



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000405963

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1066552-28.2024.8.26.0053, 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 1ª 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 MAGALHÃES COELHO (Presidente sem voto), RUBENS RIHL E ALIENDE RIBEIRO.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 22.239

APELAÇÃO Nº 1066552-28.2024.8.26.0053

COMARCA: SÃO PAULO

APELANTE: ENTREVIAS S/A

**APELADA: AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS
DELEGADOS DE TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO –
ARTESP**

Julgadora de Primeiro Grau: Josué Vilela Pimentel

**DIREITO ADMINISTRATIVO - RECURSO DE
APELAÇÃO - AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO
ADMINISTRATIVO - MULTA APLICADA PELA
ARTESP - SUPRESSÃO DE AMBULÂNCIA DE
POSTO DE SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO
USUÁRIO - INOCORRÊNCIA DE ERRO DE
TIPIFICAÇÃO - INFRAÇÃO CONTRATUAL
VERIFICADA PELA ARTESP - INOBSERVÂNCIA
AO PRAZO MÁXIMO DE ATENDIMENTO DE
USUÁRIOS NA VIA - CARACTERIZAÇÃO DA
INFRAÇÃO COMO GRAVÍSSIMA, NOS TERMOS
DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO -
PROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO - RECURSO
NÃO PROVIDO.**

- 1. Ação anulatória ajuizada pela concessionária Entrevias S.A. em face da ARTESP postulando a declaração de nulidade de ato administrativo que aplicou sanção em virtude do descumprimento contratual. Sentença de improcedência. Irresignação da parte autora.**
- 2. Infração por descumprimento ao contrato de concessão consistente em desrespeito ao prazo máximo de 20 (vinte) minutos para que ambulância chegue ao atendimento de usuários na via. Caracterização através da identificação da supressão de ambulância em Posto SAU. As ambulâncias localizadas nos Postos SAU adjacentes demoram tempo superior ao previsto no contrato para alcançarem o trecho em questão. Inocorrência de erro de tipificação. Desnecessidade de constatação de "não atendimento de níveis de serviço".**
- 3. Classificação da infração como gravíssima que não merece reparos. Previsão constante do Item 5 do Anexo 11 do Edital. Potencial prejuízo à vida e à integridade física dos usuários, além de prejuízos à saúde e à segurança públicas.**
- 4. Proporcionalidade da multa observada quando da pactuação do contrato e fixado com base nas disposições ali previstas. Impossibilidade de que o Poder Judiciário substitua a sanção aplicada sob a égide da proporcionalidade. Precedente desta Corte de Justiça.**
- 5. Manutenção da sentença recorrida. Não provimento**

do recurso interposto.

Vistos.

Trata-se de apelação interposta por **ENTREVIAS S/A** contra a r. sentença de fls. 1513/1519 que, em ação anulatória por ela ajuizada em face da **AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO – ARTESP**, julgou improcedentes os pedidos, extinguindo o processo, com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, inciso I, do CPC. Pela sucumbência, a autora foi condenada ao pagamento das custas, das despesas processuais e dos honorários advocatícios da parte adversa, fixados no percentual mínimo incidente sobre o valor da causa.

A autora opôs embargos de declaração (fls. 1522/1525), os quais foram rejeitados pela decisão de fls. 1537/1538.

Em suas razões recursais (fls. 1543/1560), a apelante sustenta a ocorrência de erro de tipificação da conduta imputada, uma vez que não teria sido observado o princípio da tipicidade. Para ela, apesar de a ARTESP ter classificado a infração em previsão genérica, haveria infração específica correspondente a *“retirar de operação a ambulância de serviço de APH”*. Além disso, anota que a retirada ou o acréscimo de ambulâncias não caracterizaria o tipo infracional, visto que este somente se configura caso ocorra o não atendimento de níveis de serviço, o que não teria ocorrido. Nesse ponto, defende ter elaborado estudos que apontam que *“não há decréscimo no nível de serviço e no tempo de atendimento ao usuário”*. Argumenta que a infração em questão, caso reconhecida, não poderia ser caracterizada como de natureza gravíssima, indicando a inexistência de prejuízo aos usuários. Afirma que a sanção aplicada é desproporcional, o que contraria o art. 36 da LCE nº 941/2002, que criou a ARTESP.

Contrarrazões da ARTESP às fls. 1569/1583, pugnando pelo não provimento do recurso interposto.

É o relatório. **DECIDO.**

O recurso de apelação é tempestivo e os demais requisitos de admissibilidade foram contemplados.

Extraí-se dos autos que a autora Entrevias S/A ajuizou a presente ação anulatória em face da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transportes do Estado de São Paulo – ARTESP visando a anular a sanção imposta no pelo auto de infração NOT.DOP.0101/22. Sustenta, em síntese, que a demandada incorreu em erro de tipificação da conduta praticada. Alega, também, que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não foram observados na fixação da sanção imposta.

