



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000304761

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1059074-72.2023.8.26.0224, da Comarca de Guarulhos, em que é apelante MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é apelado CLÍNICA SAÚDE VISUAL OPTOMETRIA - SANTO AMARO LTDA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 10ª 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 ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente sem voto), PAULO GALIZIA E MARCELO SEMER.

São Paulo, 28 de março de 2025.

MARTIN VARGAS

Relator

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível n. 1059074-72.2023.8.26.0224– Comarca de Guarulhos

Apelante: Município de Guarulhos

Apelada: Clínica Saúde Visual Optometria Santo Amaro Ltda.

Juiz sentenciante: Dr. Rafael Carvalho de Sá Roriz

Voto nº 2299

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE RESPOSTA DO ENTE MUNICIPAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. MULTA APLICA NA PENDÊNCIA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA OBTENÇÃO DO CERTIFICADO DE LICENCIAMENTO INTEGRAL. INEXIGIBILIDADE DO DÉBITO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação interposta pelo Município de Guarulhos contra sentença que, nos autos de ação de inexigibilidade de débito, declarou a nulidade do Auto de Multa nº 113997 e determinou a suspensão dos efeitos do protesto nº 8420402023. O ente municipal sustenta que a empresa apelada iniciou suas atividades sem licença de funcionamento e que o pedido de prorrogação de prazo para apresentação da documentação necessária não tem o condão de afastar a infração constatada.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se a ausência de resposta do Município ao pedido de prorrogação de prazo, para obtenção da licença de funcionamento e posterior ausência de notificação sobre a lavratura do auto de infração e imposição de multa, compromete a validade da multa imposta; e (ii) avaliar a possibilidade de aplicação de sanção previamente ao término do processo administrativo para obtenção do certificado de licenciamento integral.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O ente municipal deve analisar tempestivamente os pedidos administrativos de prorrogação de prazo, com o fornecimento de resposta fundamentada ao interessado, sob pena de configurar omissão administrativa que pode invalidar eventual penalidade imposta.

4. A ausência de resposta ao pedido de prorrogação levou a empresa autuada à legítima crença de que o prazo adicional havia sido tacitamente deferido e comprometeu a validade da penalidade aplicada.
 5. A Administração Pública deve garantir o contraditório e a ampla defesa, sendo indispensável a notificação formal do autuado acerca da lavratura do auto de infração e da imposição da multa, conforme previsto no art. 31 da Lei Municipal nº 7.974/2021.
 6. A ausência de notificação da penalidade e a falta de oportunidade para apresentação de defesa administrativa caracterizam cerceamento de defesa e afronta aos princípios do devido processo legal.
 7. A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo reconhece a nulidade de autuações lavradas antes da análise definitiva de pedidos administrativos pendentes.
 8. A manutenção da penalidade sem a conclusão do processo administrativo de regularização afronta os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, especialmente quando há prova de que o interessado buscou a regularização tempestivamente.
- IV. DISPOSITIVO E TESE**
9. Recurso desprovido.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo *Município de Guarulhos* em face da r. sentença de fls. 140/148, cujo relatório se adota integralmente, que, nos autos da ação de inexigibilidade de débito ajuizada pela Clínica Saúde Visual Optometria Santo Amaro Ltda., atualmente “Clínica Saúde Visual Optometria São Bernardo do Campo Ltda.”, julgou procedente os pedidos iniciais para (i) confirmar a liminar e suspender os efeitos do protesto, sob o nº 8420402023 (fl. 65) e (ii) declarar a nulidade do Auto de Multa nº 113997 (fl. 27) e, por consequência, sua inexigibilidade, com obrigação ao requerido de se abster de efetuar quaisquer cobranças, inclusive com exclusão desta do sistema.

