



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000297694

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001603-07.2022.8.26.0589, da Comarca de Cravinhos, em que é apelante ALIMENTAR DISTRIBUIDORA DE CARNES E FRIOS EIRELLI, é apelado ESTADO 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: **Deram parcial provimento ao recurso da empresa impetrante, nos termos do Acórdão. V.u.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente sem voto), MARIA OLÍVIA ALVES E ALVES BRAGA JUNIOR.

São Paulo, 27 de março de 2025.

SIDNEY ROMANO DOS REIS

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 43.183

Apelação Cível nº 1001603-07.2022.8.26.0589

Apelante: Alimentar Distribuidora de Carnes e Frios Eirelli.

Apelado: Estado de São Paulo

Interessado: Diretor Técnico III da Penitenciária II de Serra Azul

Comarca: Cravinhos

Magistrado Sentenciante: Rodrigo Brandão Sé

Apelação cível – Mandado de Segurança – Pretensa anulação do procedimento administrativo que impôs sanções administrativas pelo descumprimento do contrato – Sentença de improcedência – Recurso da autora. Inexistência de irregularidades e vícios formais do processo administrativo – Controle exercido pelo Poder Judiciário que, ademais, adstringe-se à legalidade do procedimento administrativo disciplinar – Nulidades não configuradas - A prova pré-constituída não é suficiente para comprovar a ocorrência de um evento de força maior que isentaria a contratada pelo inadimplemento contratual - A análise do equilíbrio econômico-financeiro exigiria um prolongamento da fase probatória, o que não é permitido neste procedimento - O ato administrativo encontra-se adequadamente motivado, porquanto apresentou os fundamentos fáticos e jurídicos que culminaram na aplicação das penalidades – Ausência de afronta aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade na fixação da sanção – Descabida a retenção de créditos oriundos de contratos administrativos distintos para pagamento da multa aplicada, sendo, assim, de rigor o provimento do recurso da autora neste aspecto - Restituição dos valores que foram retidos indevidamente - R. Sentença parcialmente reformada. Preliminares rejeitadas. Recurso parcialmente provido.

1. Por r. Sentença de fls. 813/817, cujo relatório ora se adota, o MM. Juiz de Direito da 2ª Vara Judicial da Comarca de Cravinhos, nos autos do **Mandado de Segurança** impetrado por **Alimentar Distribuidora de Carnes e Frios Eirelli**, contra ato do **Diretor Técnico III da Penitenciária II de Serra Azul**, denegou a segurança pleiteada e revogou a liminar concedida.

Inconformada, recorre a empresa impetrante buscando a reforma do r. julgado. Aponta nulidades no procedimento

instaurado, tais como: supressão do duplo grau de jurisdição; violação ao princípio da ampla defesa, uma vez que a plataforma indicada para apresentação de defesa técnica não dispõe de acesso ao procedimento administrativo na integralidade; dentre outras falhas procedimentais mencionadas na Informação Técnica nº 342/2022 (fls. 697/698) e no parecer da d. Procuradoria Geral do Estado (fls. 701/712). No mérito, sustenta que a primeira requisição de entrega do leite por parte da penitenciária foi apenas em julho/2022, quando do aumento significativo do valor do produto, o que implica na ausência de culpabilidade da apelante pelo descumprimento parcial do contrato de fornecimento de leite. Pugna pela anulação do procedimento administrativo e das penalidades aplicadas, bem como seja declarada ilegal a retenção de pagamento por produtos fornecidos pela impetrante - que não guardam qualquer relação com o contrato discutido - para compensar o pagamento de multa aplicada. Subsidiariamente, requer que as penas aplicadas sejam substituídas pela penalidade de advertência, considerando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade (fls. 820/829).

Processado o recurso, com apresentação de contrarrazões pela Fazenda Estadual (fls. 839/848), subiram os autos.

É o relatório.

2. Comporta parcial reforma a r. sentença recorrida, nos termos ao final consignados.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Alimentar Distribuidora de Carnes e Frios Eirelli em que busca o reconhecimento de nulidade das sanções aplicadas em razão de descumprimento contratual.

A segurança foi denegada, razão pela qual a empresa impetrante se insurge.