O juízo “a quo” julgou o pedido improcedente, dando

azo à interposição de recurso de apelação pela concessionária, ora em análise.

Pois bem.

Emerge dos autos que a Agência de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP instaurou o Procedimento Administrativo nº 2022/05123 (NOT.DOP.0101/2022 – fl. 234) em desfavor da Entrevias S/A, em virtude de descumprimento contratual, diante da retirada de operação da ambulância AB-2806. Em virtude desta infração, a autoridade aplicou multa no valor de R\$ 516.875,14, justificando-a da seguinte forma: *“Observo que a gradação da penalidade deve ser a mais penosa, sendo tratado como Grupo ARTESP IV Nível ARTESP F e , considerando a observância dos incisos i, ii e iii do item 5.3 do anexo 11, sendo certo que a natureza e a gravidade da infração são incontestáveis pelos motivos aduzidos nos itens 2 e 3 do relatório referência, pois tratamos de vidas humanas, o dano dela resultante ao Poder Concedente ou aos usuários seriam incomensuráveis e catastróficos, além das vantagens econômicas auferidas pelo Parceiro Privado, uma vez que a Entrevias apenas considerou o aspecto parcimonioso da sua subtração”* (fls. 235/236).

A aplicação da penalidade em questão fundamentou-se no relatório técnico de fls. 237/245 que narrou, em resumo, o seguinte:

“Em 09/12/2021, a Entrevias Concessionária de Rodovias S/A, de forma repentina, sem informar ou consultar previamente a ARTESP, retirou de operação a ambulância prefixo AB-2806 do serviço de atendimento ao usuário de APH, que ficava localizada no Posto SAU 06, km 287+000, pista oeste da SP-333.

(...)

Destaca-se que a retirada de forma unilateral traz prejuízos incomensuráveis ao interesse público, uma vez que estamos falando de vidas de usuários que trafegam diariamente no subtrecho em questão, que podem se acidentar com risco de morte devido à demora na chegada da ambulância no local.

Importante salientar que estamos falando do tempo de atendimento dos acidentados, que com a supressão da ambulância, o atendimento das ocorrências no subtrecho está sendo efetuado pelas ambulâncias dos Postos SAU 05 e 07, imediatamente adjacentes.

As rodovias que englobam os subtrechos dos Postos SAU 05, 06 e 07 tem diversos pontos com velocidades que variam de 60 a 100 km/h, impactando diretamente no tempo demandado para que uma ambulância saia do ponto “A” para o ponto “B”.

Os tempos de deslocamento do ponto “A” para o ponto “B” não consideram os congestionamentos casuais, veículos lentos como caminhões, bi-trens e treminhões,

encarregados do escoamento de produtos agrícolas da região e as obras de duplicação que estão em realização.”

O relatório, ainda, traz estudo detalhado a respeito do aumento da demora no atendimento de usuários no trecho da rodovia. Segundo os dados ali apresentados, a supressão de ambulância no Posto SAU 06 implica na necessidade de atendimento de ocorrências pelas ambulâncias localizadas nos Postos SAU 05 ou SAU 07, o que resulta em maior espera no tempo de deslocamento, excedendo o prazo máximo de 20 (vinte) minutos contratualmente previsto.

A requerente alega, nesta sede recursal, que houve erro de tipificação da ARTESP.

Em primeiro lugar, a caracterização da infração cometida pela concessionária encontra fundamento no Edital de Concorrência Pública Internacional nº 005/2016 em seu Item 7.3.2 do Anexo 5 que, ao tratar do Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar (APH), prevê que o *“Tempo de chegada ao local de atendimento, não superior a 10 (dez) minutos, em 90% (noventa por cento) das ocorrências mensais. Nos 10% (dez por cento) restantes o tempo de chegada não poderá superar 20 (vinte) minutos”*.

Diante dessa exigência, o relatório técnico de fls. 237/245 constatou que a supressão da ambulância AB-2806, que se encontrava no Posto SAU 06, implicou em desrespeito ao prazo máximo de 20 (vinte) minutos acima referido, pois os atendimentos anteriormente de sua atribuição, passaram a ser de responsabilidade de ambulâncias localizadas no Posto SAU 05 ou SAU 07, fato que implica em superação do tempo permitido pelo edital em 02 minutos ou em 06 minutos.

Em segundo lugar, de acordo com a recorrente *“o simples ato de retirar ou crescer ambulâncias do SAU não caracteriza o tipo infracional. Somente poderia ser cogitado como infração o ‘não atendimento aos níveis de serviço’*” (fl. 1547). Entretanto, melhor sorte não lhe socorre.