Irresignado, recorre o Município (fls. 152/160) para sustentar, preliminarmente, a violação ao princípio da inércia da jurisdição quando este Colegiado determinou, no julgamento do agravo de instrumento nº 2011417-76.2024.8.26.0000, a alteração do polo passivo após a estabilização da demanda e ao arrepio da vontade empresa autora, a única parte deste feito com essa autonomia. No mérito, alega que a empresa apelada iniciou as respectivas atividades

sem prévia licença de funcionamento e que a controvérsia dos autos consiste em saber se o pedido dilação de prazo para apresentação da documentação necessária à obtenção da mencionada licença seria capaz de desconstituir o fato, devidamente constatado, de funcionamento sem prévia licença. Aduz que, em observância ao princípio da legalidade, o administrador não poderia deferir o prazo de 45 dias pleiteado e, sendo assim, era juridicamente inviável a regularização prevista no art. 23 da Lei nº 7.974/2021. Assevera que houve errônea inversão do ônus da prova na r. sentença ao determinar que o ente municipal comprovasse a exatidão de seus atos, como dirimir a controvérsia em relação à prorrogação do prazo ou comprovar que o lançamento da multa ocorreu apenas após o encerramento do processo administrativo. Por fim, requereu o provimento do recurso para que os pedidos iniciais sejam julgados improcedentes.

Contrarrazões as fls. 165/180.

Não houve oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

Em juízo de admissibilidade, o recurso de apelação do Município de Guarulhos deve ser conhecido, porquanto interposto tempestivamente e sem preparo em razão da isenção prevista no art. 1.007, §1º, do CPC.

Inicialmente, afastam-se as preliminares suscitadas, pois a legitimidade *ad causam* da empresa autora constitui uma das condições essenciais da ação, qualificando-se, assim, como matéria de ordem pública – conforme reconhecido pela própria apelante. Ademais, essa questão foi expressamente arguida pelo Município tanto em contestação quanto em sua manifestação no agravo de instrumento nº 2011417-76.2024.8.26.0000, circunstância que não apenas viabilizou, mas, também, impôs sua apreciação por este Colegiado, conforme consignado no v. Acórdão de fls. 116/123.

Outrossim, no que tange à alegação de que houve modificação de ofício do polo ativo da demanda, impende esclarecer que, na

realidade, a medida adotada restringiu-se à correção da inadequação formal do nome da parte autora. Com efeito, como amplamente fundamentado no referido *decisum*, a incorporação societária em questão configurou mera reorganização financeira, sem qualquer alteração na titularidade administrativa, que permaneceu sob a gestão do mesmo sócio administrador, tanto da sociedade incorporada quanto da incorporadora.

Dessa forma, no que concerne à alegação de ilegitimidade ativa da empresa autora para o ajuizamento da presente demanda, mais uma vez ventilada pelo ente municipal, reafirma-se integralmente a fundamentação exarada no julgamento do mencionado agravo de instrumento, cujos termos merecem transcrição:

“Preliminarmente, rejeita-se a arguição de ilegitimidade ativa e falta de interesse processual veiculado pelo Município-agravado.

A incorporação societária que provocou a extinção da agravante CLÍNICA SAÚDE VISUAL OPTOMETRIA SANTO AMARO LTDA. FILIAL GUARULHOS e o surgimento da CLÍNICA SAÚDE VISUAL OPTOMETRIA SÃO BERNARDO DO CAMPO LTDA. é fato incontroverso e documentado no instrumento particular de fls. 33/61 dos autos principais.

Entretanto, tal situação não impossibilita a defesa dos interesses da autora com a extinção da demanda sem resolução do mérito.

O vício na formação do polo ativo pode ser corrigido, pois o sócio da extinta sociedade, Sr. JOSÉ FERNANDO DA SILVA, é também o único sócio administrador da sociedade incorporadora CLÍNICA SAÚDE VISUAL OPTOMETRIA SÃO BERNARDO DO CAMPO LTDA (cláusula terceira fl. 36 dos autos principais), pessoa esta que assinou a procuração de fl. 10 dos autos principais.

A incorporação societária revestiu-se de mera reorganização financeira, mantendo-se a titularidade administrativa. Outrossim, pelos documentos existentes, não há indícios de finalidade na alteração societária.

