



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000827499

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1015273-13.2018.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO, Apelantes CONSORCIO WALKS, QUAATRO PARTICIPAÇÕES S.A, WT PARTICIPAÇÕES LTDA e KS BRASIL LED HOLDINGS LTDA., são apelados FM RODRIGUES E CIA LTDA, CLD - CONSTRUTORA, LAÇOS DETETORES E ELETRÔNICA LTDA., JOÃO AGRIPINO DA COSTA DÓRIA JUNIOR e MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Não conheceram da apelação e negaram provimento ao reexame necessário. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

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

São Paulo, 12 de agosto de 2025.

VICENTE DE ABREU AMADEI
RELATOR

Assinatura Eletrônica



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

2

VOTO Nº 28.992

APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO Nº 1015273-13.2018.8.26.0053

RECORRENTE: Quaatro Participações S.a e outros.

RECORRIDOS: Município de São Paulo, FM Rodrigues e CIA Ltda, CLD Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda e João Agripino da Costa Dória Junior.

INTERESSADOS: Paulo de Abreu Leme Filho e outros.

APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO - Ação popular – Mantido indeferimento do ingresso de pessoa jurídica como assistente dos autores – Inteligência do art. 6º, § 5º, da Lei 4.717/1965 – Apelo não conhecido por falta de legitimidade recursal - Concorrência e consequente contrato de concessão dos serviços de iluminação pública da cidade de São Paulo – Questão apreciada nas Aps. nºs 1030750-13.2017.8.26.0053 e 1000100-46.2018.8.26.0635, j. 11.12.2018, por esta Câmara, com modulação de efeitos, com relação à continuidade da prestação dos serviços essenciais de iluminação pública na cidade de São Paulo – Inexistência de comprovação dos aventados indícios de imoralidade administrativa passível de lesar os cofres públicos – Sem configuração do binômio ilegalidade e lesividade, forçosa a improcedência da ação popular – Concordância da d. Procuradoria Geral de Justiça – Sentença mantida – APELAÇÃO NÃO CONHECIDA E REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO.

Trata-se de reexame necessário e apelação (fls. 3407/3450) interposta por **Quaatro Participações S.A. e outros** em ação popular ajuizada por **Paulo de Abreu Leme Filho e outros** contra o **Município de São Paulo e outros**, em razão da r. sentença (fls. 3386/3396) que julgou improcedente a ação popular, com resolução do mérito e extinto o processo, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil. Sem custas e condenação em honorários advocatícios.

Os apelantes pretendem o provimento do recurso para a reforma da r. sentença, aduzindo: **em preliminar (a)** nulidade do *decisum* por falta de produção de provas, porquanto o Juízo tinha o dever de diligenciar outras provas, com o escopo de buscar a verdade real caso convencido de que os indícios até então constantes dos autos eram insuficientes para solucionar o



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

3

mérito da causa; **(b) no mérito, em resumo:** as provas constantes dos autos são suficientes para comprovar o esquema de violação aos princípios regentes da Administração Pública, principalmente, aos áudios da Sra. Denise Abreu, com a sua secretária, Sra. Cristina Maria Chaud de Carvalho, evidenciando a vinculação da então Diretora do ILUME com o deslinde da Concorrência Internacional n.º 001/SES/2015.

O recurso foi processado, contrariado (fls. 3723/3726, 3766/3778, 3779/3785), os autos subiram a este E. Tribunal de Justiça.

A Douta Procuradoria manifestou-se pelo não conhecimento do apelo e, no mérito, pelo seu não provimento (fls. 3805/3812).

Houve oposição expressa de **Quatro Participações S.A. e outros** e de **FM Rodrigues e CIA Ltda** e **CLD Construtora, Laços Detetores e Eletrônica Ltda** (fls. 3799, 3802) para o julgamento virtual.

Houve, ainda pedido de suspensão do julgamento até a solução de recursos ao E. STJ atacando o Agravo de Instrumento n.º 2198774-05.2024.8.26.0000 julgado nesta Câmara (fls. 3826/3827).

