



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000349854

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1072863-06.2022.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ENTREVIAS CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA S/A, sendo apelada AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARTESP.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 3ª 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 KLEBER LEYSER DE AQUINO (Presidente sem voto), JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA E CAMARGO PEREIRA.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 1072863-06.2022.8.26.0053

Apelante: Entrevias Concessionária de Rodovia S/A

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

Comarca: **São Paulo**

Voto nº 14041

Apelação. Ação anulatória de ato administrativo. Contrato administrativo. Concessão de rodovia. Processo administrativo pelo qual foi imposta penalidade de multa à concessionária, por infração contratual consistente em não executar a limpeza, lavagem ou pintura de defensas metálicas, no mínimo duas vezes por ano. Improcedência na origem. Pretensão de reforma afastada. Descumprimento contratual demonstrado. Inobservância do cronograma de atividades elaborado pela própria contratada. Aplicação da penalidade que observou as disposições contratuais. Dever de conservação da rodovia que é inerente ao próprio objeto do ajuste. Sentença de improcedência mantida. Recurso não provido.

Cuida-se de apelação interposta contra sentença (fls. 593/601), pela qual, foi julgado improcedente o pedido de anulação de ato administrativo de imposição de multa, ajuizado pela empresa **Entrevias Concessionária de Rodovia S/A** contra a **Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP**. Pela sucumbência, a autora foi condenada ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios da parte adversa, fixados em 10% do valor atribuído à causa.

Inconformada com o provimento jurisdicional de primeiro grau, a autora postula a sua reforma (fls. 604/612). Para tanto, aduz o seguinte: **(I)** foi imposta à apelante sanção de multa no

valor de R\$ 113.821,28, por suposto descumprimento do Contrato de Concessão decorrente da inobservância do dever de executar a limpeza, lavagem ou pintura das defensas metálicas, ao menos 02 (duas) vezes ao ano; **(II)** ilegalidade da multa diante da ausência de comprovação do inadimplemento contratual, além da inobservância do dever de realização de fiscalização periódica; **(III)** o cronograma interno é uma liberalidade de organização e não a vincula da mesma forma que o contrato e o edital; **(IV)** a inobservância do cronograma de limpeza não é tipificada no contrato; **(V)** subsidiariamente, caso mantida a sanção, é certo que esta carece de razoabilidade e proporcionalidade, razão pela qual deve ser reduzida.

Contrarrazões às fls. 627/633.

É o relatório.

Os atos discricionários da Administração Pública estão sujeitos ao controle do Judiciário quanto à legalidade formal e substancial. Esta última forma de controle diz respeito aos motivos declarados para a prática do ato administrativo – *teoria dos motivos determinantes*¹ – quando esses motivos forem inexistentes, inverídicos, ou quando faltar congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado que por ele se busca. Nesse sentido, AgRg no REsp 1280729/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/04/2012, DJe 19/04/2012.

Discute-se, no caso em apreço, a licitude de ato administrativo pelo qual foi cominada multa à autora/apelante, por descumprimento de disposição do contrato administrativo de concessão de rodovia firmado entre as partes, tendo por objeto várias prestações, dentre as quais, a obrigação de executar a limpeza, lavagem ou pintura das defensas metálicas, ao menos 02 (duas) vezes ao ano, c.f. estabelecido no contrato, item 3, alínea I do

¹ Teoria dos motivos determinantes: os atos administrativos vinculam-se a seus fundamentos, e acompanham a sorte destes.

Anexo 11, nível B, do Edital.

A apelante defende a não caracterização de infração contratual, por ausência de tipificação da conduta que lhe foi imputada, assim como pela ausência de prova de descumprimento do dever de promover a limpeza, lavagem ou pintura das defensas metálicas.

Fixadas essas premissas, passa-se à análise do mérito recursal.

O ato administrativo, como cediço, goza de presunção de legitimidade, o que significa, na prática, a imposição do ônus de demonstração da invalidade àquele que a alega.

No caso dos autos, nada obstante a irresignação da parte recorrente, o descumprimento contratual quanto à obrigação de promover a limpeza, lavagem ou pintura das defensas metálicas foi devidamente demonstrado.

Explico. A concessionária elaborou programação anual e mensal dos serviços de conservação de rotina, aprovada pela ARTESP, pela qual a obrigação de conservação das defensas metálicas deve ser realizada de acordo com um cronograma, no caso, em abril e setembro de 2019. Assim, houve descumprimento no tocante ao cronograma de atividades elaborado pela própria contratada, o que autoriza a imposição de penalidade, tal qual previsto no Edital de Concessão.

Conforme cuidou de pontuar a MM. Juíza de primeiro grau, a recorrente não observou o item 2.3.3 do Anexo 6 do edital, dado que, não realizou os serviços de manutenção nas datas previstas na programação anual e mensal (fls. 174/177 e 284/290), situação que perdurou até o retorno da fiscalização, em maio e outubro do ano de 2019.

Sobre o tema, há de se considerar que a apresentação de cronograma de atividades pela concessionária permite a racionalização do processo de fiscalização pelo poder concedente e, por essa razão, cria obrigação a ser observada.

Mas não é só. Em que pese o esforço estampado em razões de recurso, há prova robusta do descumprimento do dever de conservação das defensas e a apelante, por sua vez, não logrou êxito em afastar a presunção de veracidade e legitimidade que reveste o auto de fiscalização.

Nesse panorama, não se vislumbra vício ou ilegalidade no processo administrativo que culminou com a imposição de multa em desfavor da *Entrevias Concessionária de Rodovia S/A*.

Em hipóteses análogas, a propósito, já decidiu esta C. Corte de Justiça:

I. Ação anulatória de auto de infração e imposição de multa. São Paulo. ARTESP. Autuação de concessionária de rodovia por inexecução de obrigação prevista no contrato de concessão, consistente em manter, no mínimo, 75% da iluminação no local. Ato administrativo cuja presunção de legitimidade e veracidade não foi elidida. Sentença de improcedência mantida. Precedentes. Recurso não provido.

(TJSP; Apelação Cível 1011068-96.2022.8.26.0053; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 14ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 26/09/2022; Data de Registro: 29/09/2022)

II. APELAÇÃO – Multa administrativa – Concessão de rodovia – Inobservância do dever de realização de limpeza no sistema de drenagem superficial de plataforma, com periodicidade mínima de quatro vezes ao ano – Fiscalização da Agência Reguladora que baseia sua atuação no cronograma de atividades a serem realizadas ao longo do ano enviado pela própria Concessionária – Existência de processo administrativo regular – Descumprimento contratual caracterizado – Multa aplicada em obediência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade – Dever

permanente de fiscalização das rodovias por parte da concessionária – Sentença mantida – Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1090491-71.2023.8.26.0053; Relator (a): Mônica Serrano; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/ Acidentes - 7ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 06/08/2024; Data de Registro: 06/08/2024)

Não há de se cogitar, outrossim, excesso ou ausência de razoabilidade na imposição da sanção, dado que o poder concedente não extrapolou os limites estabelecidos no edital e no contrato de concessão.

Nessa toada, a r. sentença impugnada não comporta qualquer reparo.

Mantida a r. sentença, majoro o valor da verba honorária em mais 2% sobre o valor da causa, atualizado a partir do ajuizamento da ação, a teor do disposto no artigo 85, § 11 do CPC.

Pelo exposto, **nego provimento** ao recurso.

PAOLA LORENA
Relatora