Desses elementos extrai-se que, **mesmo diante da formação da nova sociedade empresarial, subsiste o interesse processual e a pertinência subjetiva para questionar a legalidade da multa e**

do protesto, em homenagem ao princípio da primazia do julgamento do mérito (art. 6º do CPC).

Portanto, no polo ativo a ação e do presente recurso **há, tão somente, inadequação formal do nome da parte, o que deve ser corrigido pela z. Serventia**, devendo constar como autor da ação e agravante CLÍNICA SAÚDE VISUAL OPTOMETRIA SÃO BERNARDO DO CAMPO LTDA.” (fls. 119/120- grifos nossos).

Ademais, ainda que assim não se entendesse, cumpre destacar a orientação consolidada pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça, no sentido da admissibilidade de alteração do polo ativo da demanda, desde que preservados o pedido e a causa de pedir, como se deu no caso concreto, sendo essa prerrogativa admitida inclusive após a apresentação da contestação pelo réu.

Esse posicionamento encontra respaldo nos princípios fundamentais que regem o ordenamento jurídico processual, notadamente os princípios da efetividade da tutela jurisdicional, da economia processual e da instrumentalidade das formas, os quais preconizam que eventuais vícios formais não devem obstar o regular desenvolvimento do feito.

Nesse sentido, colhem-se os seguintes precedentes emanados da Corte Cidadã:

“AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. **RETIFICAÇÃO DO POLO ATIVO. POSSIBILIDADE.** INEXISTÊNCIA DE MODIFICAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR OU PEDIDO. RELATIVIZAÇÃO. CABIMENTO. REEXAME. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA N. 7 DO STJ. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A ausência de enfrentamento pelo Tribunal de origem da questão objeto da controvérsia impede o acesso à instância especial e o conhecimento do recurso especial, nos termos da Súmula n. 282 do STF. **2. Em homenagem aos princípios da efetividade do processo, da economia processual e da instrumentalidade das formas, pode eventualmente ser admitida a emenda à petição inicial para a correção do polo processual, com relativização da regra do art. 329 do CPC (art. 264 do CPC/1973), desde que isso não acarrete**

prejuízo processual ou alteração da causa de pedir ou do pedido.

3. Rever o entendimento do tribunal de origem acerca das premissas firmadas com base na análise do acervo fático-probatório dos autos atraindo a incidência da Súmula n. 7 do STJ. 4. Agravo interno desprovido.” (STJ - AgInt no AREsp: 2160165 PR 2022/0189543-7, Relator.: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 27/05/2024, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/05/2024- grifos nossos).

“AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL - AÇÃO EXECUTIVA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. INSURGÊNCIA DO EXECUTADO. 1. Segundo o entendimento jurisprudencial adotado por esta Colenda Corte, é admissível a emenda à inicial, mesmo após a citação do réu e a apresentação de contestação, quando se tratar de falta de documento indispensável à propositura da demanda e quando a definição do polo ativo for de convalidação possível, em prestígio ao princípio do aproveitamento dos atos processuais. Precedentes.

1.1. A jurisprudência do STJ, em observância aos princípios da instrumentalidade das formas, da celeridade, da economia e da efetividade processuais admite, excepcionalmente, a emenda da inicial após o oferecimento da contestação quando tal diligência não ensejar a modificação do pedido ou da causa de pedir (REsp 1.477.851/PR, 3ª Turma, DJe 04/08/2015 e AgInt no REsp 1.644.772/SC, 3ª Turma, DJe 27/10/2017). 1.2 Na hipótese, a ação executiva foi ajuizada por Aba Participações Eireli com base em cheque emitido pelo executado, que fora devolvido pelo banco sacado. O Tribunal a quo, reformando a sentença que acolheu a exceção de pré-executividade apresentada pelo executado, considerou que a cartula teria sido preenchida em benefício do sócio unipessoal da empresa exequente e concluiu pela impossibilidade de extinção do feito sem antes determinar a emenda à inicial, a fim de que fosse corrigido o vício de ilegitimidade ativa. **1.3 A referida emenda à inicial não teve o condão de promover, propriamente, uma alteração no pedido ou na causa de pedir, mas, ao revés, somente resultou em uma determinação para a correção no polo ativo da ação de execução, sob pena de extinção do feito sem julgamento de mérito.** 1.4 O entendimento da Corte local está em harmonia com jurisprudência consolidada no STJ, o que atrai a incidência da Súmula 83 do STJ. Precedentes. 2. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt no AREsp: 1948327 SP 2021/0232147-0, Relator.: Ministro MARCO BUZZI, Data de Julgamento: 22/02/2022, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe

11/03/2022- grifos nossos)

Portanto, rejeitam-se as preliminares de ilegitimidade ativa da empresa apelada e da alegada afronta ao princípio da inércia da jurisdição, mantendo-se inalterada a correção formal do polo ativo, tal como determinada no julgamento do agravo de instrumento nº 2011417-76.2024.8.26.0000, em estrita observância aos ditames da legalidade e da primazia do julgamento do mérito.

No mérito, o recurso também não comporta provimento.

A autora, ora apelada, ingressou com a presente demanda com o escopo de obter provimento jurisdicional que declare a inexigibilidade da multa imposta (fl. 27), bem como determine a suspensão do respectivo protesto (fl. 65). Para tanto, sustenta que a penalidade foi arbitrariamente lançada pelo Município sob a justificativa de descumprimento das exigências constantes da Notificação Preliminar nº 113.997 (fl. 24). Contudo, aduz que o processo administrativo nº 46601/2022, instaurado para a obtenção do Certificado de Licenciamento Integrado (fls. 25/26 e 29/32), ainda não havia sido definitivamente concluído à época da autuação (fl. 27).

Alega, também, que não obteve resposta ao seu requerimento de prorrogação do prazo para apresentação do referido certificado após a notificação preliminar e, portanto, a prorrogação teria sido deferida tacitamente. Diante desse cenário, argumenta que a multa aplicada carece de fundamento jurídico válido, pois aplicada antes da análise definitiva do PA nº 46601/2022, o que configura flagrante ilegalidade.

Com efeito, infere-se dos autos que, em 03/10/2022, o Município requerido, no exercício de seu poder de polícia administrativa, autuou (Auto de Infração nº 113997) a Clínica Saúde Visual Optometria Santo Amaro, situada na Rua João Gonçalves, 535-A, Centro, com fundamento no art. 85 da Lei Municipal nº 7.974/2021, que dispõe sobre a obrigatoriedade de prévia licença da Administração Pública Municipal para o funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais ou prestadores de serviços, sendo tal autorização formalizada

por meio do Certificado de Licenciamento Integrado – CLI, a ser obtido pelo sistema da JUCESP/SP - Via Rápida Empresa – VRE, em estrita observância à legislação vigente (fl. 27).

Observa-se, ainda, que notificação preliminar pela ausência do CLI foi expedida pelo ente municipal em 25/08/2022 (fl.24), ao passo que o requerimento e os documentos comprobatórios para obtenção do licenciamento foram protocolados em 01/09/2022 (fl. 25), ou seja, dentro do prazo de trinta dias estabelecido pelo art. 23 da Lei Municipal nº 7.974/2021, vigente à época, para a regularização de sua situação:

“Art. 23. Verificando-se infração a este Código será expedida contra o infrator ou responsável Notificação Preliminar para que, imediatamente, ou no prazo de até trinta dias ininterruptos, regularize sua situação, salvo os prazos diferenciados expressamente citados neste Código.”

Ademais, conforme se depreende do documento de fl. 26, no dia imediatamente subsequente ao protocolo do requerimento para a obtenção do Certificado de Licenciamento Integrado- CLI, a empresa apelada formalizou pedido junto à Municipalidade para concessão de um prazo suplementar de quarenta e cinco dias para a apresentação do referido certificado. Na ocasião, informou que seus representantes estiveram presencialmente em uma das unidades da Rede Fácil, onde procederam à entrega de toda a documentação exigida para a regularização do estabelecimento e obtenção da licença de funcionamento.

