



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000437829

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1018610-34.2023.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que é apelante TRIÂNGULO DO SOL AUTO - ESTRADAS S/A, é apelado AGENCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARTESP.

ACORDAM, em 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V.U. Sustentou oralmente o Dr. Rafael Loureiro.", de conformidade com o voto do Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ (Presidente), PAULO GALIZIA E MARCELO SEMER.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
Relator
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

RECURSO: APELAÇÃO N. 1018610-34.2023.8.26.0053
NATUREZA: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES
COMARCA: SÃO PAULO - 7ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
APTE.: TRIANGULO DO SOL AUTO ESTRADAS S/A
APDA.: AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARTESP

VOTO N. 3465/25

Ação ordinária. Pretensão de anulação ou, alternativamente, de readequação de penalidades por infrações administrativas que lhe foram impostas, por descumprimento contratual. São Paulo. Nulidade por cerceamento de defesa. Inocorrência. Dispensabilidade da prova pericial. Preliminares afastadas. Concessionária de rodovias estaduais. Insurgência contra aplicação de multa por descumprimento da obrigação de reparar 'panelas ou buracos' na faixa de rolamento. Desnecessidade de notificação prévia, nos termos do edital de licitação. Multa imposta ao cabo de regular procedimento administrativo, com observância do contraditório e ampla defesa. Inaplicabilidade da teoria da continuidade delitiva. Incidência do princípio pacta sunt servanda. Precedentes. Recurso não provido.

V I S T O S .

Contra sentença, fls. 591/594, que julgou improcedente ação proposta por Triangulo do Sol Auto Estradas S/A, objetivando o reconhecimento da nulidade, ou, alternativamente, a readequação das penalidades contidas na notificação de infração levada a efeito pela ARTESP, condenando-a ao pagamento de custas e honorários advocatícios a ser calculado sobre o valor da causa pelo mínimo previsto no art. 85, § 3º, do CPC, insurgiu-se a vencida asseverando que o valor máximo da multa da infração pela não execução do serviço de conservação especial do pavimento nos parâmetros mínimos exigidos, atualizada para julho/2022, deveria importar na quantia de R\$ 8.394,45 para o processo administrativo ora em discussão; disse que independentemente da extensão ou da quantidade de quilômetros que não atendam aos parâmetros

previstos no contrato, a infração é única, afinal, sua tipificação decorre do fato de não conservar as condições de superfície do pavimento, sendo, portanto, de se constatar que a ARTESP age completamente em desconformidade com o sistema punitivo previsto no Contrato de Concessão, ao aplicar a multa pela falha do serviço, multiplicada pela extensão/quantidade de quilômetros que não atenderam os parâmetros mínimos; requereu a aplicação da proporcionalidade e razoabilidade nas penalidades; prequestionou a matéria abordada. Foram apresentadas contrarrazões, fls. 727/741.

É o relatório.

A autora/apelante é pessoa jurídica concessionária de serviço público, responsável pelo sistema rodoviário abarcado pela malha rodoviária estadual de ligação entre São Carlos-Mirassol (SP-310), Matão-Bebedouro (SP-326) e Sertãozinho-Borborema (SP-333), conforme Contrato de Concessão firmado.

Esta ação foi ajuizada com o objetivo de anular/readequar a multa pecuniária imposta ao final do Processo Administrativo n. 023.128/2017, instaurado a partir da NOT.DIN. 0049/17, no valor de R\$ 277.016,78, quantia essa pertinente a trinta e três infrações impostas.

Pois bem.

Em que pese o inconformismo da apelante, a sentença que julgou improcedente a demanda não comporta reforma.

Extrai-se dos autos que, em 16.02.2017, a apelante recebeu da ARTESP a Notificação de Infração NOT.DIN. 0049/17, consistente no “descumprimento do Contrato com relação à Conservação Especial de Pavimento - SP-310. Pista Norte - Km 228, 240 ao Km 300,680 - Pista Sul - Km 300,920 ao Km 228,640”, constituindo-se 33 (trinta e três) infrações (fls. 28/31), a qual foi acompanhada de relatório fotográfico, fls. 36 e seguintes. Diante de tais fatos, a agência reguladora concluiu ter ocorrido infração quanto à conservação especial de pavimento “16. Pavimento, Item 1, Grupo I, Nível B”, do Anexo I do Termo Aditivo e Modificativo Coletivo 2006/01, no qual previsto que não conservar as condições de superfície do pavimento nos termos estabelecidos em contrato acarreta a aplicação uma penalidade por infração, fl. 35.

