



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2026.0000161291

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1054960-26.2020.8.26.0053, da Comarca de São Paulo, em que são apelantes ENGEMAK EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS INDUSTRIAIS LTDA (ATUAL DENOMINAÇÃO) e DOVVA PROJETOS E CONSTRUÇÃO LTDA (ANTIGA DENOMINAÇÃO), é apelado FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FDE.

ACORDAM, em 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram parcial provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MÔNICA SERRANO (Presidente) E LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA.

São Paulo, 2 de março de 2026.

EDUARDO GOUVÊA

Relator

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

7ª Câmara de Direito Público

Apelação Cível nº 1054960-26.2020.8.26.0053

Comarca: São Paulo

Juíza sentenciante: Mariana Medeiros Lenz

Apelante: Engemak Equipamentos e Serviços Industriais Ltda. (atual denominação de Dovva Projetos e Construção Ltda.)

Apelada: Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE

Voto nº 43271

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. MULTA. ATRASO INJUSTIFICADO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação interposta contra sentença que julgou improcedentes os pedidos de nulidade de processo administrativo e condenação da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE por perdas e danos. A apelante foi condenada ao pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 20% sobre o valor da causa.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em determinar: (i) se a FDE é entidade da Administração Pública Estadual ou pessoa jurídica de direito privado; (ii) se houve cerceamento de defesa pelo indeferimento de prova testemunhal; (iii) se a penalidade aplicada por atraso na entrega da obra foi justificada; (iv) se correta a fixação de honorários em 20% sobre o valor da causa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Embora o art. 2º do Decreto Estadual nº 51.925/2007 disponha que a FDE é pessoa jurídica de direito privado, tal disposição não tem o condão de modificar sua natureza jurídica de fundação pública, vez que é instituída e mantida por recursos públicos, teve seus estatutos aprovados por decreto e possui autonomia técnica, administrativa e financeira, não havendo nulidade na sentença por aplicação de regras do Direito Administrativo.

4. Não houve cerceamento de defesa, pois o juízo “a quo” considerou desnecessária a prova testemunhal diante das provas documental e pericial produzidas nos autos.

5. Constatada a infração contratual após a entrega da obra, diante do atraso de 126 dias, e instaurado o processo administrativo, no qual houve observância do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, a apelada aplicou corretamente a penalidade de multa, conforme o contrato administrativo, não tendo a apelante obtido êxito em comprovar que o atraso se deu de forma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

justificada.

6. Considerando os critérios previstos pelo § 2º do art. 85 do CPC, não há razão para arbitramento dos honorários no patamar de 20% sobre o valor da causa.

IV. DISPOSITIVO

7. Recurso parcialmente provido apenas para reduzir os honorários advocatícios de 20% para 12% sobre o valor da causa.

Trata-se de apelação interposta por Engemak Equipamentos e Serviços Industriais Ltda. (atual denominação de Dovva Projetos e Construção Ltda.) (fls. 1382/1413) contra a r. sentença (fls. 1361/1368), proferida pela MM. Juíza de Direito da 9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, que, em ação de procedimento comum ajuizada em face da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, julgou improcedentes os pedidos, os quais consistiam na decretação de nulidade do processo administrativo e na condenação da ré por perdas e danos. A ora apelante foi condenada ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 20% do valor da causa, além de honorários periciais.

Em síntese, a apelante aduz, preliminarmente, que: a) a apelada não se enquadra como entidade da Administração Pública Estadual, sendo, em verdade, pessoa jurídica de direito privado, não devendo ocorrer a incidência das prerrogativas da Fazenda Pública; b) o juízo *a quo*, ao indeferir a produção de prova testemunhal (oitiva do preposto da FDE responsável pela área técnica e do engenheiro da apelante responsável pela execução do contrato), incorreu em cerceamento de defesa. Pede a declaração de nulidade da r. sentença para que seja afastada a aplicação das prerrogativas da Fazenda Pública em relação à apelada, assim como para que os autos retornem à origem para retomada do curso processual desde a instrução.

