



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000302422

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1037113-69.2024.8.26.0053, 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 8ª 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 JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E PERCIVAL NOGUEIRA.

São Paulo, 28 de março de 2025.

ANTONIO CELSO FARIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

ACF nº 19.803/2025

8ª Câmara de Direito Público

Apelação nº 1037113-69.2024.8.26.0053

Comarca de São Paulo

Apelante: Seal Segurança Alternativa Eireli

Apelado: Município de São Paulo

APELAÇÃO. Ação declaratória de nulidade de ato administrativo. Contrato Administrativo cujo objeto é a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial com sistema integrado de segurança eletrônica nas dependências dos Centros Educacionais Unificados – CEU, da Secretaria de Educação do Município de São Paulo. Dentre as diversas infrações contratuais cometidas em várias ocasiões pela autora, estão: rádios VHF falhando com frequência em virtude de falta de manutenção ou troca; monitor e estabilizador sem funcionar, e falta de retorno por parte da empresa quanto ao reparo; após ocorrência de furto, a empresa não entrou em contato com a Gestão do CEU e não se pronunciou sobre o assunto; sistema de monitoramento por câmeras não funcionando; falta de pagamento de intervalo para descanso aos funcionários. Limita-se a autora a apontar que não praticou qualquer infração, e se insurge contra a atuação do fiscal do contrato no apontamento das ocorrências nas unidades do CEU. A Municipalidade por seu turno, comprovou os fatos alegados, sendo certo que os documentos acostados aos autos gozam de fé pública e demonstram as irregularidades cometidas pela autora na execução do contrato (art. 373, I, CPC). Processo administrativo que transcorreu de forma regular. Vedação ao Poder Judiciário de imiscuir-se no mérito administrativo, sob pena de afronta à tripartição dos Poderes. Manutenção da r. sentença de procedência. Inteligência do art. 252 do RITJSP. **Recurso desprovido.**

Trata-se de ação declaratória de nulidade de ato administrativo com pedido de tutela de urgência ajuizada por **Seal Segurança Alternativa Ltda**, em face do **Município de São Paulo**, alegando, em síntese, que firmou com o Município o Contrato n. 27/SME/2017, cujo objeto é a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial com sistema integrado de segurança eletrônica

nas dependências dos centros educacionais unificados “CEU's” da Secretaria de Educação do Município de São Paulo. Afirma que o contratante apontou supostas irregularidades cometidas pela contratada, aplicando multa no valor de R\$104.737,83 (centro e quatro mil setecentos e trinta e sete reais e oitenta e três centavos), SEI 6016.2019/0008580-5, e multa no valor de R\$ 77.358,56 (setenta e sete mil trezentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e seis centavos), no SEI 6016.2019/0016766-6. Afirma que apresentou defesa prévia e recurso administrativo, mas foram mantidas as multas pelo requerido. Narra que os processos administrativos estão eivados de vícios que geram nulidade.

Afirma que a prestação de serviços se dividiu em 7 lotes, cuja distribuição seguiu a lógica da proximidade geográfica dos CEU's, nos termos descrito no item 1.1 do anexo 1 do termo de contrato. Os lotes, por sua vez, são subdivididos em 3, 4 ou 5 unidades escolares. Assim, para cada escola, designa-se um fiscal específico do órgão contratante, que, mensalmente, lavra um atestado acerca da execução dos serviços para liquidação, a teor da cláusula 6.1.1. Com base em tal atestado, são apontadas irregularidades apuradas em processo administrativo.

Afirma que há ilegalidade no procedimento de aplicação de multa, pois a defesa prévia apresentada pela contratada deve ser objeto de apreciação dos órgãos técnicos (fiscais da unidade) e da área jurídica, enquanto no caso as manifestações técnicas foram feitas pela gestora do contrato, que não se encontra no local da prestação dos serviços. Aponta ainda que deixou de ser observada a obrigatoriedade de anotação das infrações em livro específico (livro de

ocorrências).