Com efeito, ao celebrar o contrato de concessão com a Administração Pública, a apelante se comprometeu a atender os parâmetros de aceitabilidade da manutenção e conservação das vias previstos no edital e em seus anexos.

No caso em apreço, a apelada constatou a existência de irregularidades ao longo da rodovia concedida à ré e instaurou o Processo Administrativo n. 023.128/201, devidamente instruído com relatórios e registros fotográficos.

Aliás, nos termos da notificação n. 0049/2017 a autora deixou de executar a conservação especial do pavimento nos termos do item 3.2.1 – Parâmetros Mínimos Exigidos – alíneas "a" do Anexo 6 do Edital de Concessão, que fixa como parâmetros de aceitabilidade do pavimento durante o período da concessão:

“a) Condição de Superfície por subtrecho homogêneo

- porcentagem de área com trinca classe 2: FC2 < 15%;

- porcentagem de área com trinca classe 3: FC3 = 2%;

- afundamento de trilha de roda (F): $F < 7\text{mm}$;

- índice de gravidade global: $IGG < 30$.”

De outro lado, a apelante não demonstrou nenhum erro nessas informações e fotografias trazidas pela ARTESP, tampouco que realizara todos os reparos na faixa de rolamento dentro do prazo previsto contratualmente.

A instauração do procedimento administrativo objeto destes autos, em que foi garantido o contraditório e a ampla defesa, assim como a imposição de multa à apelante, estão perfeitamente alinhados com o edital e o contrato de concessão.

Dito de outra forma, a obrigação de realizar os reparos nas irregularidades (buracos, rachaduras, ondulações e afundamentos)

que se formaram nas faixas de rolamento é intrínseca ao contrato celebrado, cujo cumprimento deve ser espontâneo, sem necessidade de provocação por parte da Administração pública.

Em prosseguimento, no que diz respeito à tese de '*continuidade delitiva*, melhor sorte não assiste à apelante.

Isso porque, diversamente do que foi alegado, as infrações apuradas pela ARTESP têm natureza autônoma, o que afasta a tese de que devem ser unificadas para aplicação de apenas uma sanção, nos termos do contrato administrativo e do princípio *pacta sunt servanda*.

Especificamente sobre este tema, confirmam-se os seguintes precedentes jurisprudenciais:

APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. CONTRATO DE CONCESSÃO. MULTA ADMINISTRATIVA - Pretensão da Concessionária de anular a multa administrativa aplicada pela ARTESP por descumprimento contratual por falta de reparação de buraco na via no prazo de 24 horas. Sentença de improcedência pronunciada em Primeiro Grau. Decisório que merece subsistir. Contrato administrativo que não prevê cláusula que determine o dever de notificar previamente a Concessionária. Infração que se consuma pelo simples descumprimento da obrigação no modo previsto no contrato - Dever permanente de manutenção imposto no edital e desnecessidade de prévia notificação para regularização - Pretensão de que as sanções sejam aplicadas de acordo com o princípio da continuidade delitiva que encontra óbice no caráter vinculante dos contratos. Sentença mantida. RECURSO IMPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1009797-52.2022.8.26.0053; Relator: Rubens Rihl; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 11ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 28/02/2023; Data de Registro: 28/02/2023, g.n.).

APELAÇÃO. Ação anulatória. Contrato administrativo. Concessão de rodovia - Irresignação quanto à multa aplicada decorrente de descumprimento contratual por ausência de execução dos serviços de limpeza e varredura de áreas pavimentadas. R. sentença que julgou improcedentes os pedidos. Pretensão de reforma – Descabimento. Aplicação das

*penalidades que observou a previsão contratual. Inexistência do dever da ARTESP de prévia notificação para fins de regularização das não conformidades. Concessionária que assumiu o dever de constante fiscalização e imediata regularização das não conformidades, dentro dos prazos previstos no edital e contrato, e não apenas quando houver notificação do poder concedente. Prévia concessão de novo prazo para regularização que constitui mera liberalidade do poder concedente. Pretensão de redução de multas impostas. Descabimento - **Impossibilidade de se aplicar o instituto penal da continuidade delitiva. Pacto firmado entre as partes que previu a aplicação por cada infração. Princípio do pacta sunt servanda** - Contrato que é intangível, não sendo passível de alteração por decisão judicial - Manutenção da r. sentença por seus próprios e jurídicos fundamentos. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1013159-62.2022.8.26.0053; Relatora: Silvia Meirelles; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 7ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/01/2023; Data de Registro: 24/01/2023).*