No mérito, a apelante alega que: a) o termo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

definitivo da obra em questão foi emitido pela FDE em 24/12/2018 e nunca houve qualquer notificação acerca de qualquer irregularidade atinente a suposto atraso injustificado e imputável à apelante, tendo sido instaurado o processo administrativo apenas em 15/08/2019, sem prévia notificação; b) conforme documentos juntados pela FDE, todas as medições de serviços executados, aprovados e pagos ao longo de todo o contrato, foram objeto do reajuste devido; c) como todos os reajustes foram pagos, somado ao fato de que a FDE nunca notificou previamente a apelante por suposto atraso injustificado, é descabida a punição imposta, porquanto o atraso foi integralmente tido por justificado, sendo ilegal a instauração do processo administrativo e a imposição de penalidade por atraso injustificado inexistente; d) como houve diversos meses sem serviços medidos ou medidos em valores ínfimos, se houvesse qualquer descumprimento contratual imputável à apelante por imposição da norma interna da FDE, deveria ter sido notificada para pronta regularização, o que não ocorreu, tendo sido as medições, ao revés, aprovadas e pagas, inclusive com reajuste. Requer o provimento do recurso para que a r. sentença seja reformada, com a procedência dos pedidos. Subsidiariamente, pleiteia que a fixação dos honorários se dê pelo percentual mínimo.

Contrarrazões (fls. 1424/1428).

É o relatório.

Cuida-se de ação de procedimento comum ajuizada por Engemak Equipamentos e Serviços Industriais Ltda. (atual denominação de Dovva Projetos e Construção Ltda.) em face da FDE. Denota-se dos autos que, em 09/06/2017, foi celebrado o Contrato Administrativo nº 69/00516/15/01, tendo como objeto contratual a construção de ambientes complementares, com fornecimento, instalação, licenciamento e manutenção de elevador e reforma em prédio escolar, na



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

forma de execução indireta, no regime empreitada por preço global e unitário, conforme proposta vencedora em certame licitatório, na Escola Estadual Professor Silvério São João, localizada no Município de Bauru.

Em razão de suposto descumprimento contratual decorrente de atraso injustificado na entrega da obra em questão, foi instaurado o Processo Administrativo nº 69/00075/19. Após sua regular tramitação, decidiu-se pela aplicação de multa em desfavor da autora, no valor de R\$ 48.980,71. Alega a autora, porém, que a sanção aplicada é ilegal, por violação aos princípios da boa-fé objetiva e da razoabilidade, razão pela qual pediu a declaração de nulidade do processo administrativo e a condenação da fundação ao pagamento de indenização por perdas e danos. Subsidiariamente, requereu o reconhecimento de que a ré concorreu para o atraso da obra, bem como o recálculo da multa imposta.

Por meio da r. sentença de fls. 1361/1368, a juíza de primeiro grau julgou improcedentes os pedidos, insurgindo-se a autora contra tal decisão.

Inicia-se pela análise das preliminares.

Embora o art. 2º do Decreto Estadual nº 51.925/2007 disponha que a apelada é pessoa jurídica de direito privado, tal disposição não tem o condão de modificar sua natureza jurídica de fundação pública, vez que é instituída e mantida por recursos públicos, teve seus estatutos aprovados por decreto e possui autonomia técnica, administrativa e financeira.

Mutatis mutandis, este E. Tribunal de Justiça já se pronunciou a respeito:

SERVIDOR PÚBLICO. Servidor admitido sob o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

regime da CLT para trabalhar junto à FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FDE, entidade com natureza de direito público. Requerimento do pagamento do adicional de tempo de serviço (SEXTA-PARTE). Sentença de procedência. O inciso IV, do art. 5º, do Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece que: "Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: (...) V - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes." Diante do conceito acima, conclui-se que o fato de constar do art. 2º do Decreto nº 51.925/2007 que a ré é pessoa jurídica de direito privado não tem o condão de alterar sua natureza jurídica de fundação pública, instituída e mantida por recursos públicos (Lei 7.251 de 23/10/1962; Decreto nº 23.375 de 17/6/1985; e artigos 5º, 6º e 7º do Decreto nº 51.925, de 22/6/2007). Ademais, referida entidade não explora atividade econômica, conforme escopo definido no Decreto nº 51.925/2007, art. 4º. Portanto, deve ser aplicado o art. 129, da Constituição do Estado de São Paulo, que, ao utilizar a expressão servidor público, não faz distinção entre os que estão enquadrados nas espécies de funcionários públicos e empregados públicos, sendo razoável concluir que ambas as espécies de servidores devem perceber a parcela denominada sexta-parte dos vencimentos integrais, após vinte anos de efetivo exercício. Assim, como o autor foi admitido em 20/03/1998, conta com mais de vinte anos de efetivo exercício, fazendo jus à sexta-parte. Manutenção da r. sentença. Inteligência do art. 252 do RITJSP. Aplicabilidade do entendimento jurisprudencial desta C. 8ª Câmara de Direito Público deste E. TJSP. APELAÇÃO IMPROVIDA. (TJSP, 8ª Câmara de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direito Público, Apelação Cível nº 0019533-77.2023.8.26.0053, Relator ANTONIO CELSO FARIA, julgamento em 28/02/2024 – grifo nosso).

