



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000351539

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1073136-48.2023.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante ENTREVIAS CONCESSIONARIA DE RODOVIA S/A, é apelado AGENCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARTESP.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª 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 RICARDO ANAFE (Presidente), BORELLI THOMAZ E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

RICARDO ANAFE

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1073136-48.2023.8.26.0053 – São Paulo

Apelante: Entrevias Concessionária de Rodovias S/A.

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

TJSP – (Voto nº 33.892)

Apelação Cível. Declaratória de nulidade de ato administrativo. Imposição de multa à concessionária da rodovia – Falta de poda manual ou mecanizada de gramados – Nulidade - Ausência de informações técnicas - Não utilização de instrumento de medição da altura - Irrelevância – Notificação instruída por relatório fotográfico das vistorias realizadas – Imagens que em perspectiva com outros elementos que as compõe, reportam altura da vegetação acima do limite contratualmente previsto – Necessidade de prévia reunião para fixação de prazo para correção das não conformidades – Afastamento – Edital e contrato que não preveem essa obrigação - Serviços rotineiros de manutenção de incumbência da concessionária – Penalidade imposta nos termos e segundo enquadramento de infrações dispostos na avença – Sentença de improcedência do pedido mantida.

Nega-se provimento ao recurso.

Vistos.

1. Trata-se de ação de rito ordinário proposta por Entrevias Concessionária de Rodovias S/A. em face da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP, pleiteando a anulação da penalidade que lhe foi imposta, bem como que a requerida se abstenha de inscrevê-la em dívida ativa ou no Cadin. O pedido foi julgado improcedente e, tendo em vista a caução oferecida ao Juízo, determinou-se que os efeitos da decisão de suspensão de exigibilidade permanecerão até o vencimento da garantia,

do trânsito em julgado, ou de decisão judicial ulterior, o que ocorrer primeiro. Por fim, em razão da sucumbência, condenou a requerente ao pagamento das despesas processuais, além de honorários advocatícios fixados em 10% do valor atualizado da causa (fl. 664/672).

Inconformada, apela a requerente (fl. 677/704), visando, em resumo, a reforma da sentença, com inversão do julgado.

Processado regularmente e sobrevindo contrarrazões (fl. 713/729), subiram os autos a esta Instância.

É o relatório.

2. Entrevias Concessionária de Rodovias 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 de operação, conservação, manutenção e realização de investimentos necessários para a exploração do Sistema Rodoviário “Lote Centro-Oeste Paulista – Lote 28”, conforme o Contrato de Concessão Rodoviária nº 0352/ARTESP/2017 (fl. 309/431). No ano de 2019, foi autuada onze vezes, em virtude de infração decorrente da não realização do serviço da poda manual e mecanizada nos trechos descritos na inicial (Revestimento Vegetal, item 1, Grupo I, Nível E do Anexo 11 – fl. 296). Houve a instauração de processo administrativo (fl. 50), e a despeito do oferecimento de defesa prévia, alegações finais e recurso administrativo (fl. 61/73; 95/105 e 184/201), nos quais sustentou a nulidade do procedimento administrativo, e a ausência de proporcionalidade das sanções impostas, a Diretoria de Investimentos da

requerida, afastou nove penalidades aplicadas, persistindo, todavia, duas sanções (222934 e 222940 – fl. 306/308), que resultaram nos Termos de Aplicação de Penalidades TAP.DIN.0480/23, no valor de R\$93.395,61 (noventa e três mil trezentos e noventa e cinco mil reais e sessenta e um centavos – fl. 582/583). Não foram observadas as diretrizes procedimentais constantes do PO.DIN/41, pois, ausente previsão específica no contrato, a requerida deixou de realizar reunião prévia para definição do prazo para correção da não conformidade apurada, além de não a ter notificado. Não houve inadimplemento contratual, pois, foi utilizado equipamento inapto para aferição da exata altura da vegetação. Subsidiariamente, sustenta falta de razoabilidade e proporcionalidade na sanção aplicada, motivo por que requereu a concessão da tutela de urgência, para o fim de garantir a suspensão da exigibilidade da multa imposta, bem como para determinar-se que a requerida se abstenha de inscrevê-la em Dívida Ativa/CADIN, ou que adote qualquer outra medida de cobrança da multa até o julgamento e, ao final, a procedência da ação, com a declaração de nulidade do ato administrativo ensejador da sanção, ou a redução da penalidade aplicada.

