



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000278396

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000677-82.2024.8.26.0095, da Comarca de Brotas, em que é apelante GALHARDO E CIA DE BROTAS LTDA, é apelado MUNICÍPIO DE BROTAS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 11ª 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 RICARDO DIP (Presidente) E JARBAS GOMES.

São Paulo, 24 de março de 2025.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

Apelação Cível nº 1000677-82.2024.8.26.0095

Apelante: Galhardo e Cia de Brotas Ltda

Apelado: Município de Brotas

Interessado: Pregoeira Oficial do Município de Brotas

Comarca: Foro de Brotas

Juiz(a) de Direito: Bertholdo Hettwer Lawall

Voto nº 5.860

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. DOCUMENTAÇÃO INCOMPLETA. APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVA. INABILITAÇÃO. DECISÃO QUE NÃO PADECE DE ILEGALIDADE.

1. Impetração voltada contra ato de inabilitação em certame licitatório por suposto desatendimento ao termo editalício. Denegação da segurança em primeiro grau.

2. O edital do Pregão Eletrônico nº 05/2024 expressamente previu a necessidade de apresentação de documentos de habilitação por meio eletrônico, sob pena de inabilitação. Ausência de apresentação tempestiva de prova de regularidade para com a Fazenda Estadual e declaração de cumprimento de reserva de cargos para pessoa com deficiência.

3. A interpretação sistemática do art. 64 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza a juntada de documentos novos após o momento oportuno, salvo para complementação de informações já apresentadas. Para o caso, os documentos faltantes não se encontravam disponíveis ao tempo da abertura das propostas, sendo apresentados apenas em sede de recurso administrativo, não se cuidando de hipótese em que deixaram de ser apresentados por eventual equívoco ou falha justificável. Impossibilidade de acolhimento sob pena de maltrato à isonomia entre os licitantes.

4. Controle judicial dos atos administrativos cifrado à análise da legalidade e legitimidade, não sendo lícito ao órgão judicante imiscuir-se nas razões de convicção, conveniência e oportunidade da Administração Pública, salvo em situações excepcionais teratológicas. Ato administrativo ornado por presunção de legitimidade e veracidade para o caso não elidida.

5. Desfecho de origem preservado. Recurso desprovido.

Versam os autos referenciais mandado de segurança impetrado por GALHARDO E CIA. DE BROTAS LTDA contra ato da PREGOEIRA DO

MUNICÍPIO DE BROTAS, Sra. Gisele Bonifácio Camilo, objetivando declaração de nulidade do ato que excluiu a impetrante de certame licitatório por suposto desatendimento ao termo editalício, com sequencial habilitação.

Prestadas informações pela autoridade coatora (fls. 217-220), o d. magistrado *a quo*, por entender ausente violação a direito líquido e certo da impetrante, denegou a segurança pleiteada, com julgamento do mérito na forma do art. 487, inciso I, do Código Processual Civil (fls. 265-266).

Inconformada, a impetrante interpõe o presente recurso de apelação visando à reforma do julgado. Sustenta, em larga síntese, ter participado do Pregão Eletrônico nº 005/2024 voltado à *“contratação de empresa para a prestação de serviços de manutenção corretiva”*. A fase de lances se deu em 27/10/2023, às 9 horas, por intermédio do Sistema BLL Compras. Encerrada tal etapa, conquanto a melhor oferta nos lotes 1, 2, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 26 e 27 tenha sido da impetrante, a pregoeira a inabilitou ao proceder à análise dos documentos anexados junto ao indigitado sistema por suposta ausência documental (itens 16.09.02, letra b.2 e 16.09.05, letra d), oportunizando prazo para manifestar interesse na interposição de recurso, o que fora providenciado. Em suas razões, tempestivamente apresentadas, justificou a apresentação dos documentos junto à plataforma digital, bem como na forma física, em forma de certidão, ponderada a inexistência de impedimento legal. Julgado improcedência o recurso interposto pela própria pregoeira, encaminhou os documentos para a assinatura da autoridade maior do município. No entanto, o desfecho fora apenas comunicado por mensagem eletrônica, sem o oportuno cadastro da referida decisão na plataforma, tampouco os fundamentos da improcedência, tanto que sequer alterado o *status* do procedimento para “*julgado*”.

Defende, outrossim, que a decisão de inabilitação violou os princípios administrativos, bem como o entendimento do eg. Tribunal de Contas da União, uma vez que os documentos apresentados demonstram a probabilidade do direito invocado pela apelante. Isso porque, em atenção à nova redação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, podem ser juntados novos documentos em certames

licitatórios desde que haja subsunção aos casos elencados em seus incisos. Com tais argumentos, requer seja o apelo provido em ordem a reformar a r. sentença alvejada para que anulados os atos administrativos em debate, bem como o pregão irregularmente realizado (fls. 270-279).