Assevera, em suma, que não ocorreram as infrações apontadas e, na hipótese de se manter as penalidades, deve ser considerado o princípio da continuidade delitiva.

Requer a procedência da ação para que “*sejam totalmente anuladas as decisões administrativas que aplicaram multa por suposto descumprimento contratual referente aos serviços de segurança e vigilância patrimonial prestados durante o mês de janeiro e fevereiro/19*”; e, alternativamente, requer a redução da penalidade imposta estabelecendo: “*i. que o contrato prevê que “1 ocorrência” refere-se à cada solicitação supostamente desatendida, especialmente no tocante aos apontamentos feitos em relação ao não pagamento do art. 71 da CLT na unidade Campo Limpo; ii. que a aplicação da multa por inexecução parcial incida sobre a parcela inexecutada, no caso das penas de inexecução parcial aplicadas no CEU CAMPO LIMPO e ARICANDUVA, e não sobre o valor total mensal da unidade escolar; iii. O princípio da continuidade delitiva pela qual se considera que a sequência de várias infrações da mesma natureza, apurados em única autuação, seja considerada como de natureza continuada, com aplicação de multa singular, reduzindo o total de ocorrências para apenas 1 (uma), para cada mês de apuração; iv. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na fixação, considerando que houve total cumprimento da prestação dos serviços contratados, aliada à ausência de qualquer prejuízo à administração pública, a insignificância das infrações, o enriquecimento sem causa, o adimplemento substancial e o princípio do não confisco; e v. Redução equitativa da penalidade imposta, com fundamento nos Artigos 412 e 413 do Código Civil, c/c art. 20 e 22, § 3º, da LINDB, ante a flagrante excessividade da penalidade imposta face à irrisoriedade da suposta parcela descumprida do contrato; vi. Como consequência da sentença procedente, sejam ratificados os efeitos da decisão liminar deferida*”.

A r. sentença de fls. 2516/2521, cujo relatório se

adota, julgou improcedente a ação, condenando a autora no pagamento das custas, despesas e honorários advocatícios no percentual mínimo sobre o valor da causa.

Apela a parte autora (fls. 2526/2567), requerendo a procedência da ação, nos termos da inicial.

Contrarrazões às fls. 2576/2595.

Memoriais da parte autora às fls. 2600/2614.

É o relatório.

O recurso não comporta provimento.

Insurge-se a parte autora contra a aplicação de multa em decorrência de inadimplência de obrigações contratuais fixadas em contrato administrativo cujo objeto é a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial com sistema integrado de segurança eletrônica nas dependências dos Centros Educacionais Unificados – CEU do Município de São Paulo (fls. 55/80).

Foram constatadas irregularidades no cumprimento das obrigações contratuais pela autora, sendo instaurados os procedimentos administrativos nºs 6016.2019/0008580-5 e 6016.2019/0016766-6, que culminaram com aplicação das penalidades ora impugnadas.

No PA nº 6016.2019/0016766-6, foram apontadas infrações cometidas nos CEUs Alvarenga, Campo Limpo, Capão Redondo, São Rafael, Navegantes e Paraisópolis, totalizando multa no valor de R\$ 77.358,56 (fls. 2092/2093 e 2327). A autora foi devidamente notificada sobre a constatação de descumprimento do contrato firmado com a requerida (fl. 2330). Foi incluída ainda multa por falta de funcionários, no valor de R\$295,68.

No PA nº 6016.2019/0008580-5, foram apontadas as infrações descritas às fls. 1302/1303, 1312/1313 e 1341/1342, ocasião em que a contratada foi notificada para manifestação (fl. 1307) e apresentou defesa (fls. 1316/1339). Em tal procedimento foi aplicada multa de R\$ 104.737,83 (fl. 1348), sendo a contratada notificada (fl. 1346). Foi interposto recurso administrativo (fls. 1351/1381), ao qual foi negado provimento (fls. 1469/1474).

