



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000302427

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1000730-55.2024.8.26.0615, da Comarca de Tanabi, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO e Apelante MUNICÍPIO DE TANABI, é apelado C.C.M. EDIFICAÇÕES LTDA-ME.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso e não acolheram a remessa necessária. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E PERCIVAL NOGUEIRA.

São Paulo, 28 de março de 2025.

ANTONIO CELSO FARIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

ACF nº 19.814/2025

Apelação e Remessa Necessária nº **1000730-55.2024.8.26.0015**

Apelante: **Prefeito Municipal de Tanabi**

Apelada: **C. C. M. Edificações Ltda.**

Recorrente: **MM. Juízo *ex officio***

Comarca de **Tanabi**

APELAÇÃO e REMESSA NECESSÁRIA. Mandado de Segurança. Contrato administrativo. Rescisão unilateral e aplicação de penalidades. Ausência de procedimento administrativo formal. Violação ao contraditório, ampla defesa e devido processo legal. Nulidade dos atos administrativos.

A Administração Pública possui prerrogativa para rescindir unilateralmente contratos administrativos em caso de descumprimento, desde que observados os princípios constitucionais da legalidade, contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

A inexistência de processo administrativo formal específico, com rito adequado e garantia de defesa, invalida a rescisão contratual e as penalidades aplicadas, comprometendo a validade dos atos administrativos.

A motivação dos atos administrativos e a proporcionalidade das sanções exigem a devida apuração dos fatos em procedimento transparente, sob pena de nulidade.

A r. sentença que anulou a rescisão contratual e as penalidades impostas não impede a Administração de instaurar novo procedimento administrativo regular, desde que respeitados os direitos fundamentais da contratada.

Entendimento jurisprudencial deste E. TJSP.

RECURSO DESPROVIDO e REMESSA NECESSÁRIA DESACOLHIDA.

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por C.C.M. Edificações Ltda. contra ato do Prefeito do Município de Tanabi, Alexandre Silveira Bertolini e da Prefeitura Municipal de Tanabi,

objetivando a revogação do Decreto Municipal n.º 5.065/24 e do Termo de Rescisão Unilateral do Contrato de Prestação de Serviços n.º 3.065/23, que resultaram na suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração Pública e na aplicação de multa contratual. A impetrante alegou que foi vencedora da Tomada de Preços n.º 02/2023, cujo objeto consistia na reforma e adequações na Creche Leonardo Baltazar Marão, no Município de Tanabi. O contrato foi firmado no valor de R\$ 293.387,71 e previa um prazo de execução de quatro meses, a contar da ordem de serviço. Contudo, a execução foi interrompida em março de 2023 por ordem de funcionários públicos municipais, com posterior decretação da rescisão unilateral e penalidades. A impetrante sustentou que não houve a instauração de processo administrativo prévio para apurar eventuais descumprimentos contratuais, o que configuraria violação ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Pediu a concessão da segurança *“para que seja Revogado o Decreto Municipal n.º 5.065/2024 bem com o Termo de Rescisão Unilateral do Contrato de Prestação de Serviços n.º 3.065/2023, afastar a penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar”* e caso seja reconhecida a inexecução contratual *“que seja aplicada à parte Infratora (Impetrante ou Impetrada) a multa constante do item 10.1.3 do Contrato de Prestação de Serviços sobre o saldo da parte que deixou de ser executada.”*

A r. sentença, de fls. 202/205, concedeu *“parcialmente a segurança para anular a rescisão unilateral do contrato administrativo em questão bem como as respectivas penalidades que foram impostas à impetrante.”*

O Prefeito Municipal de Tanabi, Sr. Alexandre da Silveira Bertolini, interpôs apelação sustentando que a rescisão unilateral

do contrato administrativo e as penalidades impostas à empresa foram devidamente fundamentadas, em razão do descumprimento contratual reiterado. Alegou que a impetrante, responsável por obra de reforma e adequação, deixou de cumprir os prazos estabelecidos e não realizou os reparos exigidos, mesmo após sucessivas notificações e prorrogações de prazo concedidas pela Administração. Asseverou que foram expedidas notificações formais à empresa, acompanhadas de relatórios técnicos detalhados, que apontaram irregularidades significativas na execução do contrato, tais como abandono da obra, falhas técnicas nos serviços prestados e descumprimento das especificações estabelecidas no projeto. Aduziu que a Administração Pública ofereceu inúmeras oportunidades para que a contratada corrigisse os problemas detectados, inclusive com vistorias *in loco* que constatarem a persistência das falhas, o que inviabilizou a continuidade do contrato. Afirmou que a aplicação das penalidades, incluindo a suspensão da empresa para participar de licitações públicas e contratar com o Município, foi proporcional à gravidade das infrações cometidas e fundamentada no interesse público, visando proteger o erário e garantir a conclusão adequada dos serviços contratados. Alegou que todo o processo de fiscalização e rescisão respeitou os princípios administrativos aplicáveis, como a publicidade e a motivação, com decisões tomadas com base em elementos objetivos, devidamente documentados. Pediu a reforma da r. sentença com o reconhecimento da validade da rescisão unilateral do contrato e das penalidades aplicadas à impetrante, sob o argumento que tais medidas foram regulares, proporcionais e indispensáveis para resguardar o interesse público (fls. 221/236).

Contrarrazões (fls. 241/243).

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 262/263).

É o relatório.

Cuida-se de recurso de apelação interposto pelo Prefeito Municipal de Tanabi, Sr. Alexandre da Silveira Bertolini, inconformado com a r. sentença que concedeu parcialmente a segurança em favor da empresa C.C.M. Edificações Ltda, anulando a rescisão unilateral do contrato administrativo e as penalidades impostas, sob o fundamento de ausência de procedimento administrativo formal e violação ao contraditório e à ampla defesa.