É o relatório, em acréscimo ao da r. decisão recorrida.

Destaco, em questão prejudicial, não ser o caso de suspensão do presente julgamento até solução pelo E. STJ em recursos tirados contra o julgamento do Agravo de Instrumento n.º 2198774-05.2024.8.26.0000 julgado nesta Câmara, porque esses recursos não têm, por si, efeito suspensivo nem houve, por parte do E. STF decisão acautelatória alguma atributiva de efeito suspensivo ou similar, e, assim, nada justifica, aqui, por decisão deste feito, a apontada suspensão, que, a rigor, subverteria a ordem do devido processo legal, com atribuição de efeito suspensivo a recursos de tribunal superior, que não possuem, por lei ou por determinação judicial do próprio tribunal superior. Logo, fica indeferido o referido pedido de suspensão de julgamento (fls. 3826/3827).

Satisfeitos os pressupostos legais de admissibilidade do reexame



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
1ª Câmara de Direito Público

4

necessário da ação popular, nos termos do art. 19 da Lei nº 4.717/65, no entanto, a apelação não pode ser conhecida, por ausência de legitimidade recursal.

Isso, porque, trata-se, na origem, de ação popular, ajuizada por **Paulo de Abreu Leme Filho e outros**, cidadãos, cujo objeto é a nulidade do contrato de concessão originado pela concorrência internacional 01/SES/2015 e a condenação à reparação de danos, ajuizada em face do **Município de São Paulo e outros**.

No polo passivo da demanda foi incluído **FM Rodrigues & Cia. Ltda.**, como contratado.

Os apelantes, pessoas jurídicas, compõem o **Consórcio Walks**, que participou da licitação que deu origem ao contrato ora impugnado. Assim, formularam pedido de ingresso no polo ativo desta ação popular, o que foi indeferido pelo Juízo *a quo* (fls. 3349). A decisão vergastada foi mantida por este relator, inexistindo razão alguma para sua modificação, nos autos do Agravo de Instrumento nº 2198774-05.2024.8.26.0000, nos seguintes termos:

“De saída, não há dúvida de que a legitimidade ativa da ação popular, por força de norma constitucional e legal expressa, é de qualquer cidadão, entendido este como a pessoa humana em exercício de seus direitos políticos.

Com relação aos sujeitos passivos e assistentes, a Lei da Ação Popular, Lei 4.717/1965, possui regramento explícito e detalhado:

DOS SUJEITOS PASSIVOS DA AÇÃO E DOS ASSISTENTES

Art. 6º 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, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item "b", do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoas jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

De acordo com o regramento acima citado, a pessoa jurídica de direito privado, cujo ato seja objeto da impugnação pela demanda, pode atuar do lado do autor, desde que isso seja útil ao interesse público.

Como visto, os agravantes são pessoas jurídicas, mas não são autoras do ato objeto da impugnação da demanda. Por isso, elas não foram incluídas no polo passivo da demanda. E, assim, abstração ao indispensável interesse público, elas não podem atuar ao lado do autor.

Já com relação à assistência, há também norma explícita que a autoriza somente a qualquer cidadão, ou seja, a pessoa humana em exercício de seus direitos políticos.

Logo, correto o entendimento de que, por não serem pessoas humanas, cidadãs, não possuem as agravantes legitimidade para atuarem como assistentes ou litisconsortes dos autores.

O regramento previsto na ação popular, composto de normas especiais, em regulamentação do remédio constitucional de controle da Administração Pública, neste ponto, afasta o regramento geral do Código de Processo Civil, com relação a intervenção de terceiros, a inviabilizar a atuação de pessoa jurídica estranha ao objeto do litígio, inqualificável como cidadã, como litisconsorte ou assistente simples de seus autores, abstração ao interesse público e jurídico pertinente”.

Passo à análise do reexame necessário.