Por essa razão, não há que se falar em nulidade da r. sentença por aplicação de regras atinentes ao Direito Administrativo, tal como a proibição do Judiciário de analisar o mérito administrativo.

Sobre o cerceamento de defesa decorrente do indeferimento da prova testemunhal, melhor sorte não detém a apelante. Como é sabido, o julgador é o destinatário das provas, cabendo a ele definir quais são relevantes para o deslinde da questão. Na hipótese, levando-se em conta as provas documental e pericial produzidas nos autos, o juízo *a quo* entendeu corretamente pela desnecessidade da prova testemunhal, de modo que não há que se falar em nulidade da r. sentença.

Passa-se à análise do mérito.

A princípio, como mencionado pela juíza sentenciante, não há qualquer ilegalidade no Processo Administrativo nº 69/00075/19, o qual observou o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório. De fato, a apelante foi devidamente comunicada a respeito da instauração do processo, tendo apresentado defesa prévia e recurso administrativo.

E nem se alegue a necessidade de notificação prévia da contratada no caso de constatação de irregularidade, tendo em vista que o processo administrativo foi instaurado apenas após a entrega da obra, quando já não era possível o saneamento de irregularidade, havendo previsão contratual no sentido de que o encerramento das obrigações contratuais não exime a contratada de responsabilização (item 2.3.6 do contrato).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ao final do processo administrativo, foi imposta à apelante a penalidade de multa pela entrega da obra com atraso de 126 dias (Termo de Recebimento Definitivo, datado de 24/12/2018, juntado a fl. 461, fl. 860 e fl. 863). Cabia à apelante, portanto, a comprovação de que o atraso se deu de forma justificada.

Em que pesem os argumentos elaborados pela apelante, entende-se que tal comprovação não foi realizada. Nesse sentido, foi determinada a produção de prova pericial pelo juízo *a quo*. O i. perito judicial apresentou as seguintes conclusões:

13 - CONCLUSÕES:

Com o desígnio de avaliar todos os aspectos que pudessem ter interesse à presente lide, este signatário realizou detalhado levantamento dos documentos pertinentes, constantes dos autos.

Considerando os limites delineados pelo D. Juízo às fls. 1.017/1.018, das considerações apresentadas pelas partes, bem como apoiado nos quesitos formulados, a perícia traz aos autos as seguintes conclusões:

I. Que os serviços contratados (vide item "05-Dos Serviços Contratados), possuíam o prazo de 210 (duzentos e dez) dias para sua execução, conforme cláusula primeira do contrato N° 69/00516/15/01, conforme segue transcrito:

[...]

II. No referido contrato, ainda estava disposto a instalação de 01 elevador 3 paradas maq. conjugada porta unilateral (acessib);

III. Igualmente, está incluído no objeto do contrato, ora guerreado a apresentação do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros; do Laudo de Aterramento do SPDA e da(s) A.R.T. (s) de instalação e de manutenção do elevador, a seguir parcialmente transcrito:

[...]

IV. No exame das folhas de medição juntados às 81/362, constatou-se os valores dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

serviços aprovados (vide item “09 – DO TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO”) pela Requerida, bem como os respectivos pagamentos, conforme segue quadros demonstrativos:

[...]