Não obstante, do acervo probatório constante dos autos, bem como das manifestações da Municipalidade, tanto em contestação quanto nas razões recursais, infere-se que o referido requerimento de prorrogação nem sequer foi objeto de análise por parte do ente público. Ressalta-se que o ente municipal, em suas manifestações, limitou-se a afirmar que a ausência de resposta ao pedido formulado pela autora não poderia ser interpretada como deferimento tácito do prazo adicional solicitado, mormente diante da ausência de previsão legal desse prazo.

Acerca da matéria em análise, reafirma-se o acertado

posicionamento adotado pelo MMº Juízo de primeiro grau, ao consignar que a tese sustentada pelo ente requerido não deve prevalecer. Isso porque incumbia ao Município de Guarulhos o ônus de dissipar qualquer controvérsia concernente ao prazo, com a prestação dos devidos esclarecimentos à autora e, caso fosse cabível, conceder-lhe o prazo suplementar previsto no § 1º, do art. 85 da Lei 7.974/2021.

Nesse sentido, colaciona-se abaixo relevante trecho da fundamentação exarada na decisão em apreço:

“É certo que a lei municipal em comento não autoriza tal prazo solicitado, todavia **cumpria ao requerido analisar o pedido e, dentro do que dispõe a lei em comento, dar uma devolutiva ao autor, até porque o § 1º do art. 85 dispõe que:**

“[] § 1º Poderá, a pedido do notificado e com as alegações pertinentes, ser prorrogado o prazo de que trata o caput, apenas uma única vez e por igual período, desde que com despacho devidamente justificado pela autoridade competente. []”

Portanto depreende-se que o requerido quedou-se inerte quanto à análise do pedido de prorrogação de prazo, o que certamente teria evitado que o autor tivesse a errônea interpretação de que houve o consentimento tácito do requerido na prorrogação de mais quarenta e cinco dias para apresentar o CLI Certificado de Licenciamento Integrado.

Assim, a argumentação do requerido não merece prevalecer já que cabia a ele o ônus de dirimir a controvérsia em relação ao prazo, esclarecendo à autora e, se o caso, concedendo-lhe o prazo prorrogável estabelecido na lei, conforme acima mencionado.

Deixou, portanto, o requerido de proceder conforme o que está estabelecido na lei.” (fls. 144/145- grifos nossos)

Outrossim, esta C. Seção de Direito Público já se manifestou no sentido de reconhecer a nulidade da autuação exarada previamente à devida apreciação do requerimento de prorrogação do prazo para a regularização das inconformidades constatadas pelo ente municipal.:

“APELAÇÃO CÍVEL – EMBARGOS À EXECUÇÃO

FISCAL – multa – infração decorrente do não atendimento de notificação no prazo determinado – **autuação aplicada quando pendente a análise de pedido de prorrogação de prazo para o atendimento às exigências do município - Nulidade da autuação adequadamente decretada** – Sentença mantida – Recurso não provido.” (TJSP; Apelação Cível 1000711-87.2015.8.26.0090; Relator: Amaro Thomé; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro das Execuções Fiscais Municipais - Vara das Execuções Fiscais Municipais; Data do Julgamento: 06/07/2022; Data de Registro: 06/07/2022- grifos nossos)

Dessa forma, aduz a autora que, após ter sido instada pela notificação preliminar expedida em 25/08/2022, respondeu tempestivamente, protocolando o requerimento para a obtenção do Certificado de Licenciamento Integrado, acompanhado de solicitação de prorrogação de prazo para a entrega do referido documento. No entanto, sustenta que a Administração Pública permaneceu inerte e deixou de se manifestar acerca de seu pedido de prorrogação de prazo, assim como não lhe oportunizou qualquer comunicação formal acerca da lavratura do auto de infração/ multa, nos termos do art. 31 e seguintes da Lei nº 7.974/2021, *in verbis*:

“Art. 31. **O infrator ou responsável será cientificado do Auto de Infração por uma das seguintes modalidades**, elencadas por ordem de prioridade, devidamente justificada:

