



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000372271

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1038929-23.2023.8.26.0053, 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), CAMARGO PEREIRA E ENCINAS MANFRÉ.

São Paulo, 15 de abril de 2025.

PAOLA LORENA
Relatora
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 1038929-23.2023.8.26.0053

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 14039

Apelação. Ação anulatória de ato administrativo. Contrato administrativo. Concessão de rodovia. Processo administrativo que resultou em imposição de penalidade de multa à concessionária, por infração contratual consistente em *não promover a limpeza geral de bueiros*. Pretensão de reforma afastada. Descumprimento contratual demonstrado. 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. 668/676), pela qual foi julgado improcedente 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 no percentual mínimo previsto nos incisos do §3º, do art. 85 do CPC.

Inconformada com o provimento jurisdicional de primeiro grau, a autora postula a sua reforma (fls. 698/705). Para tanto, aduz o seguinte: **(I)** ilegalidade da multa diante da ausência de comprovação do inadimplemento contratual, dado que o prazo para limpeza anual dos bueiros é o dia 31 de outubro de cada ano, e a limpeza foi realizada em 28/10/2020; **(II)** a aplicação da sanção

pressupõe que a ARTESP verifique se a concessionária observou a periodicidade mínima prevista em contrato; **(III)** enfrentou problemas técnicos relacionados à existência de assoreamento do sistema de drenagem e ao bueiro de travessia.

Contrarrazões às fls. 717/726.

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 de contrato administrativo de concessão de rodovia firmado entre as partes, tendo por objeto a obrigação de promover a limpeza dos bueiros, c.f. estabelecido no contrato, item 4.2., item I, Grupo i, Nível F do Anexo XI (Das Penalidades) do Edital.

A apelante defende a não caracterização de infração contratual, dado que a limpeza ocorreu dentro do prazo previsto no Anexo 6, item 2.2.c.3.1, ou seja, até 31 de outubro de cada ano.

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

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

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 da obrigação de limpeza dos bueiros foi devidamente demonstrado.

Explico. A concessionária elaborou programação anual e mensal dos serviços de conservação de rotina, aprovada pela ARTESP, pela qual a limpeza dos dispositivos de drenagem profunda deveria ser realizada durante o mês de agosto de 2020. Assim, houve descumprimento no tocante ao cronograma de atividades elaborado pela própria contratada, o que autoriza a imposição de penalidade, conforme previsto no Edital de Concessão.

Nessa ordem de ideias, a recorrente não observou o item 2.2 e 3.1 do Anexo 6 do edital, dado que, não realizou os serviços de manutenção nas datas previstas na programação anual e mensal (fls. 393 e seguintes), 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 pela contratada.

Mas não é só. Em que pese o esforço estampado em razões de recurso, a apelante não fez prova de evento extraordinário, apto a obstar a execução dos serviços. Nesse ponto, assiste razão à apelada, ao afirmar que, quando da apresentação da programação do serviço de limpeza dos bueiros, em novembro de 2019, a concessionária deveria identificar as peculiaridades do caso, tal como a presença de APP, e providenciar eventual licença para a

realização dos serviços no local.

Nesse panorama, não se vislumbra vício ou ilegalidade no processo administrativo que culminou na imposição de multa em desfavor da *Entrevias Concessionaria 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, na medida em que o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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