



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000337581

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1051669-47.2022.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante RODOVIAS DAS COLINAS S.A., é apelado AGENCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARTESP (PROCURADOR GERAL DO ESTADO).

ACORDAM, em 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento em parte ao recurso. V. U. Sustentou oralmente o Dr. Marco Antonio Dacorso.", de conformidade com o voto do Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), BORELLI THOMAZ E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 2 de abril de 2025.

RICARDO ANAFE
Relator
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Apelação Cível nº 1051669-47.2022.8.26.0053 – São Paulo

Apelante: Rodovias das Colinas S/A.

Apelada: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP

TJSP – (Voto nº 33.756)

Apelação Cível. Declaratória de nulidade de ato administrativo. Imposição de multa à concessionária da rodovia – Falta de poda manual ou mecanizada de gramados - Uso de cone de sinalização na constatação da altura da vegetação – Admissibilidade - Comprovação de que a cobertura vegetal excedeu os 30 centímetros caracterizadores da infração – Aferição da altura da vegetação, prevista contratualmente, mediante cone de sinalização – Admissibilidade – Objeto demarcatório sinalizador com altura mínima de 70 centímetros, segundo as normas da ABNT, NBR 15071 – Alegação de cabimento da multa imposta cominada por fiscalização, e não por infração – Afastamento – Sanção que deve ser imposta mediante apuração de não conformidade por trecho fiscalizado - Obtenção de imagem da rodovia, por consulta em site, indicativa de duas cominações relativas a um único trecho – Impossibilidade - Determinação da consideração, para fins dessas multas, de não conformidades no mesmo trecho – Persistência das demais cominações. Pedido julgado parcialmente procedente.

Dá-se parcial provimento ao recurso.

Vistos.

1. Trata-se de ação de anulação proposta por Rodovias da Colinas S/A. em face da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP, pleiteando a anulação de multiplicação de penalidade contratual que lhe foi imposta. O pedido foi julgado improcedente (Emb. decl. rejeitados – fl. 745/746), julgando-se extinto o processo, nos termos do artigo 487,

inciso I, do Código de Processo Civil, carreando-se à requerente o pagamento das custas e de honorários advocatícios fixados no percentual mínimo sobre o valor dado à causa, na forma do artigo 85, §2º, inc. III do Código de Processo Civil (fl. 723/726).

Inconformada, apela a requerente (fl. 752/778), visando, em resumo, a reforma da sentença, com inversão do julgado.

Processado regularmente e sobrevindo contrarrazões (fl. 842/857), subiram os autos a esta Instância.

É o relatório.

2. Rodovias das Colinas S/A. propôs ação anulatória em face da Agência de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP, ao argumento de que é concessionária de serviços públicos responsável pela malha rodoviária estadual de ligação entre Itu-Campinas, Rio Claro-Piracicaba-Tatuí, Itu-Tatuí, Jundiaí-Itu, Itu-Tietê e SPI-102/300 Contorno de Itu que interliga a Rodovia SP-075 à SP-300, constituindo o Sistema Rodoviário cuja operação foi delegada conforme Contrato de Concessão firmado com o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo, cuja regulação e fiscalização contratual competem à requerida. Nesse passo, foi autuada em virtude de cinco infrações, no valor de R\$314.791,80 (trezentos e quatorze mil, setecentos e noventa e um reais e oitenta centavos), por ter sido constatada a não execução injustificada do serviço da poda manual e mecanizada nos trechos

descritos na inicial. Houve a instauração de processo administrativo, onde restou julgada subsistente a notificação, não se acolhendo os termos da defesa prévia (fl. 144/153; 224/226), alegações finais (fl. 231/237; 239/240), e recurso interposto (fl. 281/284; 345/347). Entende, contudo, que os critérios utilizados pela ARTESP para a multiplicação da infração não condizem com as cláusulas ajustadas entre as partes, tampouco com o princípio da proporcionalidade ou com os critérios do bom senso. Pretende, assim, a anulação da multiplicação por 5 vezes da penalidade contratual (fl. 265/269; 273/277; 348/349), de maneira a adequar as penalidades impostas aos exatos termos do Contrato de Concessão e do TAM Coletivo 2006/01, reduzindo-se para 1 infração, e fixando-se o valor da multa na quantia máxima de até R\$62.958,36 (sessenta e dois mil, novecentos e cinquenta e oito reais e trinta e seis centavos), já pago por via administrativa.