Com efeito, o rol documental reporta que em vistorias realizadas em 15 de abril de 2019 e em 16 de abril de 2019, a fiscalização da ARTESP constatou que a concessionária descumpriu o contrato relativamente à não conservação de rotina do revestimento vegetal, nos trechos das rodovias SP-330 e SPA-343/322.

A ARTESP defende que foi instaurado correlato procedimento administrativo sobre os fatos noticiados. O serviço de

rotina de conservação que não tem prazo para superação das não conformidades constatadas, e que o prazo de 24 horas previsto no item b.1.6. corte e poda, previsto no contrato demonstra que o serviço deve ser executado imediatamente após a verificação do não cumprimento. Já o evocado item 8.3 do Anexo 06, não trata especificamente de conservação de rotina e, portanto, não se relaciona com o serviço de conservação de rotina, sem relevância no caso concreto. Valeu-se de correto método de aferição da altura da vegetação, e o relatório fotográfico apresentado pela concessionária, registra serviços realizados fora do prazo estipulado. Além disso, a realização do serviço *a posteriori* não afasta a penalidade. O lapso temporal entre a identificação e reparo das não conformidades é indicativo da falha no serviço de monitoramento da concessionária, e viola o art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95. Por fim, a multa foi aplicada de acordo com os critérios previstos no edital (fl. 624/640).

Com efeito, a controvertida multa devida pela não execução da poda manual e mecanizada do revestimento vegetal quando a altura da vegetação atingir 30 centímetros em trechos genéricos da rodovia, está assentada no respectivo edital, notadamente no seu **Anexo 11, item I, Grupo I, Nível E** (fl. 55).

Tais circunstâncias foram objeto de correspondente relatório fotográfico que instruiu o respectivo procedimento administrativo (fl. 56/60), 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 das controvertidas infrações, assim descritas:

- Rodovia SP-330 km 363+400 a 363+800 – Sentido Norte;
- Rodovia SP-330 – km 362+400 a km 363+000 – Sentido Norte;
- Rodovia SPA-343/322 km 6+000 a km 6+200 – Sentido Norte
- Rodovia SPA-343/322 – km 7+100 a km 7+300 – Sentido Norte (fl. 51/54; 56/60).

Em apelação, a concessionária defende que o respectivo procedimento administrativo está eivado de nulidade, pois, não foi realizada reunião previa para que fossem estabelecidos prazos, não previstos contratualmente, para a solução/superação das não conformidades, além de a notificação de autuação padecer de instrução adequada.

A questão sobre a necessidade de reunião prévia e fixação de prazo para correção das não conformidades condiz com a avença propriamente dita, e será analisada oportunamente.

No que condiz ao procedimento administrativo, não procede a alegação de instrução inadequada da notificação de autuação, pela ausência de informações técnicas, especialmente, a falta de

comprovação da altura da vegetação ensejadora da autuação.

O relatório fotográfico que instruiu o correspondente procedimento administrativo, especificamente as fotografias relativas aos trechos da SP-330 e da SPA-343/322, reportam, de forma patente, que a vegetação que deveria ser objeto de poda regular, apresenta altura superior a 30 centímetros (fl. 56; 58/60).

Nesse sentido, ainda que não comprovada a utilização de instrumento próprio para a aferição de altura (fl. 234), as imagens da vegetação em perspectiva ao acostamento, às árvores do entorno, aos postes de cercas, e às defensas, não deixam dúvidas de que a altura dos vegetais localizados nos trechos de pista vistoriados pela ARTESP era em muito superior a 30 centímetros, sendo despicienda, *in casu*, a utilização de utensílio de medição, ao passo que a concessionária não apresentou prova, ou mesmo singelo relatório do período da poda dita realizada em obediência ao contrato.

Acresça-se a isto que a alegada deficiência de dados técnicos tais seria determinante se impossibilitasse o regular exercício de defesa, circunstância não verificada na espécie, pois, a despeito dos argumentos deduzidos, no curso do procedimento administrativo, foi inequivocamente demonstrada a não execução da poda mecânica ou manual nos termos avençados.

