



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000291766

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000705-79.2024.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante SEAL SEGURANÇA ALTERNATIVA EIRELI, é apelado MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente) E ALVES BRAGA JUNIOR.

São Paulo, 26 de março de 2025.

JOEL BIRELLO MANDELLI
Relator

Apelação nº 1000705-79.2024.8.26.0053

Apelante: Seal Segurança Alternativa Eireli

Apelada: Município de São Paulo

Comarca: Foro Central de São Paulo

Juiz: Luiz Fernando Rodrigues Guerra

Voto nº 3319

**DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO.
NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO.
IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.**

I. Caso em Exame

Recurso de apelação interposto contra sentença que julgou improcedente ação de nulidade de ato administrativo movida contra o Município de São Paulo. A empresa foi multada por supostas infrações contratuais durante a prestação de serviços de vigilância nos CEUs, incluindo atraso na cobertura de funcionários e problemas técnicos em equipamentos.

II. Questão em discussão

2. Consiste na legalidade da multa administrativa imposta pelo Município de São Paulo, considerando a alegação de vícios no processo administrativo e a aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

III. Razões de decidir

3. As infrações contratuais foram devidamente documentadas e não houve cerceamento de defesa no processo administrativo.

4. A dosimetria da multa foi considerada adequada e proporcional.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: 1. A multa administrativa é legal e proporcional às infrações contratuais cometidas. 2. O caso concreto não possibilita a aplicação da teoria do adimplemento substancial ou da continuidade delitiva.

Legislação Citada:

CPC, art. 487, inciso I; art. 85, § 3º, incisos I, II, III, IV e V; art. 489, § 1º.

CC, arts. 412 e 413.

Jurisprudência Citada:

TJSP, AC 1101976-92.2021.8.26.0100, Rel. Heloísa Mimesi, 5ª Câmara de Direito Público, j. 19/03/2025.

TJSP, AP/RN 1037951-80.2022.8.26.0053, Rel. Claudio Augusto Pedrassi, 2ª Câmara de Direito Público, j. 27/02/2025.

Vistos.

Recurso de apelação interposto por **Seal Segurança Alternativa Eireli** contra a r. sentença (fls. 1492/1496) que julgou improcedente a ação de nulidade de ato administrativo movida por ela em face do **Município de São Paulo**.

Na inicial, a autora, ora apelante, relatou que foi contratada para prestar serviços de vigilância e segurança patrimonial nas dependências dos centros educacionais unificados (CEUs), mas teria sido multada no valor de R\$ 86.527,45 (SEI 6016.2020/0034155-2) por supostas infrações contratuais cometidas em março de 2020, envolvendo o atraso na cobertura de funcionários, o contato com o supervisor por duas semanas, câmeras inoperantes e a apresentação de problemas no sistema de rádios.

Por discordar da cobrança, apresentou defesa prévia e recurso administrativo, mas afirma que o poder público elaborou processo eivado de vícios, como a falta de análise adequada das defesas apresentadas e a ausência de registros no livro de ocorrências - o que compromete a legitimidade da penalidade aplicada.

Nesses termos, solicitou, inclusive sem sede liminar, a anulação da decisão administrativa que impôs a multa.

Alternativamente, buscou a redução da penalidade com base nos princípios da continuidade delitiva, proporcionalidade e razoabilidade, bem como, a aplicação do artigo 413 do Código Civil, o qual, limita a multa ao valor dos custos da obrigação descumprida.

As partes especificaram as provas (fls. 437/439 e fls. 446/442) e, após as alegações finais (fls. 1450/1466 e fls. 1481/1491), sobreveio a r. sentença (fls. 1492/1496) julgando os pedidos improcedentes, nos seguintes termos:

“Nestes termos, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos formulados pela parte autora, o que faço com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil. Diante da sucumbência experimentada, arcará(ão) o(a/s) vencido(a/s) com o pagamento integral de custas e despesas processuais,

devidamente atualizado a partir do desembolso pelo vencedor (a/s), bem como honorários advocatícios do(s) patrono(s) do(a/s)vencedor (a/s), os quais fixo em 10%, sobre o proveito econômico obtido na sentença (o que engloba eventual condenação) - ou, inexistindo este, sobre o valor da causa atualizado -, que superar 200 salários mínimos (artigo 85, § 3º, inciso I, do CPC), bem como, no que lhe exceder, os percentuais mínimos previstos em cada um dos incisos subsequentes eventualmente aplicáveis(artigo 85, § 3º, incisos II, III, IV e V, do CPC), conforme determina o mesmo artigo 85, em seu parágrafo 5º”.