Com efeito, o rol documental reporta que em vistorias realizadas em 20 de março de 2019 e em 25 de março de 2019, a fiscalização da ARTESP constatou que a concessionária deixou de executar a poda manual e mecanizada do revestimento vegetal que atingiu 30 centímetros, nos trechos das rodovias SP-300, e SP-280.

Destarte, a concessionária sustenta a inoccorrência da infração, e que a multiplicação da penalidade por cinco vezes não está prevista no correspondente contrato.

A ARTESP, por seu turno, defende que a

controvertida majoração da multa devida pela inobservância da obrigação de poda de revestimento vegetal está assentada no respectivo edital, notadamente no seu **Anexo 01, item II, alínea “a”, e Anexo 10, item 2.5**, e que a multiplicação da sanção por cinco deveu-se ao fato de que o descumprimento foi verificado em cinco trechos distintos concedidos à apelante. A verificação da infração foi visual, valendo-se a fiscalização de cone de sinalização, que tem altura mínima de 70 centímetros (fl. 219), ou seja, mais que o dobro do limite contratual de 30 centímetros. Tais circunstâncias foram objeto de correspondente relatório fotográfico que instruiu o respectivo procedimento administrativo (fl. 199/205), não restando dúvida quanto ao cometimento das infrações.

Nessa espia, a ARTESP argumenta que os relatórios anexos à notificação reportam cada uma das infrações, cometidas em trechos distintos de rodovias, e distantes entre si, conjuntura que ratifica a ocorrência de cinco infrações, assim descritas:

- Rodovia SP-300, km 146+330, sentido leste;
- Rodovia SP-300, km 143+210 até km 143+310, sentido leste;
- Rodovia SP-300, km 100+350 até km 100+380, sentido leste;
- Rodovia SP-300, km 98+230 até km 98+270, sentido leste;
- Rodovia SP-280, km 116+980 até km 117+000, sentido leste (fl. 133/135).

O Termo Aditivo e Modificativo Coletivo - TAM 01/06 (fl. 350/361; 362/405), à sua vez, prevê a aplicação de uma penalidade para não conformidade verificada (fl. 221/223), e o edital dispõe sobre a unidade de infração corresponde a um trecho homogêneo da rodovia (**item 1; Grupo ARTESP I, Nível ARTESP E, Classificação por infração** – fl. 132).

Portanto, diante da verificação de cinco não conformidades, de acordo com os argumentos da ARTESP, persistiria a multa cominada à concessionária, cingindo-se a controvérsia sobre a consideração da penalidade cominada, se por trecho no qual as infrações foram constatadas, ou se persiste calculada sobre o número de violações cometidas.

Em apelação, a concessionária defende que o respectivo procedimento administrativo está eivado de nulidade, pois, a verificação das não conformidades se deu mediante o uso de cone de sinalização, sem qualquer escala, que não se prestaria de parâmetro para a aferição das violações, tendo em vista que a ARTESP sequer mencionou a metragem excedente da vegetação que deveria ser regulamente objeto de poda. Além disso, a multa deve ser imposta por inspeção e não por infração constatada.

