



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000437268

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001857-69.2024.8.26.0278, da Comarca de Itaquaquecetuba, em que é apelante INSTITUTO MAIS DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO, são apelados MUNICÍPIO DE ITAQUAQUECETUBA e MÁRIO TOYAMA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 7ª 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 FRANCISCO SHINTATE (Presidente) E COIMBRA SCHMIDT.

São Paulo, 6 de maio de 2025.

LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA

Relator

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1001857-69.2024.8.26.0278

Apelante: INSTITUTO MAIS DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO

Apelados: Município de Itaquaquacetuba e Mário Toyama

**Interessado: Secretário Municipal de Administração e Modernização Respondendo
Pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico**

Comarca: Itaquaquacetuba

Voto nº 29209

MANDADO DE SEGURANÇA – Pretensão mandamental voltada à anulação de penalidade aplicada no âmbito de procedimento administrativo, assim postulando o impetrante sob o argumento de que teria havido cerceamento de defesa – Inocorrência – Autor mandamental que foi notificado em relação a cada um dos atos do procedimento administrativo, apresentando, inclusive, manifestação sobre a prestação de contas – Ao Judiciário, segundo entendimento consolidado, tanto na doutrina como na jurisprudência, é vedado penetrar nas circunstâncias e apreciações só perceptíveis ao administrador, cabendo ao magistrado, dentre outros aspectos formais, apenas verificar se o procedimento administrativo de aplicação de penalidade apurou causa legal, capaz de autorizar a prática do ato – Questões de fato que exigem dilação probatória, inviável em sede de mandado de segurança – Recurso não provido.

Vistos, etc.

Cuida-se de mandado de segurança impetrado pelo *Instituto Mais de Gestão e Desenvolvimento* contra ato praticado pelo Secretário Municipal de Administração e Modernização do Município de Itaquaquacetuba, no qual o impetrante busca a anulação de penalidade contratual, da ordem de R\$ 238.241,50, aplicada nos Autos do Procedimento Administrativo n.º 4142/2018, sob o argumento de que não foi notificado da decisão, o que o teria impedido de defender-se. Além disso, alega que não recebeu resposta da autoridade apontada como coatora no concernente ao pedido de extração e entrega de cópia integral dos autos do noticiado procedimento, com o que violado o seu direito certo e líquido ao contraditório e à ampla defesa, previsto na regra do artigo 5.º, LV, da Constituição Federal.

Julgou-se a ação improcedente, com a denegação da ordem pleiteada.

Apela o autor, pugnando pela reforma da r. sentença. Vieram contrarrazões. A Douta Procuradoria de Justiça, manifestando-se a fls. 251 a 254, opinou pelo desprovimento do recurso.

É o relatório.

O recurso não comporta provimento.

De proêmio, diga-se que o Procedimento Administrativo n.º 4.142/2018 está vinculado, entre outros, ao Procedimento Administrativo n.º 15.473/2022, que resultou na aplicação de penalidade contratual, da ordem de R\$ 238.241,50, por descumprimento do Contrato Administrativo n.º 31/2018, infração esta aqui discutida.

Ao que se retira dos autos, o impetrante e a Municipalidade celebraram Contrato Administrativo n.º 31/2018, com vista à prestação de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e execução dos Concursos Públicos n.º 01/2020 e n.º 02/2020. Ocorre que os referidos processos seletivos foram cancelados, razão pela qual a Municipalidade determinou que o Contratado restituísse os valores recebidos a título de inscrição. E, ao que tudo indica, a devolução não ocorreu, o que a levou a instaurar procedimento administrativo para prestação de contas.

E da análise dos documentos apresentados é possível verificar que o impetrante, ciente da situação, fez juntar, aos 13 de setembro de 2022, manifestação, assinada pela Diretora Presidente do *Instituto Mais*, na qual detalha os montantes recebidos, os custos da execução dos certames e os valores passíveis de restituição (Ofício n.º 273/22 – fls. 90 a 91).

Não bastasse, a decisão administrativa – que determinou a restituição dos valores recebidos, sob pena de aplicação de multa, nos termos da regra prevista na Cláusula 11.2 –, não apenas foi publicada no DJE (fls. 124 a 125) como também encaminhada, aos 22 de outubro de 2022, via endereço eletrônico, à Diretora Presidente do *Instituto Mais*. (fls. 108 a 109).

Nota-se que, malgrado ao impetrante se tivesse dado a oportunidade para se pronunciar, permaneceu silente, donde se vê que sua alegação, no sentido de que não se observou a garantia do contraditório e da ampla defesa na esfera administrativa, não colhe.