Adotado, no mais, o relatório da sentença.

Insatisfeita, recorre a autora (fls. 1532/1567) buscando a reforma da decisão.

Nas razões, argumenta que a sentença não considerou adequadamente os argumentos e provas apresentados por ela no processo administrativo e que a aplicação da multa desrespeitou os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Subsidiariamente, invoca a aplicação dos artigos 412 e 413 do CC para que haja a redução equitativa da penalidade quando a obrigação principal foi cumprida em parte ou quando a multa é manifestamente excessiva.

O Município de São Paulo apresentou as suas contrarrazões (fls. 1576/1589).

Recurso tempestivo e preparado (fls. 1568).

Não houve oposição ao julgamento virtual, tendo a apelante apenas apresentado memoriais (fls. 1754/1766).

É o relatório.

Estão presentes os pressupostos de admissibilidade.

Não há preliminares pendentes de apreciação.

Passo à análise das razões recursais.

A controvérsia gira em torno da legalidade da multa administrativa (Processo SEI 6016.2020/0034155-2) imposta pelo Município de São Paulo no valor de R\$ 86.527,45, com o argumento de que apelante, empresa contratada para prestar

serviços de vigilância e segurança patrimonial nas dependências dos centros educacionais unificados (CEUs) (fls. 53/78), descumpriu o contrato firmado quando (i) atrasou na cobertura de funcionários, (ii) deixou de contatar o supervisor por duas semanas, (iii) apresentou câmeras inoperantes e (iv) deixou rádios com problemas técnicos.

Em primeiro grau, o juiz não acolheu a pretensão sob o argumento de que as infrações contratuais foram devidamente documentadas no processo administrativo em que não foi verificado qualquer cerceamento de defesa.

No tocante à multa, sustentou que a dosimetria foi considerada adequada e proporcional às infrações cometidas, tendo em vista que a autora é reincidente em condutas faltosas semelhantes.

Agiu com o costumeiro acerto, de modo que a r. sentença (fls. 1492/1496) deve ser mantida e integrada pelos fundamentos jurídicos que serão expostos.

Há caráter vinculante no contrato administrativo firmado, decorrente do princípio *pacta sunt servanda*, cuja a consequência obriga que as partes cumpram exatamente o que tenha sido avençado.

A doutrina esclarece:

*“Todo contrato - privado ou público - é dominado por dois princípios: o da lei entre as partes (lex inter partes) e o da observância do pactuado (pacta sunt servanda). O primeiro impede a alteração do que as partes convencionaram; o segundo **obriga-as a cumprir fielmente o que avençaram e prometeram reciprocamente**”.* (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 24ª edição, Malheiros, São Paulo, p. 223).

O contrato firmado para prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial nos centros educacionais unificados (CEUs) (fls. 53/78), não deixa qualquer margem para dúvida de que a apelante tinha o dever de manter funcionários ativos no serviço, entrar em contato com o fiscal e o de verificar a operabilidade das câmeras e dos rádios.

De acordo com o instrumento, são obrigações da contratada:

“ 4.1.1.2. Implementar o sistema de vigilância eletrônica, incluindo o fornecimento de todos os materiais, equipamentos, instrumentos e outros componentes necessários (...)

4.1.1.8. *Manter o sistema em perfeitas condições de uso durante todo o período de vigência do contrato, comprometendo-se a reparar ou substituir, se for o caso, os equipamentos ou componentes que apresentarem falhas. Neste caso, deverão ser disponibilizados, de imediato, recursos necessários ao restabelecimento da normalidade; as atividades referentes ao monitoramento remoto do sistema eletrônico implantado serão realizadas pelo corpo técnico-operacional da mesma (...)*

4.2.1.7. *Disponibilizar vigilantes em quantidade necessária para garantir a operação dos postos nos regimes contratados, uniformizados e portando crachá com foto recente;*

4.2.1.8. *Efetuar a reposição de mão-de-obra, de imediato, em eventual ausência, não sendo permitida a prorrogação da jornada de trabalho (dobra), bem como substituir seus funcionários na hipótese de faltas, ou quando estiverem em gozo de licença, folga, ou férias, de modo a manter-se permanentemente o atendimento ao número de postos, sob pena de inadimplemento contratual, sem prejuízo de descontos de horas não trabalhadas. (...)*

4.2.1.20. *Manter todos os equipamentos e utensílios necessários à execução dos serviços em perfeitas condições de uso, devendo os danificados serem substituídos em até 24 horas, tendo, ainda, identificação própria, de modo a não serem confundidos com similares de propriedade da Prefeitura. (...)*

4.2.1.38.3. *Registrar e controlar, diariamente, as ocorrências do posto em que estiver prestando seus serviços, em livro próprio, que deverá ser guardado por funcionário da CONTRATADA e será apresentado, semanalmente, ao encarregado de fiscalizar a fiel execução do contrato”.*

Pois bem.