Infere-se que os autores discordam acerca da manutenção da Parceria Público-Privada (PPP) firmada entre o Município de São Paulo e o consórcio gerido por FM Rodrigues & Cia. Ltda, ao qual integra CLD Construtora Laços Detetores e Eletrônica Ltda.

Narram que houve divulgação pela imprensa de áudios que indicam a ocorrência pagamentos ilícitos entre a ré FM Rodrigues e funcionários do Ilume (Departamento de Iluminação Pública da Capital), o que culminou na exoneração da Diretora daquele departamento.

Dessa forma, cidadãos, pretendem o reconhecimento da nulidade do contrato de concessão originado pela concorrência internacional 01/SES/2015 e a condenação solidária dos réus à reparação de danos decorrentes da correlata contratação.

Respeitado o entendimento diverso, a r. sentença de improcedência da demanda está correta e não comporta reparo. Assim bem decidiu a r. sentença atacada:

“Tendo em vista que os fatos também envolvem uma procuradora do município, a Corregedoria da Procuradoria Geral do Município também concluiu pela existência de indícios de materialidade e autoria e determinou a instauração de



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

sindicância especial para apurar os fatos (fls. 2832/2900).

Pelo que se vê, existem, de fato, indícios de irregularidades cometidas durante o trâmite do procedimento licitatório. No entanto, por ora, são apenas isso mesmo, indícios, ou seja, circunstâncias indicativas de que um fato existe, mas que ainda dependem de demonstração a fim de que possam conduzir à convicção quanto a existência desse fato.

Ademais, convém lembrar que em se tratando de sindicância de caráter informativo, procedimento interno, preparatório, de natureza investigativa e sigilosa, nos termos dos arts. 203 a 205 da Lei Municipal nº 8989/79, que busca a formação do convencimento da autoridade sobre a presença ou não de indícios de autoria e materialidade que fundamentem eventual sindicância ou processo administrativo disciplinar subsequente - não está sujeita aos princípios do contraditório, ampla defesa e publicidade, de modo que ainda não se pode concluir pela existência do ilícito.

Saliente-se que o recebimento de dinheiro por DENISE MARIA AYRES DE ABREU, supostamente pago pela corré F. M. RODRIGUES & CIA LTDA, e o posterior repasse desse dinheiro a outros servidores do ILUME, com o intuito de influenciar no resultado da licitação, ponto central da presente ação, ainda é questão em aberto que requer maiores investigações.

Ainda que assim não fosse, o Poder Judiciário já se debruçou sobre as irregularidades cometidas no tramite da Concorrência Internacional nº 01/SES/2015, como mencionado acima, a 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento apelação nº 1030750-13.2017.8.26.0053, julgada em conjunto com a apelação nº 1000100-46.2018.8.26.0635, já invalidou os atos administrativos que resultaram na exclusão do Consórcio WALKS da licitação e que tiveram por fundamento a inidoneidade e a inabilitação por deficiência de garantia.

Como resultado, a licitação deverá ser retomada e os atos irregulares deverão ser refeitos, ou seja, o ato que supostamente decorreu da corrupção da ex-diretora do ILUME (exclusão prematura do Consórcio WALKS da licitação) foi anulado, de modo que as condutas narradas na inicial deverão ser apuradas em sede administrativa para eventual punição dos envolvidos, caso comprovadas as irregularidades, sem que gerem reflexos na licitação.

Por fim, mesmo com as ilegalidades já constatadas no procedimento licitatório, a anulação do contrato não seria prudente no momento, primeiro por se tratar de um serviço público essencial e indispensável, cuja interrupção pode causar danos à sociedade e do qual depende a segurança pública, organização do trânsito, entre outros. E segundo porque ao ser retomada a licitação, a própria contratada pode voltar ser vencedora novamente, o que tornaria inútil a anulação.