I - **pessoalmente**, no ato da lavratura, mediante entrega de cópia do Auto ao infrator, seu representante, mandatário ou preposto, contra assinatura-recibo datada no original, ou menção da circunstância de que o mesmo não pode ou se recusou a assinar;

II - **por via postal**;

III - **por edital publicado no Diário Oficial do Município**, na forma e prazos regulamentares, quando frustrado qualquer dos meios previstos nos incisos anteriores.” (grifos nossos)

Com efeito, essa circunstância evidencia uma omissão

administrativa relevante, pois a inércia na apreciação do requerimento e a ausência de outras notificações conduziram à autora a interpretação errônea de que a prorrogação havia sido deferida e, por conseguinte, a privaram do oferecimento de resposta formal ou impugnação ao auto de infração lavrado em 03/10/2022 (fl. 27) em procedimento administrativo próprio, conforme os seguintes dispositivos do mesmo diploma legal:

“Art. 35. O autuado ou seu representante legal poderá impugnar o ato constituído lavrado pela autoridade competente através de procedimento administrativo próprio, no prazo de trinta dias ininterruptos, independente de prévio depósito, contados a partir da data do recebimento da Notificação Preliminar e/ou do Auto de Infração mediante defesa escrita e juntando os documentos comprobatórios das razões apresentadas.

Art. 36. A impugnação em primeira instância será analisada pelo Diretor de Departamento da unidade administrativa competente.

Art. 37. Recebido o processo pela autoridade julgadora de primeira instância, esta decidirá sobre a procedência ou improcedência da impugnação, por escrito, com redação clara, precisa e devidamente fundamentada na legislação pertinente.

Parágrafo único. A autoridade julgadora, se entender necessário, poderá solicitar diligência, inclusive para ouvir o agente do ato impugnado e juntar novas provas ao processo.

Art. 38. Na ausência do oferecimento de recurso no prazo legal ou de ser ele julgado improcedente, o prazo para cumprimento das penalidades impostas será contado a partir da ciência do infrator nos termos do artigo 42 deste Código.

Art. 39. De toda e qualquer decisão de primeira instância caberá impugnação para a Junta de Recursos de Posturas, no prazo de trinta dias, contados da comunicação estabelecida no artigo 42 deste Código.

Art. 40. Nas impugnações apresentadas em razão de imposição de penalidades, a análise limitar-se-á tão somente ao objeto do pedido, vedada a análise de matéria de fato.

§ 1º A impugnação poderá ser interposta contra toda a decisão ou

parte dela, devendo estar devidamente instruída com os argumentos necessários que a embasem e demais documentos que o impugnante considerar pertinentes.

§ 2º Serão indeferidos, sem análise do mérito, os recursos:

I - que não respeitem o prazo estabelecido no artigo 35 deste Código;

II - que não forem interpostos pelo próprio autuado, por seu representante legal, procurador ou terceiro que comprove seu legítimo interesse, devidamente habilitados no processo;

III - que versem sobre fatos já apreciados em outras defesas ou recursos, ainda que sob fundamento diverso.

Art. 41. São definitivas as decisões proferidas em segunda instância, não cabendo nova impugnação.

Art. 42. **O impugnante será comunicado oficialmente da decisão proferida, tanto de primeira quanto de segunda instância, por:**

I - via postal;

II - correio eletrônico ou outro meio digital indicado pelo próprio impugnante, desde que a administração pública municipal possua recursos tecnológicos;

III - publicação no Diário Oficial do Município.

Art. 43. **A impugnação de primeira ou de segunda instância terá efeito suspensivo até a sua análise, não suspendendo, contudo, as exigências emergenciais que envolvam a segurança dos munícipes originárias da autuação.**” (grifos nossos)

Assim, a ausência de notificação impediu que a empresa autuada exercesse seu direito de defesa mediante a interposição de recurso administrativo em primeira instância, “no prazo de 30 dias consecutivos contados da data de seu recebimento”, conforme expressamente previsto na notificação preliminar (fl. 24), mormente em virtude da pendência na análise do requerimento da empresa sobre a prorrogação do prazo para a devida regularização.