As irregularidades foram provadas e, como visto, praticadas durante o prazo de vigência contratual, e deveriam (ou ao menos poderiam) ter sido previstas e sanadas pela contratada.

A Municipalidade instaurou no processo administrativo (fls. 79/152 e fls. 238/388) garantindo o perfeito exercício do contraditório, observando a concessão de prazo para a ampla defesa e apresentação das provas. Além disso, todas as decisões sancionatórias vieram bem fundamentadas.

Desse modo, não é possível concordar com a tese de que o processo administrativo continha ilegalidades insanáveis e suficientes para o tornar nulo.

A ausência da juntada do livro de ocorrências, citada como irregularidade, não é capaz de macular todo o procedimento, afinal, ele tem como finalidade a elaboração do registro de irregularidades, acidentes e outros fatos no curso da contratação que justifiquem atrasos ou inadimplementos de ambas as partes.

Não é, portanto, o único meio capaz de provar o inadimplemento contratual.

A finalidade do livro de ocorrências foi atendida pelo meio de acompanhamento e cientificação estabelecidos no contrato, não se vislumbrado qualquer ilegalidade apta ao afastamento da sanção imposta à contratada.

Nunca é demais frisar que o ato administrativo goza de presunção de legalidade e legitimidade.

Portanto, as vistorias que são realizadas conforme previsão contratual, conduzidas por um servidor público designado, que, dentro de suas atribuições, emitiu um atestado, documento com fé pública, sobre as irregularidades constatadas valem como prova inequívoca do que se atesta.

No contexto em que, por outro lado, a apelante não foi capaz de provar que as infrações apontadas não ocorreram e, assim, ilidir a presunção de legitimidade e de legalidade do ato administrativo sancionador.

Do contrário, a empresa autora não negou ter descumprido as irregularidades apontadas pelos fiscais do contrato e sequer impugnou os parâmetros utilizados pela administração que foram bem definidos, conforme o termo de contrato (fls. 53/78).

Na sequência, não se pode afirmar que a administração pública comete excesso com a apelante quando impõe a multa em um contrato que envolve a

necessidade constante de funcionários no local e da perfeita operabilidade das câmeras e rádios para o devido monitoramento do local.

Afinal, o dano é notório e não se espera cautela menor para o resguardo patrimonial dos CEUs- local de referência para a construção cultural e educacional dos municípios da maior cidade do país.

E justamente por ter relevância e impacto social que não é igualmente possível aplicar a teoria do adimplemento substancial para retirar ou amenizar a penalidade imposta..

O postulado é aplicado quando uma das partes cumpre substancialmente as suas obrigações contratuais e pequenas falhas ou inadimplementos não justificariam a rescisão ou revisão contratual.

Ora, quando fica constatada a ausência de funcionários e a inoperacionalidade de equipamentos essenciais à segurança, não se pode dizer que o contrato para a vigilância do patrimônio estava sendo bem executado.

Por fim, no tocante ao valor da multa, observa-se que embora não seja irrisório (R\$ 86.527,45), guarda proporção com o vultoso valor mensal do contrato para o respectivo período (fls. 91).

A penalidade foi devidamente fundamentada, corresponde com o prejuízo causado decorrente do descumprimento contratual, com adoção aos os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Acerca ainda da ponderação da penalidade, entende-se pela inaplicabilidade do princípio da insignificância ou continuidade delitiva na imposição no caso concreto.

Em primeiro, porque é de rigor, e consta do instrumento firmado, impor sanções ao contratante que descumpre um contrato administrativo que visa preservar o patrimônio público.

Não se aplica igualmente o princípio da continuidade delitiva, pois as penalidades administrativas foram individualizadas por infração, de forma que cada conduta acarreta uma ocorrência, e por consequência, uma punição. Desse modo, não haveria espaço para a aplicação de multas sucessivas no contexto em que

se apresentam irregularidades diferentes.

A multa contratual deve ser rígida até para que se desestime o descumprimento, notadamente em razão do interesse público subjacente.