Isso porque as penalidades previstas no Item 5 do Anexo 11 do Edital, utilizadas pela ARTESP para sancionar a apelante, em *“situações caracterizadoras de infração ou descumprimento contratual cuja respectiva conduta, ativa ou omissiva, não conste descrita nas tabelas acima”*. E o simples fato de a concessionária não observar o prazo máximo de 20 (vinte) minutos para atendimento de usuários na via por meio de ambulâncias é suficiente para a caracterização da infração.

Diferentemente do que ela alega, não é necessário que seja constatado *“não atendimento de níveis de serviço”*. Para a ocorrência da infração em questão basta que a disposição contratual – que fixou parâmetro objetivo para sua verificação – não ser observada.

Assim, inexistente o erro de tipificação aventado.

Relativamente à sanção aplicada, a demandante insurgiu-se contra sua classificação como gravíssima. Contudo, basta examinar o item 5 do Anexo 11 do Edital para verificar que a gradação estabelecida pela ARTESP não destoou da importância da infração cometida. Nesse sentido:

“5.2.4. A infração será considerada gravíssima quando a ARTESP constatar, diante das circunstâncias do serviço e do ato praticado pela CONCESSIONÁRIA, que seu comportamento reveste-se de grande lesividade ao interesse público, por prejudicar, efetiva ou potencialmente, a vida ou a incolumidade física dos usuários, a saúde pública, a segurança pública, o meio ambiente, o erário ou a continuidade dos serviços. Nesse caso, a penalidade variará de Grupo ARTESP IV e Nível ARTESP A, até Grupo ARTESP IV e Nível ARTESP F.

5.3. Para seleção da efetiva penalidade dentre as sanções possíveis para cada grau infracional acima descrito (infração leve, média, grave e gravíssima), a ARTESP observará as seguintes circunstâncias, com vistas a garantir a proporcionalidade na aplicação da pena:

- (i) A natureza e a gravidade da infração;*
- (ii) O dano dela resultante ao Poder Concedente ou aos usuários;*
- (iii) As vantagens auferidas pelo Parceiro Privado em decorrência da infração cometida;*
- (iv) As circunstâncias atenuantes e agravantes;*
- (v) Os antecedentes da Concessionária, inclusive eventual reincidência.” (Destaquei)*

Ora, é evidente no caso dos autos que a supressão da ambulância verificada implicou em maior prazo para atendimento dos usuários que eventualmente necessitarem de apoio médico no trecho em questão. Logo, houve potencial prejuízo à vida e à integridade física dos usuários, além de prejuízos à saúde e à segurança públicas.

Nesse sentido, o relatório técnico acima citado bem fundamentou o enquadramento da infração na categoria de gravíssima: *“A gradação da penalidade deve ser a mais penosa, sendo tratado como Grupo ARTESP IV e Nível ARTESP F, considerando a observância dos incisos i, ii e iii do item 5.3 supra, sendo certo que a natureza e a gravidade da infração são incontestáveis pelos motivos aduzidos nos itens 2 e 3 do presente relatório, pois tratamos de vidas humanas, o dano dela resultante ao Poder Concedente ou aos usuários seriam incomensuráveis e catastróficos, além das vantagens econômicas auferidas pelo Parceiro Privado, uma vez que a Entrevias apenas considerou o aspecto*

parcimonioso da sua subtração” (Destaquei) (fl. 245).

Nesse sentido, reproduz-se trecho da sentença recorrida que bem abordou tal questão:

“Incabível outra tipificação da conduta que não o item 5.2.4. supracitado, vez que há prejuízo efetivo ou potencial à vida ou à incolumidade física dos usuários, o que não pode ser contrabalanceado por eventual realocação de investimentos da contratada.

Ainda, foi devidamente motivado o indeferimento administrativo dos recursos da autora, pois a gravidade da conduta se soma ao prejuízo econômico da Administração face ao descumprimento contratual (fls.1033):

(...)

Ressalte-se que tal conduta, além de pôr em risco a vida de usuários, também torna mais oneroso o contrato à Administração, vez que se paga por um serviço e se recebe menos do que o ajustado, com o agravante de potencial risco à vida dos usuários da via.” (fl. 1518)

Por último, no que toca às alegações da parte demandante a respeito da ausência de proporcionalidade da multa aplicada, o recurso também não comporta provimento.

É verdade que, à época dos fatos, encontrava-se em vigor o art. 36 da Lei Complementar nº 914/2002 que prescrevia que *“O valor das multas será fixado por lei, mediante proposta do Poder Executivo, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção”*.

Na hipótese examinada, a proporcionalidade em questão foi adotada pelo próprio edital de licitação, tendo em vista que em seu item 5 do Anexo 11 do Edital apresentou graduação de infrações que se distinguem entre leve, média, grave e gravíssima. Assim, não é lícito que o Poder Judiciário, tendo o Administrador Público estabelecido o referido escalonamento, substitua a sanção aplicada sob o fundamento da proporcionalidade, que já foi considerada quando da elaboração do instrumento convocatório.