As imagens colacionadas pela própria apelante nas razões recursais, não deixam dúvidas sobre o estado da vegetação

constatado pela ARTESP, e as correções feitas posteriormente pela concessionária, demonstrando, inclusive, que ao tempo da vistoria, a vegetação invadia o acostamento no trecho da Rodovia SPA-343/322 (fl. 695/696).

Neste contexto, se verifica que a concessionária, em verdade, tenta evocar nulidades inexistentes, eis que o procedimento administrativo observou o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, e as questões suscitadas pela ora apelante não foram aptas à desconstituição das penalidades, impostas segundo critérios técnicos, e amparadas no edital e no correspondente contrato, conforme amplamente demonstrado.

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, 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 – Anexo 06, item 2.3., alínea b.1 – fl. 460).

Da intelecção da cláusula suso referida, colhe-se claramente que a execução da *obligatio* ocorrerá sempre que a vegetação alcançar a altura prevista de 30 centímetros, daí não haver falar em ausência de prazo estipulado contratualmente, muito menos da necessidade de reunião prévia para fixação de termo visando a correção da não conformidade, eis que o próprio edital é claro nesse sentido.

Em outras palavras, é obrigação da concessionária zelar pelas condições das rodovias a ela concedidas, notadamente no que concerne à poda manual ou mecanizada objeto da controvérsia, que se trata de serviço de manutenção estabelecido contratualmente, a ser

executado pela apelante, de forma regular, nos exatos termos pactuados, isso não se discute.

Logo, se a fiscalização verificou o não cumprimento, não há necessidade de fixação de prazo para correção de medida que deveria ser adotada de forma rotineira, sem qualquer provocação.

Além disso, não consta do edital, ou mesmo do contrato, disposição ao teor de que a ARTESP deveria notificar previamente a concessionária sobre a necessidade de medidas tendentes à regularização de não conformidades constatadas, tratando-se de mera liberalidade, e não obrigação contratualmente prevista.

A par disso, não pode a concessionária alegar que não tinha conhecimento da não conformidade. Entendimento contrário permitiria o descumprimento dos serviços de manutenção de rotina das rodovias concedidas, previstos no edital e contrato (fl. 111/113; 309/431), até que a apelante fosse comunicada da não conformidade, circunstância que comprometeria a eficiência do serviço concedido, resultando em risco aos usuários, e onerando a ARTESP por descumprimento de obrigação que não lhe incumbe, o que não deve admitir.

E como bem salientado pelo *decisum*, compete à concessionária a implementação de Serviço de Inspeção de Tráfego, composto por unidades móveis que devem circular permanentemente nas vias concedidas, estabelecido, inclusive, tempo médio de circulação

entre uma e outra viatura, e dentre suas atribuições, inclui-se a detecção de qualquer irregularidade e ocorrência, além da identificação da necessidade de serviços de manutenção da rodovia (Anexo 5 – item 5.4.3.).

Assim sendo, o procedimento administrativo observou os pressupostos legais e regulamentares da edição do controvertido ato administrativo ensejador das multas que visa desconstituir, cuja prova vai muito além da presunção de legalidade e veracidade, por todos os fundamentos deduzidos, e por isso prevalece.

Finalmente, quanto à proporcionalidade e razoabilidade da sanção impostas, tenha-se em vista que se trata de penalidades fixadas e decorrentes de enquadramento previsto na própria avença, a saber, **Revestimento Vegetal, item 1, Grupo I, Nível E, do Anexo 11** (fl. 571), cuja aplicação está prevista na **Cláusula 38.1.1** do Contrato, ao teor de que:

“Na aplicação das sanções, a ARTESP observará o grupo, nível e classificação das infrações tipificadas no Anexo XI.

38.2. O não cumprimento das disposições desse CONTRATO, de seus ANEXOS e do Edital, da legislação e/ou regulamentação aplicáveis ensinará, sem prejuízo das responsabilidades administrativa, civil e penal eventualmente cabíveis, a aplicação das seguintes penalidades contratuais:

(...)

ii. **Aplicação de multa pecuniária (...)**” (fl. 402/403)(g.n.).

Por epítome, a r. sentença recorrida é mantida, por seus próprios fundamentos, mais os ora deduzidos, impondo-se, por força do artigo 85, parágrafo 11, do Código de Processo Civil, a majoração dos honorários advocatícios devidos para 11% sobre o valor atualizado da causa.

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

Ricardo Anafe
Relator