Sobre essa questão, confira-se o que constou do acórdão do STJ: "A retomada do processo licitatório, de toda forma, deverá ser conciliada por quem de direito o Município de São Paulo ao atual estágio de execução do serviço público licitado, segundo critérios administrativos de conveniência e oportunidade que poderão, ou não, conduzir a decisões político-administrativas de relicitação do serviço como um todo ou em lotes.

À retomada da licitação, entretanto, tal como derivada dos comandos emergentes do acórdão recorrido, não corresponde, ipso facto, a extinção, modificação ou anulação do contrato administrativo celebrado com o licitante até então havido como vencedor, o que se registra, repito, em atenção à relevância do serviço público concedido, que não deve ser submetido a qualquer espécie de interrupção pelo imbróglia jurídico decorrente da má condução do processo licitatório original. Não há, quer no acórdão recorrido, quer neste voto, interpretação juridicamente possível que autorize a abrupta interrupção do serviço de iluminação pública contratado.

A assinatura do contrato e a consequente execução parcial de seu objeto não



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

são impeditivos ao cumprimento do quando decidido, ante o repúdio que o sistema jurídico oferece à teoria do “fato consumado”, em especial nas relações jurídicas havidas entre particulares e a Administração Pública.” (fls. 2972/2973).

Assim sendo, os pedidos devem ser julgados improcedentes”.

Com efeito, a ação popular está prevista constitucionalmente no item LXXIII do artigo 5º da Carta Magna, que assim prescreve: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Ato ilegal e lesivo (material ou moral), pois, são os pressupostos da ação popular, conforme o descrito na Lei Federal nº 4.717/1965:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;*
- b) vício de forma;*
- c) ilegalidade do objeto;*
- d) inexistência dos motivos;*
- e) desvio de finalidade.*

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;*
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;*
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;*
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;*
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.*

Art. 3º Os atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou privado, ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do artigo anterior, serão anuláveis, segundo as prescrições legais, enquanto compatíveis com a natureza deles.

Ora, diante do comando legal e pela prova dos autos, nada há, na acusação do autor popular, que se amolde aos permissivos legais para a caracterização de ato ilegal e lesivo ao erário, quer no sentido estrito do rol taxativo contido na norma de regência, quer no critério extensivo, autorizador da exegese facultada ao julgador.



Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

E, nesse particular, não há fumaça alguma de ato ilegal lesivo ao erário, observando que o autor popular apenas genericamente lançou, em sua peça inaugural, alegações de *indícios de violação ao princípio da moralidade administrativa*; todavia, de maneira oca, sem prova alguma de suas assertivas, baseadas tão somente em suposições relativas a áudios trazidos a público pela Rádio CBN, deixando de produzir a boa e válida prova dos fatos alegados, dentro do contraditório e da ampla defesa, em regular passo processual.

Enfim, sem comprovação do ato ilegal, ou, então, imoral, espúrio e desviado de sua finalidade pública, com a nota de ausência de prova de dano ao erário, nada há para justificar a ação popular.

Não foi outro, ademais, o sentir da Procuradoria Geral de Justiça (fls. 3805/3812):

“De outro vértice, o apelante sustenta que haveria provas suficientes para demonstrar o favorecimento ilícito à empresa contratada. Porém, os elementos carreados aos autos não conferem certeza, não vinculando diretamente os réus às alegações de favorecimento. A alegação de que houve interferência direta de Denise Abreu nos atos da Comissão de Licitação não encontra respaldo concreto, pois, segundo a sentença e as contrarrazões, a Comissão estava vinculada à Secretaria de Serviços e Obras, sendo formada antes da nomeação da mencionada servidora.

A tentativa de atribuir à apuração da Corregedoria o status de prova inequívoca também esbarra na necessidade de contraditório. Informações administrativas, ainda que revestidas de presunção de veracidade, não substituem a necessidade de demonstração judicial de ilicitude, sob o crivo do contraditório. A sentença corretamente concluiu que há indícios de irregularidades, mas que estes não são suficientes para invalidarem o certame, sobretudo quando ausente a demonstração de que tais atos poderiam alterar o resultado da licitação.

