



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000445045

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002992-53.2023.8.26.0472, da Comarca de Porto Ferreira, em que é apelante VIDROPORTO S/A, é apelado MUNICIPIO DE PORTO FERREIRA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 15ª 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 EURÍPEDES FAIM (Presidente) E ERBETTA FILHO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

RAUL DE FELICE

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação cível nº 1002992-53.2023.8.26.0472

Apelante: Vidroporto S/A

Apelada: Prefeitura Municipal de Porto Ferreira

Comarca: Porto Ferreira

VOTO Nº 23783

EMENTA: DIREITO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA POR DESCUMPRIMENTO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

1. Recurso de apelação interposto por Vidroporto S/A contra sentença que julgou improcedentes os embargos à execução fiscal, mantendo multa de R\$1.005.309,40 por descumprimento de cláusula contratual do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com a Prefeitura Municipal de Porto Ferreira. A multa foi aplicada devido à não unificação das matrículas imobiliárias necessárias para adequação das obras da nova fábrica da empresa.

II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar a legalidade da multa aplicada por descumprimento do TAC, considerando a alegação de boa-fé da embargante e a suposta ilegalidade na base de cálculo da multa.

III. Razões de Decidir 3. A embargante tinha plena ciência das obrigações assumidas e do prazo improrrogável para cumprimento, conforme estipulado no TAC 4. A multa foi calculada com base nas diretrizes da Lei Complementar Municipal nº 244/2021, sendo proporcional ao valor venal dos imóveis envolvidos, conforme previsto no TAC.

IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. A multa por descumprimento de TAC é válida e exigível quando pactuada em termos claros e conhecidos pelas partes. 2. O controle judicial limita-se à legalidade dos atos administrativos, não cabendo revisão de mérito.

Legislação Citada:

Lei nº 6.830/1980, art. 3º.

Lei Complementar Municipal nº 244/2021.

Lei Complementar Municipal nº 232/2020.

Código Civil, art. 393.

Código de Processo Civil, art. 784, IV.

Jurisprudência Citada:

TJSP, Apelação Cível 1001023-54.2018.8.26.0447, Rel.

Flora Maria Nesi Tossi Silva, 13ª Câmara de Direito Público, j. 03.02.2021.
TJSP, Apelação Cível 1034321-21.2019.8.26.0053, Rel. Camargo Pereira, 3ª Câmara de Direito Público, j. 12.09.2023.

Vistos.

Trata-se de recurso de apelação cível interposto por **VIDROPORTO S/A** em face da r. sentença de fls.532/548 declarada às fls.571/574 que julgou improcedentes os embargos à execução fiscal ajuizado em face da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO FERREIRA**, mantendo a cobrança de multa no valor de R\$1.005.309,40, por descumprimento de cláusula contratual do Termo de Ajustamento de Conduta – Processos Administrativos nº 12603/2021 e nº 162446/2022, consistente na obrigação de proceder a unificação das matrículas imobiliárias nos. 2.223, 4.215, 10.276, 21.794, 24.750 e 24.924 para viabilizar a adequação das obras da nova fábrica da empresa, no prazo de 365 dias, ao fundamento de que o valor da multa foi estipulado em percentual expressamente previsto em lei e proporcionalmente à quantidade de imóveis envolvidos e respeitou os princípios da proporcionalidade e razoabilidade uma vez transcorrido o prazo convencionado por ambas as partes, sem o cumprimento das obrigações pela embargante, imperiosa a aplicação da sanção pecuniária que constitui crédito líquido e certo inscrito em dívida ativa municipal nos termos do 3º da Lei nº 6.830/1980. Condenou a embargante ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa atualizado.

Apela a embargante aduzindo que requereu prorrogação de prazo antes do advento do dies ad quem pois o atraso decorreu de obstáculos burocráticos; questiona a legalidade da cláusula contratual que fixa a somatória do valor venal de todos os lotes como base de cálculo da multa; ineficácia da cláusula penal prevista no TAC pois a mora da apelante decorreu de caso fortuito e atos de terceiros; a multa de 20% não atende os princípios da

razoabilidade e proporcionalidade. Requer o provimento do recurso para julgar improcedentes os embargos e, alternativamente, seja a multa reduzida (fls.579/606).

Contrarrazões às fls.617/632.

Recurso tempestivo e preparado (fls.607/608).

É O RELATÓRIO.

O recurso não comporta provimento.

Cuida-se de embargos à execução fiscal ajuizados por **Vidroporto S/A** objetivando afastar a multa no valor R\$1.005.309,40 por descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta – Processos Administrativos nº 12603/2021 e nº 162446/2022 firmado com a **Prefeitura Municipal de Porto Ferreira** por intermédio do qual a embargante, objetivando regularizar administrativamente algumas de suas edificações, obrigou-se a promover, perante o cartório de imóveis local, a unificação de matrículas imobiliárias em que assentado seu parque fabril (matrículas nos. 2.223, 4.215, 10.276, 21.794, 24.750 e 24.924, todas do Ofício de Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Porto Ferreira – SP); alternativamente requereu o reconhecimento do excesso da multa executada.