Respondeu-se ao recurso, suscitando, preliminarmente incorreção do valor atribuído à causa e, por conseguinte, do preparo recursal, o qual deveria versar o proveito econômico pretendido pelo impetrante. (fls. 283-288)

A d. Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 295-299).

Essa a síntese do necessário, em acréscimo ao relatório da r. sentença.

À partida, de se ver afastada a preliminar suscitada pela municipalidade apelada de que incorreto o valor atribuído à causa e, por conseguinte, do preparo recursal, ao argumento de que o valor da causa deveria corresponder ao proveito econômico pretendido pelo impetrante.

Rememora-se, por oportuno, que o diploma processual estabeleceu que *“a toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível”* (CPC, art. 291).

No caso vertente, cifra-se a discussão tão somente à ilegalidade do ato administrativo que proclamou a inabilitação da empresa impetrante em certame licitatório, o que não se confunde com o contrato administrativo propriamente.

Isso porque o proveito econômico almejado na presente demanda não guarda correspondência direta com o valor de eventual contrato administrativo a ser

firmado, mas sim com a possibilidade de participação no certame, cujo conteúdo econômico não se afigura imediatamente aferível.

Destarte, à míngua de elementos que infirmem a valoração proposta na exordial, e considerando que esta se revela consentânea com a natureza da demanda, não há que se falar em retificação do valor atribuído à causa ou em incorreção do preparo recursal.

Prosseguindo-se, não custa pontuar que o mandado de segurança, remédio constitucional de índole especial insculpido no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, destina-se a salvaguardar direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data, o qual deverá ser plenamente demonstrado, dispensada a dilação probatória.

Nesse norte, oportuno mencionar clássica lição de HELY LOPES MEIRELLES, comumente presente em nossa jurisprudência:

“(...)mandado de segurança é o meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça (CF. art. 5º, LXIX e LXX; Lei 1.533/51, art. 1º)”.(in Mandado de Segurança, 29ª ed., pag. 21, Editora Malheiros).

Na mesma espiral, rememora-se o ponderado escólio de HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, *in verbis*:

“A liquidez e certeza do direito subjetivo do impetrante, como já se observou, decorre da prova documental pré-constituída com que a petição inicial demonstra os fatos determinantes de sua origem. Lembra CARREIRA ALVIM, com propriedade, que, 'no

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

fundo, o conceito de direito líquido e certo se prende a um elevado grau de probabilidade de que, dos fatos alegados (acontecimentos fáticos) pelo impetrante, resultem os efeitos jurídicos moldados pelo direito (subjutivo) invocado, fazendo nascer para seu titular o direito a uma tutela pronta e eficaz em sede jurisdicional, sem a necessidade de dilação probatória' 152. A avaliação a respeito desse requisito legal do writ é feita, pelo juiz, em duas oportunidades significativas: ao despachar a inicial e ao proferir a sentença (...)". (in Lei do Mandado de Segurança comentada: artigo por artigo, 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 64)

Nesta trilha, cinge-se a controvérsia a ser dirimida a (i)legalidade do ato de inabilitação de empresa participante de certame licitatório – Pregão Eletrônico nº 05/2024 – voltado à *“prestação de serviços de manutenção corretiva, consertos e revisões em veículos leves e pesados da frota própria do município, locados ou cedidos à municipalidade, compreendendo serviços mecânicos em geral (elétricos e hidráulicos), mediante fornecimento de mão de obra especializada, peças originais e/ou genuínas, ferramentas e todos os equipamentos necessários para execução dos serviços, de acordo com a necessidade da Prefeitura, pelo período de 12 (doze) meses, conforme as especificações e quantidades constantes do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Relação dos Itens da Licitação”* (fls. 22-100).

Historiam os autos que, em **25/03/2024** iniciou-se o período de cadastro das propostas, com encerramento em **05/04/2024**, às 8 horas. A sua abertura se deu na mesma oportunidade, às 8:30 horas, anotando-se que a disputa se seguiria às 9:00. Nesse passo, assinalou a pregoeira do certame: *“Fica a licitante GALHARDO E CIA DE BROTAS LTDA, inabilitada no certame, pois deixou de apresentar a declaração VIII (Reserva de cargos com deficiência), conforme solicitada no Edital e anexou a Certidão de Tributos Estaduais Não Inscritos na Dívida Ativa, uma vez que, no Edital em seu item 16.09.02, alínea 'b.2' pede-se Certidão de Tributos Estaduais INSCRITOS na Dívida Ativa”* (fl. 101).