Sem razão a apelante. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Justiça é robusta ao entender admissível o uso de cone de sinalização na constatação da altura da vegetação objeto de poda

constante, pois, conforme as normas da ABNT, NBR 15071, diga-se, encartada nos presentes autos (fl. 219), eis que o objeto demarcatório de sinalização possui altura *mínima* de 70 centímetros, e a *obligatio* determina a manutenção da cobertura vegetal das rodovias concedidas na altura de 30 centímetros. O relatório fotográfico (fl. 199/205), à sua vez, não deixa dúvida quanto ao estado da vegetação encontrada pela fiscalização nos apontados trechos, não restando dúvidas de que a obrigação contratual da poda regular e altura máxima permitida foi desrespeitada. Sobre a questão, confira-se precedentes desta Corte de Justiça, *in verbis*:

“Ação de nulidade de autuação por descumprimento contratual. São Paulo. Nulidade por cerceamento de defesa e falta de fundamentação. Inocorrência. Prova pericial que não se mostrou imprescindível para o julgamento. Preliminares afastadas. Mérito. Concessionária de rodovias estaduais. Insurgência contra aplicação de multa por descumprimento da obrigação de manutenção e conservação do revestimento vegetal. Ausência de poda quando vegetação chega a 30 cm. Infração que se consuma com o inadimplemento do dever contratual. Desnecessidade de notificação prévia para regularização. **Uso de cone de sinalização na constatação da altura da vegetação. Possibilidade. Comprovação de que a cobertura vegetal excedeu os 30 centímetros que caracterizam a infração.** Redução da multa. Impossibilidade. Penalidade aplicada conforme

previsão contratual. Observância do contraditório e da ampla defesa na esfera administrativa. Sentença de improcedência mantida. Precedentes. Recurso não provido.” (AC nº 1061720-20.2022.8.26.0053, 10ª Câm. de Dir. Público, rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. 13.11.2023)(g.n.).

No mesmo sentido: AC nº 1072581-65.2022.8.26.0053, São Paulo, 2ª Câm. de Dir. Público, relª Desª Luciana Bresciani, j. 27.07.2023); AC nº 1062676-36.2022.8.26.0053, São Paulo, 6ª Câm. de Dir. Público, Relª Desª Maria Olivia Alves, j. 27.11.2023; AC nº 106215-78.2022.8.26.0053, São Paulo, 6ª Câm. de Dir. Público, rel. Des. Alves Braga Junior, j. 19.02.2024.

Em verdade, a concessionária tenta evocar nulidades inexistentes, eis que o procedimento administrativo observou o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, e como a insurgência manifestada quanto ao cone de sinalização foi por ela suscitada, tendo em vista que o objeto demarcatório sinalizador tem dimensões previstas em específicas normas técnicas que determinam sua altura de, *no mínimo*, 70 centímetros, incumbia à apelante prova em contrário, circunstância não verificada na espécie.

No que concerne à avença propriamente dita, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, contrato de concessão *“é o ajuste pelo qual a Administração delega ao particular a execução*

*remunerada de serviço ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que explore por sua conta e risco, **pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais**. Daí a tripartição da concessão em concessão de serviço público, concessão de obra pública e concessão de uso de bem público, consubstanciadas em contrato administrativo bilateral, comutativo, remunerado e realizado intuito personae.” (in “Direito Administrativo Brasileiro”, 10. ed. atualizada, p. 215/216).*

Nesse molde, o contrato, tradicionalmente, é causa originária e as obrigações são meras consequências, de toda a sorte que cumpre aos contratantes, traçar a exata medida do acordo de vontades, vez que por garantia das próprias partes, a interpretação inicial é sempre restrita, porquanto vale o vetusto brocardo *pacta sunt servanda*, o que implica, mormente nos contratos bilaterais, na cautela de boa redação das cláusulas contratuais.

A par disso, o respectivo edital prevê (Anexo 11 – Das infrações relacionadas aos serviços de conservação do revestimento vegetal), quanto ao padrão de conservação do revestimento vegetal:

- Poda manual ou mecanizada de gramados: **mínimo quatro vezes ao ano e/ou quando a altura da vegetação atingir 30 cm em trechos genéricos da rodovia** ou, 10 cm nos entornos de instalações operacionais, de suporte e imediações de monumentos e obeliscos.(Descrição e Padrões para

os Programas de Faixa de Domínio – alínea b.1)fl.
96)(g.n.).