De acordo com o que consta dos autos às fls.93/98, em 2/12/2021 em sessão de conciliação nos autos do Processo Administrativo nº 12603/2021 foi firmado entre as partes termo de ajustamento de conduta (TAC) para regularização de imóvel, tendo a embargante, ora apelante, se comprometido a regularizar a documentação relativa à unificação das matrículas imobiliárias de seis imóveis para viabilizar a adequação das obras da nova fábrica da empresa, no prazo improrrogável de 365 dias. Em contrapartida o município considerou suprida a exigência de matrícula

unificada dos imóveis para concessão do termo de conclusão de obras e expedição de habite-se do galpão já construído, bem como para aprovação de construção nova.

A exigência de matrícula unificada dos imóveis, conforme consta nas considerações iniciais do TAC, tem fundamento legal no artigo 176, inciso I, da Lei Federal nº 6.015/1973 que dispõe que cada imóvel terá matrícula própria e nos termos da Lei Complementar Municipal nº 232/2020 (Código de Obras do Município de Porto Ferreira) o qual por sua vez impõe expedição de alvará para a execução de qualquer obra de construção, reforma ou ampliação.

Em 18/11/2022 a apelante protocolou pedido administrativo de dilação de prazo de 120 dias sob o argumento de que embora empenhada em concluir o compromisso pactuado, considerando os trâmites técnicos e formais e o tempo consumido em cada pequena etapa do processo, até o dia 1/12/2022 não seria possível concluir o processo de unificação da área das seis matrículas.

O pedido administrativo foi indeferido ao argumento de que o prazo pactuado no TAC se deu em caráter improrrogável e as ações tomadas pela requerente não autorizam a dilação do prazo já que *“os “entraves” ocasionados pelo Cartório se trata de matéria devidamente prevista na regulamentação cartorária e urbanística (correlata, portanto, ao requerimento), cuja ciência e conhecimento foi devidamente reconhecida pela Requerente (Cláusula Primeira, Parágrafo único)”* (fls 142).

Contra o indeferimento da dilação de prazo em sede administrativa a requerente impetrou o Mandado de Segurança nº 1003051-75.2022.8.26.0472, que foi julgado improcedente em primeira instância, com manutenção da r. sentença em grau recursal, conforme acórdão

de fls. 495/500.

Nos termos da cláusula terceira do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) a que aderiu a ora apelante:

“PARÁGRAFO PRIMEIRO: Em caso de descumprimento dos termos do presente TERMO, independente de notificação judicial ou extrajudicial, restará reservado ao MUNICÍPIO o direito à aplicação de multa no valor de 20% do valor venal atualizado de todos os lotes, envolvidos na unificação das matrículas, conforme previsto no art. 10, VII, aplicável à Câmara de Conciliação Administrativa em razão da previsão do art. 12, §6º, ambos da Lei Complementar Municipal nº 244/2021.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Descumprida quaisquer das cláusulas ora previstas, o MUNICÍPIO poderá executar o presente TERMO, o qual constitui título executivo extrajudicial, nos moldes do art. 784, IV, do Código de Processo Civil, estando esta expressamente referendado pela Procuradoria Geral do Município.

PARÁGRAFO TERCEIRO: O descumprimento de quaisquer das cláusulas por parte da ACORDANTE fará retomar o trâmite de todos os processos administrativos ou judiciais porventura suspensos em virtude da celebração do presente TERMO, sem prejuízo à aplicação das penalidades ora previstas e demais medidas judiciais de cobrança” (fls. 96/97).

Em que pese as alegadas dificuldades para o cumprimento do acordo firmado em sede administrativa *“A embargante tinha plena ciência das matrículas que pretendia a regularização, de modo que estava a seu*

alcance, em momento prévio à assinatura do TAC, inteirar-se sobre as providências inerentes a cada matrícula, além do prazo necessário para atingir seu intuito”, como bem assinalado pela r. sentença ora impugnada (fls. 538).

Colhe-se da leitura do v. acórdão de fls. 495/500, que julgou o recurso de apelação interposto nos autos do mandado de segurança, relatado pelo eminente Desembargador Percival Moreira da 8ª Câmara de Direito Público deste Tribunal de Justiça:

“Não obstante os argumentos expendidos pela Apelante, a regularização das matrículas já se fazia de todo necessária e conhecida, eis que as partes fizeram constar a assertiva de que sua ausência “impede a regularização da fábrica II (matrículas 10.276, 4.215 e 2.223), já em funcionamento, sem projeto aprovado, bem como a construção de nova planta a ser edificada (matrículas 24.850, 24.924 e 21.794).” (fls. 82). Acrescento, ademais, que este prazo foi previamente acordado entre as partes e outrora se apresentou suficiente e compatível com a obrigação ajustada, tanto que as partes não previram a sua prorrogação”.

