



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000391895**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1004141-37.2024.8.26.0347, da Comarca de Matão, em que é apelante MUNICÍPIO DE MATÃO, é apelado GPLAN CONSTRUTORA LTDA.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 6ª 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 SILVIA MEIRELLES (Presidente sem voto), SIDNEY ROMANO DOS REIS E MARIA OLÍVIA ALVES.

São Paulo, 23 de abril de 2025.

**TANIA AHUALLI**

**Relator(a)**

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1004141-37.2024.8.26.0347

Apelante: Município de Matão

Apelado: GPLAN Construtora Ltda.

Comarca: Matão

Juiz Prolator: Dra. Ana Teresa Ramos Marques Nishiura Otuski

**VOTO nº 11341**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO DESPROVIDO.**

**I. Caso em Exame**

*1. A empresa GPLAN Construtora Ltda. ajuizou ação anulatória contra o Município de Matão, visando anular ato administrativo que aplicou multa e proibiu a participação em licitações e contratos com a Administração Pública por doze meses, sem o devido processo legal.*

**II. Questão em Discussão**

*2. A questão em discussão consiste em verificar a legalidade do ato administrativo, especialmente quanto à garantia de ampla defesa e contraditório na aplicação de penalidades.*

**III. Razões de Decidir**

*3. O controle jurisdicional limita-se ao exame da legalidade dos atos administrativos, não podendo o Judiciário se imiscuir no mérito administrativo.*

*4. A Lei nº 14.133/2021 exige a instauração de processo administrativo para aplicação de sanções, garantindo defesa prévia, o que não ocorreu no caso.*

**IV. Dispositivo e Tese**

*5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. A aplicação de penalidades administrativas requer processo administrativo prévio, assegurando contraditório e ampla defesa. 2. A ausência de tais garantias implica na nulidade do ato administrativo.*

*Legislação Citada:*

*CF/1988, art. 5º, LV; Lei nº 14.133/2021, arts. 156 a 158.*

*Jurisprudência Citada:*

*TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1001204-73.2022.8.26.0137; Rel. Magalhães Coelho; 7ª Câmara de Direito Público; j. 28/06/2023.*

*TJSP; Apelação Cível 1011151-95.2022.8.26.0576; Rel. Marcos Pimentel Tamassia; 1ª Câmara de Direito Público;*

j. 07/03/2023.

TJSP; *Apelação Cível 1059711-90.2019.8.26.0053; Rel. Antonio Carlos Malheiros; 3ª Câmara de Direito Público; j. 25/06/2020.*

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo **MUNICÍPIO DE MATÃO** contra a r. sentença de fls. 1306/1317 que julgou procedente ação anulatória de ato administrativo ajuizado por **GPLAN CONSTRUTORA LTDA**, para “*anular o ato proferido pelo requerido MUNICÍPIO DE MATÃO, conforme fls. 66/67, concernente à aplicação imediata de multa de um cento do valor de cada lote (1 e 5), correspondente a R\$ 3.756,37, além da proibição de participação de certame licitatório, e pactuação de contratos com a Administração Pública pelo período de doze meses (fls. 68/70), sem o devido processo legal.*”

Apela a Municipalidade às fls. 1322/1330 em busca da reforma da r. sentença. Aduz que a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos tem acento constitucional e deriva do princípio da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público e da legalidade administrativa, de tal sorte que caberia à parte adversa a prova da ilegalidade do ato administrativo, o que, a seu, não se deu, na medida em que o autor pretende a revisão apenas do mérito administrativo que lhe é desfavorável. Requer o provimento do recurso.

Contrarrazões (1334/1339).

#### **É o relatório.**

Trata-se de ação anulatória de ato administrativo em que a empresa autora aduz ter saído vencedora em processo licitatório para execução de serviços de iluminação pública em estádios municipais de futebol, localizados na cidade de Matão, juntamente com o fornecimento de mão de obra, equipamentos e materiais necessários à execução.

Assevera, no entanto, que, ao receber o contrato para assinatura, constatou diversas ilegalidades administrativas, o que a impossibilitou de assinar o instrumento.

Relata que, apesar de ter apresentado a devida justificativa,

a Comissão de Contratação opinou pelo indeferimento e de pronto aplicou multa de 1% sobre o valor total da obra (R\$3.756,37), além da proibição de contratar com o município pelo prazo de 12 meses (fls. 68/70).

Sustenta que, para a aplicação de penalidade por infração administrativa, imprescindível a instauração de processo administrativo, lhe garantindo o direito de apresentação de defesa prévia, além de tal procedimento ser conduzido por comissão composta por, no mínimo, dois servidores estáveis, o que não ocorreu no caso, já que a decisão foi proferida diretamente pelo Prefeito Municipal que, apenas seguiu o relatório da comissão.

Assim, entendendo pela ilegalidade do ato administrativo, requereu a sua anulação.

O d. Juízo, por sua vez, acolhendo a tese invocada pela autora, julgou a ação procedente, ao fundamento de que, de fato, não foi respeitado seu direito de defesa.

É contra essa decisão que se pauta o recurso.

Cabe destacar, inicialmente, que o controle jurisdicional está restrito ao exame da legalidade dos atos administrativos, portanto, não podendo o Poder Judiciário se imiscuir no mérito dos critérios estabelecidos pela Administração Pública, onde vigora seu poder discricionário, ante o juízo de conveniência e oportunidade.