Outrossim, alega a empresa autuada que apenas teve

conhecimento da penalidade aplicada quando recebeu a intimação expedida pelo 2º Tabelião de Notas e Protesto de Títulos de Guarulhos, na primeira quinzena de novembro de 2023, circunstância que, à luz das disposições supramencionadas, configura evidente cerceamento de defesa e afronta aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

De outro giro, é importante destacar que qualquer ato administrativo com potencial de repercussão na esfera de direitos e interesses do cidadão deve, necessariamente, ser precedido de regular procedimento administrativo, no qual se assegure ao interessado a possibilidade de manifestação e impugnação antes da consolidação da medida sancionatória. A inobservância dessas garantias fundamentais compromete a validade do ato e macula sua legitimidade, tornando-o passível de invalidação pelo Poder Judiciário.

Na hipótese vertente, o ente municipal, para além da indevida inércia no oferecimento de resposta ao pleito de prorrogação da empresa notificada preliminarmente, não infirmou essas alegações de ausência de comunicação da lavratura do auto de infração e da imposição da multa, com a devida demonstração da regularidade na condução do PA nº 46.972/22, apenas mencionado a fl. 27, porquanto nem sequer apresentou esse procedimento nos autos.

Além disso, ao contrário do que alega o Município apelante, não se vislumbra, no presente caso, qualquer indevida inversão do ônus probatório, uma vez que não se pode exigir da empresa autora a demonstração da inexistência de notificação acerca da instauração e do desenvolvimento regular do processo administrativo que culminou na aplicação da sanção.

Dessarte, considerando a alegação de que, após a notificação preliminar e o subsequente requerimento de prorrogação do prazo para a entrega do CLI, a empresa apenas teria sido informada da imposição da multa no momento da lavratura do protesto, exigir-lhe a comprovação da ausência de notificações intermediárias equivaleria à imposição de prova negativa, o que não se mostra razoável.

Nessa esteira, é certo que os atos administrativos gozam de

presunção de legalidade, legitimidade e veracidade, de forma que somente devem ser anulados quando ilidida tal presunção.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

“a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderia ficar na dependência de solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade dos seus atos, para só após dar-lhes execução, asseverando ainda que outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca”. (Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 30ª edição, p. 158).

Contudo, em se tratando de presunção relativa, nada obsta que o particular, especialmente no âmbito de processos administrativos sancionadores, recorra ao Judiciário a fim de evidenciar eventuais ilegalidades na condução do referido procedimento. Essa prerrogativa mostra-se ainda mais premente quando configurada afronta ao direito ao contraditório e à ampla defesa, pilares fundamentais do devido processo legal.

Ademais, a essas irregularidades na condução do processo administrativo nº 46972/22 (fl. 27) para imposição da multa soma-se o fato de que a empresa autora, ao ser notificada preliminarmente, deu imediata entrada no pedido de certificado de licenciamento integral em 01/09/2022, dando origem ao processo administrativo nº 46601/2022, cujo extrato foi juntado as fls. 25/26.

Dessa forma, considerando-se a pendência de tramitação do procedimento administrativo voltado à obtenção da licença de funcionamento, cuja apreciação pelo ente municipal ainda não se concretizou, revela-se manifestamente desarrazoada a imposição de penalidade à empresa unicamente em virtude da ausência do referido documento. Esse descompasso torna-se ainda mais evidente diante do prolongado lapso temporal superior a dois anos, sem que haja a devida

conclusão do aludido processo administrativo¹.