No que tange à distinção entre os mandados de segurança e a ação popular, o argumento do Consórcio Walks busca enfatizar que os fundamentos e objetivos são distintos. Contudo, a sentença e parte das contrarrazões demonstram que há pontos de sobreposição entre as ações, especialmente quanto às alegações de direcionamento da licitação. Além disso, os mandados de segurança já apreciaram diversos aspectos formais do processo licitatório, o que esvazia parcialmente a pretensão da ação popular ao discutir matéria semelhante.

Ademais, o D. Juízo a quo ressaltou que as irregularidades alegadas devem ser apuradas na esfera administrativa, sem que tal apuração implique, necessariamente, a invalidação do contrato. Tal entendimento está alinhado à independência entre as esferas administrativa, judicial e penal, bem como à prudência judicial de não interferir em contratos administrativos vigentes sem prova inequívoca de dano ou ilicitude que comprometa sua validade.

O argumento de que a anulação do contrato não prejudicaria a sociedade também não se sustenta diante das consequências práticas evidenciadas. A interrupção de serviços públicos essenciais, como a iluminação pública, poderia gerar riscos significativos à população. A sentença corretamente ponderou os efeitos



Poder Judiciário

9

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1ª Câmara de Direito Público

de eventual anulação, destacando que a modulação dos efeitos da decisão, embora prevista em lei, não elimina os impactos imediatos sobre a prestação de serviços e a segurança pública.

Quanto à retomada da licitação, a tese recursal de que isso não esvazia a ação popular não altera o fundamento da sentença que aponta a inutilidade da anulação do contrato vigente se a empresa impugnada puder vencer novamente. Tal cenário demonstra a fragilidade do nexo entre a anulação pretendida e os efeitos práticos desejados, reforçando a falta de efetividade e de utilidade da medida pleiteada.

A argumentação de que a manutenção do contrato acarreta prejuízo ao erário também não foi comprovada nos autos. A diferença de valores apresentados na proposta do Consórcio Walks, por si só, não comprova sobrepreço ou dano efetivo. A sentença e as contrarrazões mencionam que não há prova de que o contrato atual tenha causado prejuízos concretos ao Poder Público, sendo insuficiente a mera alegação de que a proposta do recorrente era mais vantajosa.

Adicionalmente, o D. Juízo a quo ponderou que questões relativas à economicidade e eficiência do contrato devem ser tratadas no âmbito da gestão contratual e da fiscalização administrativa, não cabendo ao Judiciário substituí-las sem comprovação de ilicitude ou desvio de finalidade. A ausência de elementos técnicos que demonstrem, de forma clara, que houve má gestão ou dano, impede o reconhecimento da tese recursal.

Ademais, o apelo ignora que a Administração Pública já adotou medidas para apurar eventuais irregularidades, como a exoneração de servidores e instauração de procedimentos administrativos. Tais providências demonstram que o Estado não se manteve inerte diante das suspeitas levantadas, o que esvazia a necessidade de intervenção judicial mais incisiva, especialmente em um contexto de incerteza probatória.

(...)

E, por fim, é necessário deixar registrado de forma expressa o seguinte: o entendimento consignado no presente parecer não atesta a legalidade do certame em questão. Apenas se concluiu que, conforme as provas carreadas aos autos, de acordo com aquilo que foi produzido pelas partes, há insuficiência probatória para se acolherem os pedidos constantes na exordial”.

Logo, também ratificando os bons e suficientes fundamentos da r. sentença, é o caso de negar provimento ao reexame necessário, dando, enfim, por prequestionados todos os dispositivos legais indicados no recurso.

Pelo exposto, **NÃO CONHEÇO** da apelação e **NEGO PROVIMENTO** ao reexame necessário, sem condenação nos efeitos econômicos do processo.

VICENTE DE ABREU AMADEI

Relator