato lesivo ao patrimônio público, consoante previsão expressa do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, sendo manifesto o interesse de agir do autor popular diante das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. A

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

legitimidade passiva das partes requeridas decorre diretamente do art. 6º da Lei nº 4.717/65, que estabelece que a ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, sendo inequívoco que tanto o Município de Atibaia quanto a empresa contratada figuram como beneficiários diretos do procedimento licitatório questionado, justificando plenamente sua inclusão no polo passivo da demanda.

Superadas as questões preliminares, passo à análise do mérito.

A ação popular constitui instrumento constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para invalidar ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, conforme estabelece o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 4.717/65.

No caso concreto, o autor popular fundamentou sua pretensão na deliberação proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que identificou irregularidade consistente na utilização inadequada da modalidade de registro de preços para contratação de obras de engenharia.

Consta dos autos que o Município de Atibaia lançou a Concorrência Pública nº 023/18 para contratação de serviços de obras e engenharia de pequena monta e complexidade, de sorte que, em relação ao vencedor, celebrou Ata de Registro de Preços nº 188/19. A Corte de Contas reprovou os atos e contratos decorrentes da Concorrência e da Ata de Registro de Preços. Reputou ofensa à Súmula nº 32 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que veda o uso do Sistema de Registro de Preços para obras e serviços de engenharia que não sejam classificados como pequenos reparos. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo considerou que o objeto da licitação (serviços gerais e de manutenção/reforma em prédios municipais) implicava serviços de maior complexidade que demandariam projeto e supervisão técnica, o que é inadequado para o sistema de registro de preços.

O autor popular pugna pela declaração de invalidade dos atos praticados, reputando-os lesivos ao patrimônio público e, ainda, a condenação dos contratados à devolução

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

dos valores recebidos.

Pois bem. O caso é de parcial procedência, reconhecendo-se a invalidade do procedimento adotado pelo Município, sem, contudo, determinar a restituição dos valores pagos. Vejamos.

Embora a orientação sumulada da Corte de Contas antes mencionada de entendimento não vincule o Poder Judiciário, descortina-se a aplicação do entendimento ao caso concreto.

Verifica-se que o sistema de registro de preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, constitui-se em procedimento adequado para situações em que os órgãos ainda não possuem previsão orçamentária completa para a contratação, permitindo que adiantem o certame até a obtenção dos recursos, ou quando a Administração não consegue precisar antecipadamente a quantidade exata dos produtos ou serviços que serão necessários.

Em se tratando de obras e reparos, indispensável a realização de Projetos Técnicos, evidenciando a incompatibilidade procedimental. É bem verdade que a nova lei de licitações – lei n. 14.133/21, autoriza o uso da modalidade para contratação de obras e serviços (art. 82, §5º e art. 85 do novel diploma), mas mesmo neste panorama há certa rigidez não vislumbrada na hipótese. A legislação atual permite que o registro de preços para contratação de serviços de obra vincule-se a projeto padronizado, de necessidade frequente. Não é o que se verifica na hipótese, já que os serviços demandavam complexidade técnica e estavam longe de ser padronizados. Os objetos dos contratos que decorreram da Ata de Registro de Preços incluíram desde manutenção de iluminação e instalações elétricas (como nos contratos 052/19, 053/19 e 054/19, com valores aproximados de R\$ 199.931,27, R\$ 88.764,69 e R\$ 199.996,66, respectivamente ) até pintura e manutenção geral de escolas e centros esportivos (como o Contrato 016/20 no valor de R\$ 199.992,96).

Ou seja, qualquer que seja a perspectiva, descortina-se a inadequação do procedimento realizado para contratação, evidenciando-se que as contratações deveriam ter sido precedidas por processos licitatórios autônomos. Há, desta forma, vício de forma, nos termos do art. 2º, alínea b, da lei nº 4.717/65, reputando-se nulas as contratações, na esteira do art. 49, § 2º,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

da Lei n. 8.666/93.

Contudo, admite-se, no direito administrativo, que atos nulos produzam efeitos. Esta perspectiva pragmática foi inaugurada pela inserção, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dos artigos 20 e seguintes pela Lei nº 13.655/18. Os artigos 20 a 22, em especial, dão margem para que o julgador, ao deparar-se com ato nulo, module as consequências da declaração de nulidade de forma proporcional e equânime a cada situação concreta:

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

*Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.*

*Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.*

*Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.*

*Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

*§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*

*§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.*

*§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.*

Daí porque, na espécie, analisando as circunstâncias concretas das contratações, é improcedente a pretensão de ressarcimento pelos valores pagos.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

A documentação acostada aos autos pelas partes requeridas, especialmente aquela constante das fls. 90/747 e fls. 789/1001, evidencia que os serviços de engenharia contratados foram efetivamente prestados pela empresa Solovia Engenharia e Construções Ltda., com apresentação regular de ordens de serviço, relatórios de execução e notas fiscais correspondentes às etapas de execução contratual.