Nessa perspectiva, o posicionamento consolidado por esta Eg. 10ª Câmara em precedentes análogos evidencia a orientação jurisprudencial adotada sobre a matéria:

“Ação de procedimento comum. Prevent Senior. Estabelecimento prestador de serviços de saúde autuado pelo Município de São Paulo, em razão da ausência de Licença de Funcionamento. Licença requerida administrativamente em 2015, com recurso pendente de julgamento pelo ente há mais de cinco anos. **Pretensão a que a Municipalidade se abstenha de multar ou interditar o estabelecimento, com fundamento na ausência de licença de funcionamento, até análise definitiva no PA nº 2015-0.128.900-0. Possibilidade. Não é razoável a imposição de penalidades drásticas enquanto pendente de análise definitiva o processo administrativo que objetiva a obtenção da licença exigida.** Empreendimento de baixo risco e de relevância social. Sentença reformada para determinar ao Município que não aplique quaisquer medidas sancionatórias (multa e/ou interdição), com fundamento na ausência de licença de funcionamento do estabelecimento, até análise definitiva do processo administrativo indicado. Recurso provido.” (TJSP; Apelação Cível 1067446-09.2021.8.26.0053; Relator: Jose Eduardo Marcondes Machado; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 15ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 14/10/2022; Data de Registro: 14/10/2022- grifos nossos)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. **Estabelecimento empresarial sem auto de licença de funcionamento. Interdição.** Decisão de primeiro grau que deferiu a liminar, para suspender os efeitos do auto de interdição. Irresignação da Municipalidade. **Descabimento. Pendente a análise de processo administrativo, não se mostra razoável a aplicação de medida tão drástica como a interdição da atividade.** Empresa que possui AVCB válido e cuja atividade é compatível com a zona de uso em que se encontra. Probabilidade

¹ Informação disponível em:

<http://servicos.guarulhos.sp.gov.br:8080/pesquisa/ProcessosAdministrativos.do> - Consulta em 24/03/2025

do direito e perigo de dano demonstrados. Decisão mantida. Recurso não provido.” (TJSP; Agravo de Instrumento 2001496-35.2020.8.26.0000; Relator: Marcelo Semer (Juiz Subst); Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 03/02/2020; Data de Registro: 05/02/2020- grifos nossos)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – **LICENÇA DE FUNCIONAMENTO** - PLEITO DA EMPRESA IMPETRANTE OBJETIVANDO A CONCESSÃO DE LIMINAR PARA QUE FOSSE AFASTADA A INTERDIÇÃO DO ESTABELECIMENTO ATÉ A FINALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO - **PENDENTE A ANÁLISE DO PEDIDO ADMINISTRATIVO, NÃO PARECE RAZOÁVEL A APLICAÇÃO DE MEDIDA TÃO DRÁSTICA COMO A INTERDIÇÃO DO IMÓVEL ONDE FUNCIONA O ESTABELECIMENTO COMERCIAL DA EMPRESA** – DECISÃO REFORMADA – RECURSO PROVIDO” (TJSP; Agravo de Instrumento 2027502-16.2019.8.26.0000; Relator: Paulo Galizia; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 5ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/04/2019; Data de Registro: 17/04/2019- grifos nossos).

Portanto, de rigor a manutenção da r. sentença tal como lançada.

Por fim, ante o esforço suplementar despendido na fase recursal, mormente em razão da apresentação de contrarrazões, revela-se imperativa a majoração dos honorários advocatícios sucumbenciais para o patamar de 12% sobre o valor da causa. Essa elevação encontra amparo no disposto no art. 85, §11º, do Código de Processo Civil, que expressamente prevê a retribuição proporcional ao trabalho adicional exercido pelo patrono da parte vencedora no curso da instância recursal, em atenção aos princípios da razoabilidade e da remuneração digna da advocacia.

Em arremate, com vistas a garantir eventual acesso às instâncias extraordinária e especial, considera-se devidamente prequestionada toda a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

matéria infraconstitucional e constitucional pertinente, consoante o entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual, para fins de prequestionamento, é desnecessária a indicação expressa dos dispositivos legais, bastando que a questão debatida tenha sido efetivamente decidida (AgRg nos EDcl no REsp n. 966229/RS, Rel. Min. OG FERNANDES, Sexta Turma, julgado em 05/02/2013, DJe 18/02/2013).

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO** ao recurso.

MARTIN VARGAS
Relator