V. Considerando os Livros de Ocorrências, foi possível constatar que apesar das observações da fiscalização da Requerida, e justificativas da Requerente, os serviços foram executados (vide item “07 - DOS LIVROS DE OCORRÊNCIAS”);

VI. Quando da análise do projeto, para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, foram as orientações técnicas específicas e gerais, emitidas pelo órgão responsável, a seguir:

[...]

VII. No exame do “Anexo – V” do Edital de concorrência nº - 69/00516/15/01, não foram localizados os serviços citados nas exigências no “comunique-se”, conforme segue:

1. corte/aterro/acerto de terreno no pátio descoberto ao lado da entrada de alunos;

2 - retirada de passagem coberta que ia da entrada de alunos até o bloco inferior; execução de estrutura metálica e nova cobertura com telhas trapezoidais folha simples no bloco administrativo e parte do bloco do refeitório; nova rede de drenagem de águas pluviais;

3 - novo tanque de louça para limpeza; foram usadas mais formas, aço e concreto que o previsto em fundações;

VIII. No exame das planilhas de medição, constatou-se que houve pagamento de elevador com porta unilateral, conforme disposto no “Anexo – V” do Edital de concorrência nº - 69/00516/15/01, entretanto, foi instalado elevador com porta bilateral, conforme “Termo de Ciência - Obra com elevador (fls. 460 e 588), a seguir transcrito:

[...]

IX. Quanto ao prazo da execução dos serviços, considerando a informação às fls. 758-761, a Requerida não considerou os eventos a seguir para cálculo prazo efetivo realizado:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

- > Aguardando obtenção de AVCB;
- > Aguardando autorização para compra e execução de serviço de instalação de elevador bilateral;
- > Tempo decorrido para ligação da entrada de energia por parte da CPFL.

X. Por derradeiro, informa que no desenvolvimento de suas atividades, procurou da melhor forma possível ser imparcial, prático e ao mesmo tempo minudente, demonstrando fatos apontados no laudo que agora submete à digna apreciação de Vossa Excelência, mantendo por obrigação uma linha de conduta que foi sem dúvida alguma a razão da confiança desse E. Juízo. (Fls. 1250/1254 – grifo nosso).

Em resposta a alguns dos quesitos, o i. perito assim se manifestou:

11 - DOS QUESITOS DA REQUERENTE – FLS. 1.021/1.024:

[...]

QUESITO 12:

Queira o Sr. Perito informar se “execução parcial para não atrapalhar o funcionamento da UE” (lançada pela ré no termo de análise de prazo) se confunde com o prazo necessário para a substituição da entrada de energia, a cargo da CPFL (concessionária de energia local); em caso de não se confundir, ante a comprovação idônea e suficiente no sentido de que de fato ocorreu fato imponível exclusivamente a terceiro e em relação ao qual a autora não tinha nenhum meio ao seu alcance para interferir no andamento, informar a quantidade de dias a abonar na análise de prazo de execução contratual.

RESPOSTA:

[...]

Considerando a redação supra, sob o aspecto técnico, negativa é a resposta que o evento “execução parcial” se confunde com o prazo necessário para a substituição da entrada de energia.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

[...]

Diante o exposto, é possível afirmar que o prazo para religamento da energia elétrica ocorreu por interferência de terceiro (CPFL), não tendo a Requerente quaisquer meios para interferir no andamento do processo junto a concessionária fornecedora de energia elétrica (CPFL).

[...]

12 - DOS QUESITOS DA REQUERIDA -
 Fls. 1.031/1.033:

[...]

QUESITO 01:

Autora foi advertida pela fiscalização nos Livros de Ocorrências, por diversas vezes, quanto ao ritmo insuficiente de execução das obras?

RESPOSTA:

Afirmativa é a resposta.

Tal assertiva está corroborada pelas informações dos Livros de Ocorrências, a seguir parcialmente reproduzidos:

[...]

QUESITO 02:

"Picoloto" foi advertida pela FDE, através de ofícios, quanto ao ritmo insuficiente de execução das obras?

RESPOSTA:

[...]

Diante o exposto, é possível afirmar que a Requerente foi advertida em 02 (duas) ocasiões pela Requerida quanto ritmo da execução das obras.

[...]

QUESITO 06:

O fato da CPFL proceder o desligamento da entrada de energia existente da escola e ligar o novo padrão impediu a execução de algum serviço?