Deve-se frisar que o Poder Judiciário não é instância revisora ou recursal de decisões proferidas em procedimento administrativo, não lhe cabendo revisar a justiça ou rigor do julgamento, mas sim apreciar possíveis ilegalidades ou desvios de finalidade. Nesse sentido, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do Governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito. (Direito Administrativo Brasileiro, 40ª edição, Malheiros, 2014, pp. 789/790).

À míngua de qualquer alegação do sentido de existir vício de ordem formal no processo administrativo que culminou na edição do ato sancionatório à apelante, nada há a ser reconhecido neste aspecto.

No presente caso, a impetrante foi vencedora de pregão eletrônico e firmou com a Administração o Contrato nº 053/2022/PIISA, cujo objeto é aquisição de gêneros alimentícios perecíveis – leite - a serem entregues na Penitenciária de Martinópolis entre 01/05/2022 e 31/08/2022 pelo valor total de R\$ 90.022,00 (fls. 586/597).

Após descumprimento da entrega programada de fornecimento de leite na Unidade Prisional, no período de julho e agosto de 2022, com posterior pedido de rescisão pela contratada e tratativas frustradas entre as partes, o contrato em questão foi rescindido (fls. 563) com apuração para aplicação de

sanções administrativas.

Diversamente do que pretendeu a apelante, não houve mácula ou ilegalidade no procedimento administrativo no que tange ao devido processo legal e ao duplo grau de jurisdição administrativa.

O Processo Administrativo SAP-PRC-2022/30206 é o que trata especificamente da aplicação das penalidades, sendo que após o despacho inaugural e a notificação, o impetrante apresentou defesa (fls. 566/575).

O Diretor Técnico III da Penitenciária II de Serra Azul, Leandro Pereira acolheu o parecer conclusivo do Diretor do Centro Administrativo da Penitenciária II de Serra Azul e aplicou a penalidade de multa de R\$ 27.006,60 e propôs o impedimento de licitar pelo prazo de 08 meses (fls. 598/600).

Regularmente intimada da decisão (fls. 601/605), a parte impetrante apresentou recurso administrativo (fls. 609/613), ao qual foi negado provimento pelo Coordenador de Unidades Prisionais da Região Noroeste do Estado, instância hierarquicamente superior (fls. 731/733 e 743).

Quanto à suposta ausência de acesso ao procedimento administrativo na integralidade ou falhas procedimentais apontadas em informação técnica ou parecer, não há que se falar em nulidade. Por primeiro porque não se manifestou a esse respeito na primeira oportunidade que teve (administrativa e judicialmente) e, além disso, não trouxe prova do efetivo prejuízo, o que é exigido pela jurisprudência pacífica do E. STJ quando se alega nulidade.

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DO FEITO. FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF.

PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. **Consoante assente entendimento desta Corte Superior de Justiça, a nulidade processual só será decretada se demonstrado o efetivo prejuízo daquele que a alega. Trata-se de aplicação do princípio "pas de nullité sans grief", insculpido no art. 249 do Código de Processo Civil e consagrado pela doutrina e jurisprudência pátrias.** 2. Na hipótese, o equívoco verificado na publicação das decisões proferidas no recurso especial, bem como dos acórdãos prolatados nos subsequentes agravo regimental e embargos de declaração, não tem o condão de ensejar a nulidade do feito, em virtude da absoluta falta de interesse da parte Agravante, que, em nenhuma das decisões proferidas nesta Corte, mostrou-se sucumbente. 3. Agravo regimental desprovido. (AgRg nos EDcl nos EREsp n. 1.449.212/RN, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 18/11/2015, DJe de 16/12/2015).

E, como mencionado, não houve prova do prejuízo (pas de nullité sans grief), inclusive no que tange aos temas apontados na informação técnica e no parecer mencionado somente agora nesta peça recursal.

Já no que concerne ao controle do processo administrativo sob o ponto de vista material, malgrado seja questionada a cronologia dos fatos exposta na r. sentença, a recorrente não nega em momento algum ter deixado de atender o contrato administrativo, fato este que motivou a aplicação das sanções.