No mais, a caracterização da infração em questão como gravíssima já fora abordada no tópico anterior, não restando qualquer dúvida a esse respeito.

Essa Corte já se debruçou sobre essa questão e adotou o mesmo entendimento aqui exposto, conforme se observa:

*“DIREITO ADMINISTRATIVO E CONTRATUAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA. CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. MULTA ADMINISTRATIVA POR FALTA DE MANUTENÇÃO EM RODOVIA. DESCUMPRIMENTO CONTRATUAL. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. *Apelação Cível interposta por Concessionária de Rodovias contra sentença que julgou improcedente a ação anulatória, mantendo multa administrativa aplicada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP). A concessionária foi penalizada por não realizar manutenção necessária na rodovia sob sua concessão, em desconformidade com os padrões previstos no Contrato de Concessão, especificamente a "Conformação Lateral" de rodovia para remoção de degrau e regularização do terreno.* II. *QUESTÃO EM DISCUSSÃO* 1. *Há duas questões em discussão: (i) analisar se houve regularidade na aplicação da multa administrativa pela ARTESP, considerando a ausência de notificação prévia à concessionária e suposta ausência de risco ao tráfego; e (ii) examinar se a sanção aplicada observa os princípios da proporcionalidade e razoabilidade no contexto das obrigações contratuais de manutenção da rodovia.* III. *RAZÕES DE DECIDIR* 1. *O contrato de concessão atribui à concessionária o dever de realizar manutenção constante e independente de notificações prévias da ARTESP, visando garantir a segurança e a fluidez do tráfego, conforme exigido pelo poder concedente.* 2. *O descumprimento de prazos contratuais para manutenção da rodovia configura infração contratual autônoma e enseja sanção administrativa, independentemente de notificação prévia, conforme estipulado no edital e no contrato.* 3. *O argumento de continuidade delitiva, aplicável no direito penal, não se estende ao âmbito administrativo, salvo previsão expressa em contrato, não cabendo unificação das infrações constatadas pela fiscalização.* 4. *A aplicação de multa para cada infração distinta é permitida e segue o princípio do pacta sunt servanda, que vincula as partes às disposições contratuais, especialmente quando cada não conformidade constitui uma infração autônoma nos termos do contrato.* 5. *O valor da multa foi previamente fixado no contrato e sua proporcionalidade foi considerada de acordo com as**

*tabelas do Anexo II, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. 6. Não há previsão contratual que exija notificação prévia para o cumprimento das obrigações de manutenção, visto que a inspeção e a reparação são deveres da concessionária. IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. A falta de notificação prévia para reparo de infraestrutura rodoviária não impede a aplicação de sanções à concessionária, quando há previsão de manutenção constante e autônoma por esta. 2. Cada falha de manutenção identificada em pontos distintos da rodovia constitui uma infração autônoma, passível de sanção individualizada, independentemente de continuidade delitiva. 3. **A proporcionalidade da multa é observada quando seu valor é previamente pactuado no contrato e fixado com base nas tabelas de penalidades.** Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, caput; CPC, arts. 85, §11; Lei Estadual n. 10.177/98. Jurisprudência relevante citada: STJ, AREsp n. 2187116/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, T1, j. 19.12.2022; TJSP, Embargos de Declaração Cível n. 1035826-08.2023.8.26.0053/50000, Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez; j. em 22.04.2024; TJSP, Apelação Civil n. 1012367-21.2016.8.26.0053, Rel. Des. Paulo Galizia; j. em 23.04.2018; TJSP, Apelação Cível n. 1061835-41.2022.8.26.0053, Rel. Des. Jose Eduardo Marcondes Machado, j. em 13.11.2023; TJSP, Apelação Cível n. 1061822-42.2022.8.26.0053, dentre outros.” (TJSP; Apelação Cível 1028205-57.2023.8.26.0053; Relator (a): Martin Vargas; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 5ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/12/2024; Data de Registro: 13/12/2024) (Destaquei)*

Em suma, sob qualquer ângulo que se examine a questão, o recurso de apelação não comporta provimento, ficando mantida a sentença de improcedência.

Com o não provimento do apelo interposto, necessário que – em observância ao que dispõe o art. 85, § 11, do CPC – os honorários advocatícios sucumbenciais a serem pagos pela parte autora em favor dos patronos da requerida sejam majorados para 11% (onze por cento) do valor atualizado da causa.

De resto, para facultar eventual acesso às vias especial e extraordinária, considero prequestionada toda a matéria infraconstitucional e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

constitucional, observando a sedimentada orientação do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que, na hipótese de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão colocada tenha sido decidida.

Ante o exposto, voto pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso de apelação interposto, nos termos acima delineados.

MARCOS PIMENTEL TAMASSIA
Relator