A propósito, sobre esse tema, leciona Hely Lopes Meirelles que: *“Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do Governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito. (Direito Administrativo Brasileiro, 40ª edição, Malheiros, 2014, págs. 789/790).”*

E, ainda, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *“O Poder*

*Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, agora, pela Constituição, também sob o aspecto da moralidade (arts. 5º, inciso LXXIII, e 37). Quanto aos atos discricionários, sujeitam-se à apreciação judicial, desde que não se invadam os aspectos reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública conhecidos sob a denominação de mérito.” (Direito Administrativo Atlas 20ª ed. pág. 689/690).*

No mérito, ao que se apura dos autos, a questão envolve a legalidade do ato, na medida em se analisa se houve ou não a garantia à ampla defesa e contraditório quando da aplicação da pena de multa e de proibição de contratar com o poder público municipal. Logo, sendo o caso de se analisar o pleito trazido pela empresa ora apelada.

De acordo com os artigos 156 a 158 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), afere-se que, *in verbis*:

*“Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:*

*(...)*

**II - multa;**

**III - impedimento de licitar e contratar;**

*(...)*

*Art. 157. Na aplicação da sanção prevista **no inciso II do caput do art. 156 desta Lei, será facultada a defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis**, contado da data de sua intimação.*

*Art. 158. A aplicação das sanções previstas nos **incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei** requererá a **instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis**, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no*

*prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.” gn*

Nessa toada, não resta dúvidas, aliás, como bem fundamentou o d. Juízo *a quo*, de que não houve a instauração do devido processo administrativo para que a empresa autora pudesse apresentar sua defesa prévia a qual deveria ser julgada por uma comissão composta, pelo menos, por dois servidores estáveis.

Referidas garantias estão, inclusive, asseguradas em nossa Carta Magna, conforme expressa previsão do artigo 5º, LV:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”*

Portanto, evidenciada a ilegalidade do ato administrativo, este merece ser anulado, afastando-se sua presunção de legitimidade e veracidade.

Nesse sentido, é o entendimento deste TJSP:

*“Apelação Cível Mandado de segurança Professor dos quadros do Município de Piracicaba MANDADO DE SEGURANÇA. Contratação com o Poder Público. Entrega de produtos atrasada injustificadamente. Rescisão unilateral do contrato e imposição de penalidade de suspensão do direito de licitar e contratar com a Administração Pública no prazo de dois anos. Ilegalidade. Violação do princípio do contraditório e da ampla defesa. Anulação da penalidade de suspensão do direito de contratar e licitar com a Administração Pública. Sentença mantida. Recurso voluntário e oficial não providos.” (TJSP; Apelação / Remessa Necessária*

1001204-73.2022.8.26.0137; Relator (a): Magalhães Coelho; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Cerquillo - Vara Única; Data do Julgamento: 28/06/2023; Data de Registro: 28/06/2023)

*“APELAÇÃO Mandado de segurança Rescisão unilateral de contrato administrativo Prerrogativa do Poder Público cujo exercício pressupõe a instauração de um processo administrativo que garanta o contraditório e a ampla defesa, cfe. art. 78, parágrafo único, da Lei Federal 8.666/93, e art. 5º, LV, da CF/88 Decisão da Prefeitura que se deu nos autos do próprio procedimento de licitação, abrindo-se prazo tão somente para a interposição de recurso Inadmissibilidade Contraditório que deve ser prévio e efetivo - Garantias fundamentais da contratada que foram suprimidas Decisão administrativa anulada - Precedentes desta Corte Sentença reformada Recurso provido.” (TJSP; Apelação Cível 1011151-95.2022.8.26.0576; Relator (a): Marcos Pimentel Tamassia; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de São José do Rio Preto - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 07/03/2023; Data de Registro: 08/03/2023)*

*“MANDADO DE SEGURANÇA Pretensão da impetrante na nulidade de procedimento administrativo que lhe impôs a sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública pelo prazo de dois anos Liminar deferida, mas cassada, com a denegação da segurança Recurso recebido no efeito suspensivo, para suspender a sanção imposta, até o julgamento do presente recurso Nulidade de todo o procedimento administrativo que ora se decreta Procedimento administrativo realizado pela Fundação Florestal, eivado de vícios insanáveis, tais como concessão de prazo incompatível com sanção imposta, para defesa previa, alegações finais e recurso, falta de intimação da decisão que sancionou a empresa apelante, publicação errônea da decisão, diversa daquela que foi decidida no procedimento administrativo, e, por fim, recurso considerado intempestivo, quando, de fato, era tempestivo Nulidade que ora se decreta, com o consequente cancelamento da sanção imposta à empresa apelante Violação dos princípios da legalidade, publicidade, contraditório e ampla defesa Outrossim, inteligência do art.9º, incisos I e II, parágrafo 2º, e art. 10º, inciso III, do anexo do Decreto Estadual nº 61.751/15 - Sentença*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*reformada Recurso provido.” (TJSP; Apelação Cível 1059711-90.2019.8.26.0053; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 25/06/2020);*

É o caso de se manter a r. sentença, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Diante desse resultado, majoram-se os honorários em sede recursal para R\$3.000,00.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se que é pacífico no âmbito do Colendo Superior Tribunal de Justiça que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido abordada no bojo do processo.

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

Tânia Ahualli

**Relatora**