A pretensão de ressarcimento integral do valor total dos contratos, no montante de R\$ 20.890.652,27, fundamenta-se na presunção de que a irregularidade formal na modalidade licitatória conduziria necessariamente à conclusão de que todo o valor despendido pela Administração constituiria prejuízo ao erário. Tal presunção não encontra respaldo na jurisprudência consolidada:

*Apelação. Ação Popular. Licitação. Registro de preços para serviços de iluminação pública. Entendimento do Tribunal de Contas de que a modalidade é vedada para serviços de natureza contínua. Contratação de empresa única para fornecimento de materiais e prestação de serviços. Contradição evidenciada, mas que não gerou prejuízos para a administração. Ausência de superfaturamento ou direcionamento. Ausência de ato lesivo ao patrimônio público. Sentença de procedência reformada. Ação improcedente. Honorários. Ausência de má-fé. Recurso do réu provido e recurso do autor improvido. (TJ-SP - Apelação: 10039932420228260338 Mairiporã, Relator.: Fernão Borba Franco, Data de Julgamento: 19/08/2024, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 21/08/2024)*

*AÇÃO POPULAR – PRESCRIÇÃO – Lei nº 4.717/65 – Art. 21 – "A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos" – Tema nº 897 do STF – "São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa" – Ação popular que visava à anulação do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente, bem como a condenação dos réus ao reembolso dos prejuízos causados – Alegação não fundada em ato de improbidade – Prescrição em cinco anos, contados a partir do encerramento do contrato – Precedentes – Se fosse possível superar-se a prescrição, o pedido seria improcedente – Falta de indicação do prejuízo – Manifestação do Tribunal de Contas que aponta irregularidade formal na contratação – Falta de prova do prejuízo – Efetiva prestação dos serviços por parte da empresa contratada – Impossibilidade de condenação ao ressarcimento de dano presumido – Precedentes – Sentença mantida. REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO. (TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 0002791-26.2012.8.26 .0323 Lorena, Relator.: Maria Fernanda de*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

*Toledo Rodovalho, Data de Julgamento: 17/03/2023, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/03/2023)*

*DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO. COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. MUNICÍPIO DE MAIRIPORÁ. Pleito de anulação do Contrato Administrativo 59/2019 firmado pela municipalidade para a prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares. Improcedência na origem, condenado o autor às sanções por reconhecida lide temerária. Remessa necessária incidente, à força do artigo 19 da Lei 4.717/1965. 1. Inépcia da petição inicial. Inocorrência. Pedido de condenação que decorre logicamente dos fatos narrados, calcados em voto do Tribunal de Contas Estadual que julgou o contrato irregular. Existência de lesividade que diz com a própria análise de mérito da demanda, eis que minimamente descrita na exordial, ainda que de forma ampla. 2. Nulidade da sentença. Inocorrência. A penalidade por lide manifestamente temerária pode ser aplicada em sentença, independentemente de prévia intimação do autor. Exegese do art. 13 da lei 4747/65 e art. 81, caput, CPC. Decisão surpresa que somente se entende em relação a fatos novos ou desconhecidos da parte, mas não sobre a aplicação do direito. Precedentes do e. STJ. 3. Remessa necessária. Desacolhimento. Ausência de demonstração de lesividade ao patrimônio público, como à moralidade administrativa. Exegese do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e dos arts. 1º e 11, da Lei nº 4.717/65. Impossibilidade de uso da ação popular para fins investigativos, de modo que cabia ao autor da demanda demonstrar minimamente a ocorrência da lesão à coisa pública. Pleito ancorado exclusivamente em voto não definitivo da Corte de Contas estadual. Contrato administrativo, ao depois, que, segundo os documentos que escoltaram a resposta, não impugnados pelo autor, vem sendo regularmente adimplido, com a prestação dos serviços contratados. Ausente prova suficiente da lesividade ao erário, impõe-se a improcedência do pedido para desconstituição do contrato. Precedentes desta Corte e Câmara. 4. Lide temerária e litigância de má-fé configuradas. Autor que promove a demanda com fundamento exclusivo em voto que não constitui decisão final do Tribunal de Contas, submetido à instância recursal administrativa. Para mais, promoveu 21 ações populares em intervalo de um ano, em onze Comarcas diferentes, desistindo em seguida de metade delas, como ocorrido nesta mesma ação. Comportamento que revela o reiterado acionamento do aparato judiciário por ações não confortadas por um mínimo de prova dos fatos constitutivos do direito alegado. Dolo processual e abuso do direito de petição configurados. Sanções que cumprem ser mantidas. 5. Desfecho de origem preservado. Apelação e remessa necessária desprovidos. (TJ-SP - Apelação: 10039976120228260338 Mairiporã, Relator.: Márcio Kammer de Lima, Data de Julgamento: 08/01/2025, 11ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/01/2025)*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