Assim, da análise dos autos não é possível verificar qualquer ilegalidade ou irregularidade na conduta da municipalidade que, diante do descumprimento do acordo pela apelante aplicou a penalidade prevista e calculada de acordo com a cláusula terceira do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com base nas diretrizes da Lei Complementar Municipal nº 244/2021.

A definição do percentual da multa (20%) e sua base de cálculo equivalente ao valor venal atualizado de todos os lotes envolvidos na unificação, também era de plena ciência da ora apelante conforme constou no

§1º da Cláusula Terceira do TAC, sem qualquer ressalva quanto à condição dos lotes envolvidos estarem ou não edificados ou serem tais edificações regulares ou não.

Vale dizer, por fim, que ao Poder Judiciário compete estritamente o controle da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, dada a discricionariedade do Poder Público, não sendo cabível o pronunciamento acerca da conveniência, eficiência, oportunidade e dos demais aspectos técnicos que envolvem a assinatura do TAC ou o mérito do ato punitivo, sob pena de ferir o princípio da separação dos Poderes.

Nesse sentido:

“EMBARGOS À EXECUÇÃO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC). Ação de execução de obrigação de fazer ajuizada pelo Ministério Público objetivando o cumprimento de TAC firmado com o Município de Pinhalzinho e outros dois compromitentes, sob alegação de descumprimento de cláusulas do TAC, que trata da regularização de loteamento clandestino denominado "Chácara dos Pinheiros". Alegação do embargante de inexigibilidade do título, bem como de que houve cumprimento do TAC, buscando o afastamento ou atenuação da multa. DESCABIMENTO DA PRETENSÃO DO EMBARGANTE. O TAC tem eficácia de título executivo extrajudicial por força de dispositivo legal. Inteligência do art. 5º e 6º da Lei 7.347/1985. No caso, há responsabilidade solidária entre os compromitentes. Tendo o embargante firmado perante o Ministério Público termo de ajustamento de conduta, deve cumprir o que nele foi acordado. Obrigações assumidas que não foram integralmente satisfeitas no prazo

determinado no TAC. Ainda que se considerasse que quando do ajuizamento da execução o loteamento estava em vias de ser efetivamente regularizado, o fato de não ter sido regularizado dentro do prazo estipulado no TAC já enseja a execução da multa ali prevista. Cabimento da multa pactuada no acordo, no caso de inadimplemento. Manutenção da r. sentença que rejeitou os embargos à execução. Reparo da r. sentença, tão somente, para o fim de excluir a condenação do embargante ao pagamento de verba honorária ao Ministério Público, o que é vedado por expressa disposição constitucional (art. 128, §5º, II, "a", da CF), ficando provido o recurso neste tocante. RECURSO DE APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDO.” (TJSP; Apelação Cível 1001023-54.2018.8.26.0447; Relator (a): Flora Maria Nesi Tossi Silva; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Pinhalzinho - Vara Única; Data do Julgamento: 03/02/2021; Data de Registro: 05/02/2021).

“AÇÃO ORDINÁRIA. MULTA. DESCUMPRIMENTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. NÃO CONCLUSÃO DE OBRA DE IMPLANTAÇÃO DE PASSARELA. Descumprimento contratual evidenciado em regular processo administrativo que observou as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Sentença de improcedência. Pleito de reforma. Impossibilidade. Multa lavrada com proporcionalidade e dentro dos procedimentos adequados, não havendo qualquer excesso passível de ser anulado. Controle do Poder Judiciário que deve se limitar a apreciar a legalidade do ato administrativo, sob pena de violação ao Princípio da Separação de Poderes. Multa fixada nos moldes objetivos do

contrato de concessão. Sentença mantida. Recurso não provido.”. (TJSP; Apelação Cível 1034321-21.2019.8.26.0053; Relator: Camargo Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 2ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 12/09/2023; Data de Registro: 14/09/2023).

Assim, a presunção de legalidade e regularidade do procedimento administrativo de imposição da multa, bem como de certeza e liquidez da correspondente certidão de dívida ativa não foi elidida pela embargante, sendo de rigor a manutenção da sentença que julgou improcedente a ação, com majoração da verba honorária em meio ponto percentual por aplicação do §11 do artigo 85 do Código de Processo Civil e Tema nº 1059 do STJ.

Ante o exposto, **nego provimento ao recurso**, nos termos do voto.

Raul De Felice

Relator