Quanto à superveniência de circunstâncias externas que teriam resultado em onerosidade superior à prevista, tampouco se poderia dispensar o aprofundamento da instrução, guardada a complexidade da matéria subjacente, para a qual não basta a prova pré-constituída admitida pelo rito do mandado de segurança.

É importante ressaltar que o reequilíbrio econômico-financeiro não se resume a um mero repasse de supostos aumentos de preços considerados imprevisíveis. Além disso, a

natureza do contrato em questão é de curta duração, o que implica que a exequibilidade não está exposta a grandes riscos.

Nota-se que a causa de pedir não apresenta a simplicidade que a apelante expõe, enquanto a prova pré-constituída se mostra claramente insuficiente para a análise da tese apresentada na impetração do *mandamus* .

Nesse sentido:

CONTRATO ADMINISTRATIVO. Mandado de segurança, por meio do qual se pretende afastar ou reduzir penas de multa e impedimento, irradiadas de inexecução parcial de obrigação assumida em ata de registro de preços. Prova pré-constituída insuficiente a demonstrar a ocorrência de evento de força maior capaz de isentar a contratada pela falta, ao tempo que a análise do equilíbrio econômico-financeiro exigiria dilação probatória inadmissível sob o rito. Não identificada, ademais, desproporcionalidade patente na dosimetria das sanções, sob pena de adentrar o mérito do ato administrativo. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1023170-82.2023.8.26.0032; Relator: Coimbra Schmidt; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Araçatuba - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 25/11/2024).

É verdade que o contratado tinha a possibilidade de contestar o realinhamento dos preços, tanto pela via administrativa quanto judicial. No entanto, ele deveria ter cumprido suas obrigações contratuais durante esse período, o que não aconteceu no caso em questão.

Sendo assim, ocorreu a rescisão do contrato, resultando na imposição de multa e proibição de contratar com a Administração Pública pelo prazo de 08 meses.

O processo administrativo ocorreu de forma regular, sem qualquer obstáculo que impedisse a impetrante de se defender de maneira ampla, e todas as decisões foram devidamente fundamentadas.

Como bem pontuado pelo MM. Juiz “a quo”:

“Não se vislumbra qualquer ilegalidade nas penalidades aplicadas, que foram devidamente fundamentadas em fatos, leis e atos normativos, aplicado pelas autoridades competentes e que se revelam razoáveis e proporcionais a gravidade da conduta da impetrante, que deixou de cumprir com obrigação contratual de fornecimento de produto alimentício destinado aos detentos da unidade prisional, não havendo que se substituir a decisão administrativa, que é discricionária por decisão judicial” (fls. 816).

Desta forma, existe fundamento jurídico para a imposição de penalidade pela contratante, em razão da infração identificada, consistente no descumprimento das obrigações previstas no contrato administrativo.

Assim, não se pode afirmar a ilegalidade do ato administrativo questionado, e, sendo essa ilegalidade um requisito para que o Poder Judiciário possa revisar os atos administrativos, não há justificativas para que o ato seja declarado nulo.

...

Por outro lado, descabida a retenção de créditos oriundos de contratos administrativos distintos para pagamento da multa aplicada (R\$ 7.360,00), sendo, assim, de rigor o provimento do recurso da autora neste ponto.

O apelado dispõe de meios próprios de cobrança para quitação da multa, pela via administrativa ou judicial, não se admitindo a adoção de meios indevidos para o seu adimplemento.

Destarte, **dou parcial provimento ao recurso de apelação apresentado pela impetrante, de forma a conceder parcialmente a segurança, com o objetivo de anular o ato administrativo que determinou a retenção dos valores relacionados ao pagamento de contrato administrativo diverso (fs. 754). Além disso, condeno a requerida à restituição dos valores que foram**

retidos indevidamente, com a devida correção, respeitando, no entanto, a possibilidade de adoção de medidas de cobrança apropriadas.

Para efeito de eventual prequestionamento, importa registrar que a presente decisão apreciou todas as questões postas no presente recurso sem violar a Constituição Federal ou qualquer lei infraconstitucional.

3. Ante todo o exposto, pelo meu voto, dou parcial provimento ao recurso da empresa impetrante, nos termos do Acórdão.

Sidney Romano dos Reis
Relator