Pois bem.

É inegável que a Administração Pública detém prerrogativas diferenciadas para a gestão de contratos administrativos, incluindo a possibilidade de rescisão unilateral quando identificada inexecução total ou parcial do objeto contratual. Essa prerrogativa, no entanto, deve ser exercida dentro de limites estritamente balizados pelos princípios constitucionais da legalidade, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, conforme disposto no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal.

No caso concreto, a decisão de rescindir unilateralmente o contrato e aplicar penalidades como a suspensão temporária da participação da empresa em licitações públicas exigia a observância de um procedimento administrativo formal, no qual fosse oportunizado à contratada o pleno exercício de seu direito de defesa. A inexistência de tal procedimento, conforme demonstrado nos autos, configura violação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

A análise dos autos revela que, embora a Administração Pública tenha emitido notificações extrajudiciais e elaborado relatórios técnicos apontando supostas falhas na execução contratual, não houve instauração de processo administrativo formal para apuração das irregularidades atribuídas à contratada. O mero envio de comunicações à empresa ou a elaboração de documentos internos pela Administração não substitui a necessidade de instaurar procedimento administrativo específico, com rito adequado e respeito às garantias fundamentais do particular.

O processo administrativo formal não é mera formalidade, mas um instrumento indispensável para assegurar que as decisões administrativas sejam tomadas de forma transparente, fundamentada e com participação efetiva da parte afetada. A ausência de um rito formal impediu que a empresa impetrante tivesse acesso pleno às informações, oportunidade para apresentar sua defesa e, se necessário, produzir provas capazes de contrapor os apontamentos da Administração.

A aplicação de penalidades administrativas, como a rescisão contratual e a suspensão temporária da empresa para participar de licitações, exige que o ato administrativo seja devidamente motivado, com base em elementos concretos e apurados dentro de um processo regular. No presente caso, embora a Administração tenha apontado irregularidades contratuais, como atrasos e falhas na execução da obra, a inexistência de procedimento formal compromete a validade da fundamentação apresentada.

O princípio da proporcionalidade também deve ser considerado, especialmente quando se trata de penalidades de grande impacto, como a suspensão da empresa do mercado público por longo

período. A proporcionalidade exige não apenas que a penalidade seja adequada à gravidade da infração, mas também que seja aplicada dentro de um contexto em que todos os elementos tenham sido devidamente apurados e confrontados no âmbito de um procedimento transparente.

O apelante alega que a sentença compromete o interesse público ao invalidar as penalidades aplicadas, mas essa alegação não encontra respaldo nos autos. O *decisum* recorrido não impede que a Administração Pública, caso entenda necessário, instaure um novo procedimento administrativo, desta vez observando os princípios constitucionais aplicáveis, para apurar eventuais irregularidades contratuais.

A sentença recorrida está fundamentada em análise minuciosa dos autos e nos princípios constitucionais aplicáveis. A ausência de procedimento administrativo formal é fato incontestável, que compromete a validade dos atos administrativos impugnados. Além disso, o *decisum* é claro ao reconhecer que a Administração Pública pode, caso entenda necessário, adotar as medidas cabíveis para instauração de um novo procedimento, garantindo o contraditório e a ampla defesa da contratada.

Considerando que a rescisão unilateral do contrato e as penalidades impostas à empresa contratada foram adotadas sem a observância de procedimento administrativo formal, em flagrante violação aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, a sentença recorrida deve ser mantida.

Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial deste E. TJSP:

*APELAÇÃO MANDADO DE SEGURANÇA **CONTRATO ADMINISTRATIVO** SERVIÇOS HOSPITALARES PROCESSO*

ADMINISTRATIVO PARA APLICAÇÃO DE MULTA CONTRATUAL Pretensão de anular o ato administrativo que culminou com a aplicação de multa por inexecução contratual Necessidade de que o procedimento administrativo observe a ampla defesa e o devido processo legal Fatos apurados que não representam a inexecução contratual, por representar situações pontuais que foram imediatamente sanadas pela empresa contratada Desproporcionalidade da penalidade aplicada Precedentes Sentença reformada Recurso da impetrante provido e recurso da requerida improvido. (Apelação/Remessa Necessária nº 1020015-82.2024.8.26.0114, 4ª Câmara de Direito Público, Relator Des. MAURÍCIO FIORITO e julgado em 04.10.2024), destaquei.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, a fim de viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, lembrando ser desnecessária a menção de dispositivos legais para esse efeito, bastando que seja apreciada para ensejar o manejo desses recursos (Súmulas 211 do E. STJ e 282 do E. STF). Nesse sentido:

“O órgão judicial, para expressar a sua convicção, não precisa aduzir comentários sobre todos os argumentos levantados pelas partes. Sua fundamentação pode ser sucinta, pronunciando-se acerca do motivo que, por si só, achou suficiente para a composição do litígio” (STJ-1ª T., AI 169.073-SP-AgRg, Min. José Delgado, j. 4.6.98, v.u., DJU 17.8.98). No mesmo sentido: RSTJ 148/356, RT 97/332, RJTJESP 115/207, JTJ 349/638 (AP 991.09.051344-5-EDcl)”¹

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO E DESACOLHE-SE A REMESSA NECESSÁRIA.**

Antonio Celso Faria
Relator

¹ Código de Processo Civil e legislação processual em vigor / Theotonio Negrão, José Roberto F. Gouvêa Luis Guilherme A. Bondioli e João Francisco N. da Fonseca. – 45ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 708 – Nota 3ª ao artigo 535.