A penalidade imposta à concessionária, por seu turno, está prevista, como se disse, no Termo Aditivo e Modificativo Coletivo - TAM 01/06 (fl. 350/361; 362/405), que revogou pretérita observação constante na tabela do aludido Anexo 11 do correspondente edital (fl. 256), e que prevê sanção, quanto ao revestimento vegetal, pela não execução da poda manual e mecanizada nos prazos estabelecidos no contrato, conforme o **item 1; Grupo ARTESP I, Nível ARTESP E, Classificação por infração** (fl. 132).

Nessa espia, de inteira pertinência, o conceito rodoviário de trecho: *“toda rodovia é constituída por um ou mais trechos rodoviários. O trecho pode ser definido como um segmento da rodovia limitado por dois pontos entre os quais não há variação significativa de tráfego, ou de largura, ou número de pistas, ou de tipo de superfície de rolamento. O trecho pode ser delimitado também por uma cidade, ou por uma interseção rodoviária, ou por limites de unidades de conservação rodoviária. Ou ainda, por mudanças na jurisdição da rodovia.”* (in www.infraestrutura.pr.gov.br), sendo idêntico o conceito de que: *“As rodovias estão divididas em segmentos, geralmente delimitados por entroncamentos ou interseções com outras rodovias, os quais são denominados de trechos rodoviários”* (in www.der.df.gov.br). O sítio eletrônico do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo, a despeito de classificar e codificar as rodovias do estado, não traz a definição de trecho rodoviário, mas,

apenas dos acessos, interligações, radiais, transversais e marginais.

A par disso, do cotejo entre a definição de trecho suso referida e a consulta realizada no endereço eletrônico <https://www.google.com.br/maps>, é possível constatar que o **km 98+230** até o **km 98+270** (<https://maps.app.goo.gl/Sjw4MgBBE4nq8wif9>), e o **km 100+350** até o **km 100+380** (aplicação de duas sanções distintas), estão compreendidos no mesmo trecho, que vai do **km 97 até o km 102**. Nesse sentido, a imagem por satélite é indicativa de que há um trevo no **km 97**, e a pista segue duplicada, passando por uma ponte que transpõe o Rio Tietê, até alcançar a Saída localizada no km 102 da rodovia, ou seja, sem variação significativa de tráfego, ou de largura, ou número de pistas, sob a mesma jurisdição, donde se concluiu que as não conformidades ali constatadas *estão no mesmo trecho da SP-300*, e assim devem ser consideradas para fins da aplicação da controvertida multa.

Já em relação ao **km 146**, localizado na divisa entre os Municípios de Tietê e Porto Feliz (<https://maps.app.goo.gl/QrCYovhmL9niT98MA>), vê-se claramente que ali há uma saída para a Estrada da Santa Cruz (via rural não pavimentada), tratando-se de trecho de pista simples, ao passo que o **km 143** (<https://maps.app.goo.gl/eY7qHY76wcMBS8Pg9>), se trata de trecho duplicado e, portanto, a rodovia apresenta condições distintas, com maior tráfego e número de pistas, justificando-se a aplicação de

uma multa para cada trecho.

Finalmente, nada a considerar em relação a não conformidade constatada na Rodovia SP-280, km 116+980 até o km 117+100, sentido leste, eis que localizado em rodovia distinta, e por isso, trecho inegavelmente diverso, razão por que essa multa persiste.

Por epítome, a r. sentença recorrida é reformada para julgar parcialmente procedente o pedido para, mantida a verificação das não conformidades ensejadoras das respectivas autuações, considerar as penalidades relativas às não conformidades encontradas nos **km 98+230** até o **km 98+270 e km 100+350** até o km **100+380** como uma única infração, mantidas as demais cominações. Face à sucumbência recíproca, cada parte arcará com o pagamento das custas e despesas processuais à razão da metade, além de honorários advocatícios da parte adversa, no valor mínimo legal das faixas previstas no artigo 85, parágrafos segundo e terceiro, do Código de Processo Civil.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, dou parcial provimento ao recurso.

Ricardo Anafe
Relator