RESPOSTA:

Sob o aspecto técnico, negativa é a resposta.

Destaca-se que nos Livros de Ocorrências, não foi verificado quaisquer informações quanto a paralização da obra originada do desligamento da entrada de energia elétrica.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

[...]

QUESITO 09:

Analisando-se o Livros de Ocorrência da obra verifica-se que o número de funcionários alocados pela "Picoloto" era sempre pequeno, diversas vezes apontado /pela fiscalização como "insuficiente", acarretando ritmo de execução dos serviços lento, gerando a extensão do período necessário para a conclusão da obra contratada. A manutenção de efetivo compatível possibilitaria o atendimento ao cronograma contratual e minimizaria os transtornos que a obra causou à comunidade escolar?

RESPOSTA:

Afirmativa é a resposta.

[...]

QUESITO 10:

Os serviços executados pela "Picoloto" nas obras, em conformidade com as especificações e aceitos pela fiscalização, foram pagos?

RESPOSTA:

Afirmativa é a resposta. (Fls. 1169/1248 – grifo nosso).

Examinando o laudo pericial, produzido por especialista equidistante e sob o crivo do contraditório, constata-se que a apelante, muito embora tenha sido advertida diversas vezes pela fiscalização, em pelo menos duas ocasiões mediante ofício, acerca do ritmo insuficiente da obra, não tomou providências para acelerar o ritmo e entregá-la no prazo acordado. Além disso, de acordo com o especialista, se a apelante tivesse número de funcionários compatível com o objeto do contrato, seria possível a entrega deste dentro do cronograma.

Por outro lado, as razões indicadas pela apelante como causa para o atraso não se sustentam. Com efeito, não foi demonstrado que a quantidade de dias chuvosos superou aquela verificada nos anos anteriores e no mesmo período do ano. O tempo de aguardo para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, bem como



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

os serviços exigidos para emissão do “comunique-se”, por sua vez, também não justificam o atraso, já que, conforme salientado pela magistrada, o risco relativo à obtenção de autorizações e licenças foi atribuído à contratada, consoante o item 6.1.1.24 do contrato. Da mesma maneira, havia previsão contratual no que tange à instalação e à manutenção do elevador. Tampouco justifica o atraso o tempo necessário à ligação da entrada de energia por parte da CPFL, vez que este não impediu a execução de qualquer serviço, de acordo com o especialista. Por fim, não houve qualquer comprovação de que eventual atraso do pagamento pela apelada tenha causado diretamente o atraso para entrega da obra.

Logo, não tendo havido apresentação, de forma cabal, de provas que justificassem o atraso para a entrega da obra, não havia outra alternativa à apelada, salvo aplicar a penalidade, em observância aos termos contratuais.

Quanto à multa aplicada, verifica-se que houve observância dos termos do contrato, não havendo razão para ser alterada.

Na mesma linha, este E. Tribunal de Justiça já decidiu:

Apelação Cível – Contrato público municipal – Construção de edifício escolar – Atraso na execução da obra – Instauração de Processo administrativo – Imposição de multa e sanções – Legitimidade – Perícia técnica conclusiva – Demora injustificada – Fundação contratante que dilatou significativamente o prazo de entrega – Sentença de improcedência mantida – Recurso de apelação improvido (TJSP, 12ª Câmara de Direito Público, Apelação Cível nº 1021100-34.2020.8.26.0053, Relator SOUZA MEIRELLES, julgamento em 31/08/2023 – grifo nosso).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Dessa forma, não sendo as alegações da apelante aptas a afastar os fundamentos da improcedência dos pedidos, esta deve ser mantida.

Todavia, a r. sentença merece ser reparada no que toca aos honorários advocatícios. Isso porque, levando-se em conta os critérios previstos pelo art. 85, § 2º, do Código de Processo Civil, não há justificativa para fixação dos honorários no patamar de 20% sobre o valor da causa, razão pela qual se reduz o montante para 12%.

De qualquer modo, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando o pacífico entendimento do C. Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205/SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08/05/2006, p. 240).

Ante o exposto, dá-se parcial provimento ao recurso.

EDUARDO GOUVÊA

Relator