Com efeito, deve-se pontuar, por primeiro, que o Poder Judiciário não é instância recursal administrativa, sendo incabível a reapreciação do conjunto fático-probatório analisado no procedimento administrativo, sob pena de ingerência indevida da atividade administrativa.

Nessa linha, a análise a ser realizada no presente feito se limita ao exame da legalidade do procedimento, com ênfase à observância das prescrições legais relativas à competência, motivo, objeto, finalidade e forma, estando a proporcionalidade e razoabilidade englobadas no conceito de legalidade.

Neste contexto, inexistindo qualquer nulidade ou irregularidade no processamento do processo administrativo, que observou todos os requisitos legais, princípios e garantias, sendo finalizado por relatório fundamentado, com imposição de sanção proporcional e adequada, não há como ser acolhida a tese da parte autora.

Dentre as diversas infrações contratuais cometidas em várias ocasiões pela autora, estão: rádios VHF falhando com frequência em virtude de falta de manutenção ou troca; monitor e estabilizador sem funcionar, e falta de retorno por parte da empresa

quanto ao reparo; após ocorrência de furto, a empresa não entrou em contato com a Gestão do CEU e não se pronunciou sobre o assunto; sistema de monitoramento por câmeras não funcionando; falta de pagamento do artigo 71 da CLT (intervalo para descanso) dos funcionários Fabio Apolonio da Silva, Helio Fernando de Souza e Rafael Medeiros.

Limita-se a autora a apontar que não praticou qualquer infração, e se insurge contra a atuação do fiscal do contrato no apontamento das ocorrências nas unidades do CEU.

A Municipalidade por seu turno, comprovou os fatos alegados, sendo certo que os documentos acostados aos autos gozam de fé pública e demonstram as irregularidades cometidas pela autora na execução do contrato (art. 373, I, CPC).

Há inclusive ocorrência de furto do patrimônio da contratante (fls. 923/96), sem a imediata comunicação ao Município, o que corrobora a negligência da contratada na execução do serviço de segurança e monitoramento. Neste contexto, resta rechaçada a alegação da autora de que não ocorreu qualquer prejuízo ao Município diante das ocorrências apontadas.

Em resumo, a contratada deixou de executar o principal objetivo do contrato: a segurança patrimonial das unidades escolares do município.

E muito embora negue as ocorrências apontadas pelos fiscais do contrato, nenhuma prova foi produzida para afastar a presunção de veracidade e legalidade dos atos dos atos administrativos. É certo que a presunção não é absoluta, porém, cabe ao particular afastar a legitimidade e veracidade do ato, o que não ocorreu.

Conforme bem pontuou o Município sobre os fiscais do contrato (fl. 1342):

“Nota-se que os fiscais dos contratos, além de serem servidores públicos, são nomeados para esta função por meio de ato público (publicação em Diário Oficial), ato este que legitima e confere poderes para prestar e atestar a veracidade das informações e fiscalização sobre a prestação dos serviços pela contratada no âmbito das unidades da Administração Pública, portanto, levando em consideração a obediência aos princípios da administração pública, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, publicidade e eficiência, não há que se dizer que compete ao fiscal do contrato a apresentação de provas para justificar a irregularidade e ineficiência da execução da prestação dos serviços pela contratada.”

Deve ser afastada a tese da continuidade delitiva no presente caso. Conforme cláusula quinta do termo de contrato (fl. 58), as multas são aplicadas de acordo com o tipo de infração cometida, sendo que o item 5.2 determina que as penalidades poderão ser aplicadas concomitantemente, conforme dispõe §2º, do artigo 87 da Lei Federal 8.663/93.

Portanto, as multas foram aplicadas segundo metodologia prevista no contrato.