*Apelação Cível. Ação declaratória. Multa aplicada a concessionária de rodovias em razão da inexecução da obrigação de reparar danos causados em defensas metálicas acidentadas ou no final de vida útil no prazo máximo de uma semana. Sentença de improcedência. Recurso voluntário da autora. Desprovemento de rigor. Argumento no sentido de que a notificação prévia, por parte da apelada, da existência das avarias, seria requisito essencial à configuração da infração. Inadmissibilidade. Não se verifica previsão contratual de que a Fiscalização da ARTESP deva notificar a Concessionária para regularizar as avarias constatadas. Compete à Concessionária vistoriar o trecho sob sua concessão e providenciar os reparos das irregularidades observadas dentro dos prazos previstos no edital, e não somente quando houver notificação da agência reguladora, o que constitui mera liberalidade. Expectativa que subverte a lógica da delegação de prestação de serviços públicos pelos contratos de concessão. Penalidade prevista em contrato. **Teoria da continuidade delitiva administrativa não aplicável à hipótese - Infrações autônomas e não correlacionadas, ainda que constatadas na mesma fiscalização.** Precedentes desta Corte. R. sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1015185-33.2022.8.26.0053; Relator: Sidney Romano dos Reis; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 2ª Vara de Fazenda Pública; Data do*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Julgamento: 07/11/2022; Data de Registro: 08/11/2022, g.n.).

CONTRATO ADMINISTRATIVO. Pedido de concessão de efeito suspensivo não veiculado na forma correta. Concessão de rodovia. Dever de manutenção que é constante. Contrato administrativo que não prevê o dever de a notificação administrativa inicial conceder prazo para sanar a irregularidade. Pretensão de que as sanções sejam aplicadas de acordo com o princípio da continuidade delitiva que encontra óbice no caráter vinculante dos contratos. Recurso parcialmente conhecido e não provido. (TJSP; Apelação Cível 1021699-02.2022.8.26.0053; Relator: Luís Francisco Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 25/10/2022; Data de Registro: 26/10/2022, g.n.).

Ação anulatória. Multa contratual aplicada pela ARTESP à Ecovias dos Imigrantes em virtude de 6 infrações administrativas relativas à falta de conserto de painéis e buracos nas faixas de rolamento das rodovias SP 160 e SP 055. Improcedência decretada em primeiro grau de jurisdição. Irresignação autoral. Não acolhimento. Prévia notificação para regularização dos defeitos existentes na autoestrada que é prescindível à autuação pela concessionária. Previsão e objeto contratuais que impõem dever permanente de manutenção adequada das pistas, cuja inobservância implica risco à vida dos usuários. Precedentes desta Câmara e da Seção de Direito Público. Impossibilidade de redução da penalidade cominada a um sexto do valor originário. Emprego da figura da continuidade delitiva em âmbito administrativo de que não se cogita no caso vertente. Anexo 1 do Termo Aditivo e Modificativo Coletivo que estabeleceu que cada buraco ou painel configura infração autônoma. Sentença mantida. Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1068635-22.2021.8.26.0053; Relator: Jose Eduardo Marcondes Machado; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 16ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 22/08/2022; Data de Registro: 22/08/2022, g.n.).

Em arremate, não há nada nos autos a indicar que as penalidades foram aplicadas em desconformidade com os critérios estipulados no "16. Pavimento, Item 1, Grupo I, Nível B" do Anexo I do Termo Aditivo e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Modificativo Coletivo 2006/01.

Como se vê, a sentença de improcedência deve ser integralmente mantida.

A fim de disponibilizar as vias especial e extraordinária, consideram-se expressamente prequestionados os dispositivos constitucionais e legais invocados, aos quais não se contrariou nem se negou vigência.

Ante o exposto, nega-se provimento ao recurso, mantida a sentença tal como lançada. Em cumprimento ao que dispõe o art. 85, § 11, do CPC, acrescentam-se 1% à verba honorária já fixada.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ

RELATOR