No caso concreto, não houve comprovação de que os preços praticados estivessem acima dos valores de mercado à época da contratação. Não se demonstrou a existência de direcionamento do certame em favor de empresa específica. Não se evidenciou fraude na execução dos serviços ou inexecução contratual que pudesse justificar a devolução dos valores pagos pela Administração.

Caberia à parte autora, em observância ao princípio do ônus da prova previsto no art. 373, inciso I, do Código de Processo Civil, impugnar especificamente a documentação apresentada pelas partes requeridas mediante produção de contraprova técnica que evidenciasse a inadequação dos serviços prestados, a existência de sobrepreço na contratação ou qualquer outra circunstância apta a caracterizar lesão ao erário.

A impossibilidade material de retorno ao *status quo ante* constitui óbice à determinação de restituição dos valores pagos pela Administração. Os serviços executados não podem ser "devolvidos" ou "desconstituídos", permanecendo incorporados ao patrimônio público. A condenação ao ressarcimento integral implicaria enriquecimento sem causa da Administração Pública, que conservaria em seu patrimônio as obras executadas sem a correspondente contraprestação financeira ao particular que efetivamente prestou os serviços.

Nestas circunstâncias, a decretação de nulidade dos contratos administrativos opera efeitos prospectivos, impedindo a produção de novas consequências jurídicas, sem, contudo, desconstituir os efeitos já consumados mediante a efetiva prestação dos serviços contratados. Aplicam-se, por analogia, os princípios constantes do art. 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, que preservam o direito do contratado ao recebimento dos valores correspondentes aos serviços regularmente executados até a decretação da nulidade.

A declaração de nulidade sem determinação de restituição atende aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, evitando-se a imposição de ônus excessivo ao contratado que executou regularmente suas obrigações contratuais, bem como prejuízo ao interesse público decorrente do enriquecimento sem causa da Administração.

**III – DISPOSITIVO**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE ATIBAIA

FORO DE ATIBAIA

3ª VARA CÍVEL

DOUTOR JOSÉ ROBERTO PAIM, 99, Atibaia - SP - CEP 12945-007

**Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min**

Ante o exposto, com fundamento no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos para o fim de:

a) **DECLARAR A NULIDADE** da Concorrência Pública nº 023/18, que deu origem à Ata de Registro de Preços nº 188/19, reputando-a igualmente nula em decorrência;

b) **DECLARAR A NULIDADE** dos contratos administrativos celebrados entre o Município de Atibaia e a empresa Solovia Construtora, Engenharia e Construções Ltda., decorrentes da Ata de Registro de Preços nº 188/19.

Julgo, contudo, **IMPROCEDENTE** a pretensão de ressarcimento dos valores pagos ao erário municipal.

Mesmo diante da sucumbência descabe a condenação do autor em custas e honorários de sucumbência, ausente a comprovação de má-fé, na forma do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. Quanto às partes requeridas, de acordo com o art. 12 da lei n. 4.717/65, "a sentença incluirá sempre, na condenação dos réus, o pagamento, ao autor, das custas e demais despesas, judiciais e extrajudiciais, diretamente relacionadas com a ação e comprovadas, bem como o dos honorários de advogado". Acontece que inexistente, na espécie, condenação, já que sucumbente em maior extensão a parte autora. Por este motivo, considerando que a procedência parcial dos pedidos não redundou em condenação, deixo de condená-los ao pagamento de custas e honorários advocatícios.

Ficam as partes advertidas, desde logo, que a oposição de embargos de declaração fora das hipóteses legais e/ou com efeitos infringentes lhes sujeitará a imposição da multa prevista pelo art. 1.026, §2º, do Código de Processo Civil. Prejudicadas ou irrelevantes as demais questões dos autos.

**Sentença sujeita à remessa necessária, na forma do art. 19 da lei n. 4.717/65.**

Com o trânsito em julgado e inexistindo outras pendências, archive-se. Publique-se. Intimem-se.

Atibaia, 17 de novembro de 2025.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**