Quanto aos encargos trabalhistas (pagamento de intervalo intrajornada), narra que com relação aos funcionários Fabio Apolonio da Silva, Helio Fernando de Souza, Rafael Medeiros e Fernando Ricardo Silva, o pagamento da verba em questão foi realizado. No entanto, se limitou a juntar demonstrativos de pagamentos e “relação bancária da folha” (fl. 274/277), o que correspondem a documentos unilaterais que não comprovam o efetivo pagamento.

Assim, não há comprovação por parte da autora de que agiu em conformidade com a legislação trabalhista com relação a

tais funcionários, sendo certo que não se desincumbiu do ônus probatório que lhe cabia.

Ainda a respeito da relação de trabalho entre a autora e seus funcionários atuantes nos CEUs, não cabe a alegação de que a contratante quer se imiscuir nas atribuições do empregador. Como é cediço, eventuais débitos trabalhistas estão sujeitos à condenação do Município, de forma solidária, a teor do disposto no art. 2º, §2º, da CLT².

Ainda, verifica-se desnecessária a juntada do livro de ocorrências, como pretende a apelante, pois a cópia dos procedimentos administrativos trazidas pelo Município são suficientes para identificar as irregularidades cometidas.

Em casos semelhantes, já decidiu este E. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO CÍVEL – Anulatória de multa imposta no âmbito de contrato administrativo para fornecimento de vigilantes para os Centros Educacionais Unificados (CEUs) – Descumprimento do contrato administrativo - Aplicação de multa devida – Análise do processo confirma que houve observância aos princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório ao longo do processo administrativo instaurado pelo Município de São Paulo – Prova dos autos que também confirma a ocorrência das infrações ao contrato administrativo – Inaplicáveis os princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador – Sentença de improcedência – Sentença mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível

² § 2º Sempre que uma ou mais empresas, tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, ou ainda quando, mesmo guardando cada uma sua autonomia, integrem grupo econômico, serão responsáveis solidariamente pelas obrigações decorrentes da relação de emprego. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017)

1002397-16.2024.8.26.0053; Relator (a): Magalhães Coelho; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 8ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 11/07/2024; Data de Registro: 11/07/2024).

ATOS ADMINISTRATIVOS – Ação anulatória – Contrato administrativo para prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial nas dependências dos Centros Educacionais Unificados (CEUs) da Secretaria de Educação do Município de São Paulo – Processo administrativo no qual o réu imputou à empresa autora o ressarcimento no valor de R\$ 7.447,65, em razão de culpa pelo furto de bem nas dependências do CEU – Inexistência de vícios no processo administrativo que resultou na obrigação de ressarcimento ao erário, porquanto restou devidamente observados o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal – Contrato administrativo (cláusulas 4.2.19, 4.2.30 e 4.2.31) que não deixa dúvidas a respeito da responsabilidade da empresa prestadora do serviço pelos danos causados por sua omissão e negligência, inclusive com o compromisso de manter seguro para cobertura de eventuais extravios de bens – Legalidade da atuação administrativa - Sentença de improcedência mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1018618-74.2024.8.26.0053; Relator (a): Oscild de Lima Júnior; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 16ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 11/11/2024; Data de Registro: 11/11/2024).

Por fim, quanto à alegação de inadequada aplicação de base de cálculo das multas, tem-se que a questão é complexa e demanda a produção de prova pericial, que não foi requerida pela autora, não sendo suficiente o mero apontamento de que houve “adimplemento substancial” do contrato.

O julgado deve ser mantido por seus próprios e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

jurídicos fundamentos, consoante permite o art. 252, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, que assim dispõe: “*Nos recursos em geral, o relator poderá limitar-se a ratificar os fundamentos da decisão recorrida, quando, suficientemente motivada, houver de mantê-la*”.

Condena-se a apelante no pagamento dos honorários recursais (§11 do artigo 85 do CPC), acrescendo-se 2% ao valor fixado na origem.

Ante o exposto, **nega-se provimento** ao recurso.

ANTONIO CELSO FARIA
Relator