No mais, em caso de penalidade, considerando o poder discricionário da administração pública, não cabe ao Poder Judiciário analisar o mérito administrativo, sendo possível tão somente a verificação da legalidade.

Portanto, era mesmo o caso de reconhecer a legalidade da multa administrativa imposta pela administração pública no processo SEI 6016.2020/0034155-2, e no valor de R\$ 86.527,45.

Nesse sentido:

“APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ANULATÓRIA DE MULTA POR INFRAÇÃO CONTRATUAL. Contrato de fornecimento e prestação de serviços de gestão de sistemas de segurança para agências e postos de atendimento bancário. Processo administrativo que impôs à contratada a obrigação de ressarcimento, ao contratante, de multas aplicadas em fiscalização da Polícia Federal, diante da constatação de mau funcionamento do sistema de segurança. Documentos juntados pela autora que, afinal, corroboram as conclusões do processo administrativo. Inocorrência de nulidade por falta de apreciação das provas. Inexistência de prova capaz de abalar a presunção de legitimidade e legalidade do ato administrativo. Pleno exercício do contraditório e ampla defesa em sede administrativa. Sentença de improcedência mantida. Recurso desprovido”. (TJSP; AC 1101976-92.2021.8.26.0100; Rel. Heloísa Mimessi; 5ª Câmara de Direito Público; Foro Central; j. 19/03/2025).

“ATO ADMINISTRATIVO. CONTRATO. MULTA ADMINISTRATIVA. Pretensão de anular processo administrativo e ato administrativo de imposição de multa por ausência de conserto de "buracos" e "painéis" em rodovias no prazo contratualmente previsto. Perícia que descaracterizou a ocorrência das infrações, baseado o entendimento em metodologia estranha ao contrato de concessão (Matriz GUT). Impossibilidade de adoção do laudo pericial. Contrato que prevê a utilização das metodologias e

dos procedimentos adotados pelo Departamento Nacional de Infra Estrutura de Transportes - DNIT e DER/SP nas normas rodoviárias. Registros fotográficos que confirmam as infrações cometidas nos termos da conceituação do DNIT. Ausência de irregularidades no procedimento administrativo sancionatório. Autuação que deve subsistir. ATO ADMINISTRATIVO. CONTRATO. MULTA ADMINISTRATIVA. Infrações configuradas. A falta de notificação prévia para a concessionária realizar os reparos não descaracteriza a infração. Conduta da autora tipificada no contrato. Procedimento administrativo efetuado sob a égide da legalidade, devidamente instaurado, oportunizando o exercício do contraditório e da ampla defesa, além de ter decisão devidamente fundamentada. Multa regular. Precedentes. ATO ADMINISTRATIVO. CONTRATO. MULTA ADMINISTRATIVA. Pleito subsidiário relativo à aplicação da teoria da continuidade delitiva administrativa que não prospera. Apuração de irregularidades distintas na vistoria (em trechos e pontos diferentes da pista). Multa aplicada nos termos previstos no contrato. Sentença reformada. Ação improcedente. Recurso e reexame necessário providos". (TJSP; AP/RN 1037951-80.2022.8.26.0053; Rel. Claudio Augusto Pedrassi; 2ª Câmara de Direito Público; Foro Central de São Paulo; j. 27/02/2025).

Em suma, é o caso de se rejeitar o recurso de apelação para que a r. sentença (fls. 1492/1496) seja mantida.

Diante da extensão da atuação e da complexidade experimentada na fase recursal, determino a majoração dos honorários sucumbenciais ao patamar de 11% sobre o valor atualizado da causa. No que eventualmente exceder a faixa inicial, deve-se aumentar 1% do menor parâmetro previsto nas faixas subsequentes.

Custas e despesas processuais ao sucumbente, na forma da lei.

Ressalto que o presente acórdão enfocou as matérias necessárias à motivação do julgamento, tornando clara as razões de decidir. Rebateu as teses levantadas pelas partes capazes de infirmar a conclusão adotada, em observação ao que dispõe o artigo 489, § 1º, do Código de Processo Civil (STJ. Embargos de Declaração no MS 21.315-DF, julgado em 8/6/2016 – Info 585).

Todavia, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

especial, considero prequestionada toda matéria suscitada, observando-se que não houve afronta a nenhum dispositivo infraconstitucional e constitucional.

Ante o exposto, pelo meu voto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso de apelação, nos termos acima.

JOEL BIRELLO MANDELLI

Relator