Prossegue o impetrante argumentando com existência de prova pré-constituída da assinatura do Termo de Contrato, partindo da premissa de que a penalidade fora aplicada com base na Cláusula 11.2 do Contrato Administrativo n.º 31/18, segundo a qual "a recusa em assinar o Termo de Contrato, dentro do prazo de 05 (cinco) dias, (...), sujeita-o a penalidade de multa no percentual de 10% (dez por cento) do montante apurado com as inscrições (...)".

É inegável que o ato de instauração do procedimento administrativo menciona, de fato, a Cláusula 11.2. (fls. 105). Ocorre que assim o faz por evidente equívoco, porquanto a penalidade não tem em conta a assinatura do Termo de Contrato – como quer fazer crer o impetrante –, mas sim o descumprimento contratual, no concernente à ausência de restituição dos valores recebidos a título de inscrição (ref. Cláusula 11.6 – fls. 134).

Tanto é assim que a manifestação da Diretora Presidente do *Instituto Mais*, a que se fez referência parágrafos acima, trata apenas do montante recebido e da impossibilidade de restituição de valores necessários ao pagamento das despesas de execução dos certames. E, a esse respeito, o impetrante não trouxe prova nenhuma.

Noutras palavras, inexistente prova pré-constituída das alegações da autora, cabendo citar, a propósito, os seguintes fragmentos da doutrina:

Direito líquido e certo amparado por mandado de segurança é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração (...) se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situação e fatos ainda

indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais (Hely Lopes Meirelles, *Mandado de Segurança*, 31ª edição RT, 2008, p. 38 e 39).

Direito certo e líquido, passível de mandado de segurança, é aquele que se mostra indubitoso na sua existência e extensão. Se à pergunta acerca de sua existência o juiz não puder responder logo, de maneira afirmativa, é sinal de que de direito certo, muito menos líquido, se cogita (Pontes de Miranda, *Tratado das Ações*, Tomo VI, SP, RT, 1976, p. 59).

No concernente ao fato de a Municipalidade ter se negado ao fornecimento de cópia dos autos do procedimento administrativo, novamente sem razão a impetrante. Ao que se retira do documento de fls. 69, a extração de cópias viu-se autorizada sob a condição de que fossem recolhidas as respectivas taxas. Além disso, a Administração fez publicar, em 29/02/2024, logo após o requerimento do impetrante (07/02/2024), Comunicado autorizando o acesso, dentre outros, aos Autos do Procedimento Administrativo n.º 4142/2018 (fls. 70).

É importante destacar que o mandado de segurança constitui instrumento processual insuscetível de dilação probatória, porquanto pressupõe a existência de prova, *prima facie*, da violação de direito certo e líquido do impetrante.

E ao Judiciário, de qualquer forma, não é dado substituir o Administrador no exame do mérito da aplicação de penalidade, limitando-se à apreciação da existência da relação entre motivo e motivação, tanto quanto à adequação de um e de outro às normas legais e às cláusulas contratuais pertinentes, com a finalidade de coibir arbitrariedades e abuso de poder (Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª ed., SP, Malheiros, 2004, p. 242). Isso implica dizer que ao Poder Judiciário apenas caberá analisar a prática de eventual ilegalidade, abuso ou desvio de poder, o que, à evidência, não se vê nos autos. A propósito desta lição, colhe outra passagem, agora com citação textual:

“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” (*idem, ibidem*, p. 681).

Esse também o entendimento da jurisprudência:

“Processo administrativo. Pretensão de agente comunitário de saúde do Município de Catanduva à anulação de sua dispensa, ao fundamento de não estar caracterizada a falta grave imputada. **Impossibilidade de análise do mérito do ato administrativo. Análise restrita à legalidade, respeitada.** Recurso desprovido.” (AC nº 0006238-81.2010.8.26.0132 – 13ª Câmara de Direito Público – Rel. Des. Borelli Thomaz – J. 28/3/12) – sem grifos no original.

“MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO PROCESSUAL CIVIL - LITISPENDÊNCIA - NÃO CONFIGURAÇÃO - DIREITO ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - DEMISSÃO - CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO DEMONSTRADO - ANULAÇÃO DE SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO PENAL - REFLEXOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO - PENALIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - DESNECESSIDADE DE AÇÃO

JUDICIAL. 1. **Não cabe ao Poder Judiciário o exame do mérito administrativo motivador do ato administrativo, restringindo seu exame à aferição da regularidade do procedimento e da legalidade da pena aplicada. (...)** (STJ - MS 16133/DF – Rel. Min^a Eliana Calmon – DJ 25/9/13 – Dje 02/10/13)

Assim sendo, não configurada a existência de direito certo e líquido, a hipótese era mesmo de denegação da ordem.

Nestes termos, nego provimento ao recurso.

Para fins de acesso aos Egrégios Tribunais Superiores, ficam expressamente pré-questionados todos os artigos legais e constitucionais mencionados pelos litigantes.

LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA
Relator