Diante da inabilitação que se avistou, interpôs a empresa-impetrante, a

tempo e modo, recurso administrativo (fls. 113-120) argumentando que

“o subscritor do Edital deixou de estabelecer que os documentos de habilitação seriam inseridos previamente à abertura do certame, porém, registrou um rol de documentos na plataforma eletrônica, que obrigou as licitantes enviarem pelo menos 01 (um) documento para que pudessem gravar sua proposta inicial e eletrônica. (...). Destaca-se que mais participantes do certame deixaram de apresentar documentos de habilitação antes, ratificando o que a RECORRENTE traz à luz da discussão. (...). Destaca-se que, apesar de citar no item 12.21, que devem ser anexados documentos de habilitação no sistema eletrônico, não há a definição em nenhum momento no Edital de quando ou em qual fase da licitação isso deveria ocorrer. Mais uma vez, afirma-se que na nova lei, o momento é após a negociação, quando se tem uma melhor oferta já definida” (– destaquei)

Não obstante, apontou ainda que

“A Senhora Pregoeira alega que a RECORRENTE deve ser inabilitada, ainda, por não apresentar a certidão negativa de tributos estaduais emitida pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, tendo sido apresentada a certidão negativa de tributos estaduais emitida pela Secretaria da Fazenda. Ocorre que as certidões acima, servem para comprovar a regularidade fiscal junto ao Governo do Estado de São Paulo e as que diferem é o lapso temporal do registro da dívida, que também deveria se alvar de entendimento maior entre os compradores e seus pregoeiros. De forma sucinta, a certidão negativa emitida pela Secretaria da Fazenda atinge débitos novos do mesmo exercício ou exercício imediatamente anterior, referente aos tributos estaduais: ICMS, ITCMD, IPVA etc. Já certidão negativa emitida pela Procuradoria Geral do Estado, atinge débitos da mesma natureza, porém, de exercícios passados, ou sejam, com datas de apuração superiores a 02 (dois) ou mais exercícios anteriores, mas tratam dos mesmos tributos estaduais: ICMS, ITCMD, IPVA etc. Logo, na decisão pela inabilitação da RECORRENTE por esse motivo, deixou a Senhora Pregoeira de aplicar o benefício da Lei Federal

Apelação Cível nº 1000677-82.2024.8.26.0095 -Voto nº 5860*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

nº 123/2006, bem como descumpriu o previsto em Edital no item 16.09 (nota-se erro de numeração sequencial dos itens do Edital nesse ponto): (...)" (– destaquei)

Por fim, concluiu aduzindo que

“(…), com a finalidade de demonstrar que possui a condição para habilitação, inseriu os 02 (dois) documentos discutidos aqui na plataforma durante a sessão do pregão eletrônico, e que está no campo documentos complementares para que seja diligenciado”.

Colhe-se, nesse contexto, das informações prestadas pelo Município da Estância Turística de Brotas (fls. 217-220) para instruir o presente *mandamus* que:

“(…), que o caso dos autos não se enquadra em uma das hipóteses em que a Lei nº 14.133/2021 autoriza a apresentação de documentos em momento posterior, de modo que o pleito apresentado pela empresa não deve ser procedente”

Ora, o Edital do Pregão Eletrônico n. 005/2024, em seus itens “12.21”, “12.22”, “16.09.02, letra b.2” e “16.09.05 letra d”, foram claros ao informar que a documentação deveria ser enviada pelas empresas por meio do site da BLL, e que deveria ter sido apresentadas prova de regularidade para com a Fazenda Estadual, bem como declaração de que a empresa cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social), sob pena de inabilitação da licitante: (...)

Com efeito, o ato praticado pelo Município da Estância Turística de Brotas foi exatamente o previsto no edital em questão.

Desse modo, reforça-se a tese de que o presente mandado de segurança deve ser denegado, pois a forma com que a documentação foi apresentada pela empresa Galhardo e Cia. de Brotas LTDA não atende ao exigido no edital, tampouco está em conformidade com a legislação específica.

Frise-se que não aceitar a documentação enviada de maneira

diversa da prevista no edital, efetiva o princípio da igualdade, pois se todas as demais empresas precisaram encaminhar a documentação pelo site da BLL, não seria justo com elas aceitar documentação enviada de maneira diversa pela paciente. Concluindo, reputa-se regular a ação da Pregoeira que inabilitou a licitante, ora Impetrante.

Além do mais, a empresa não apresentou tempestivamente a prova de sua regularidade para com a Fazenda Estadual (16.09.02, letra b.2) e nem a declaração de que a empresa cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social (16.09.05 letra d).

Quanto ao argumento de que outra empresa teve o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para adequar sua proposta, destaca-se que não houve tratamento desigual, visto que igualdade nada mais é do que “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (Nery Júnior, 1999, p. 42). No caso em apreço, a paciente desejava juntar documento novo, o que é vedado pela legislação. Em outro giro, no caso da outra empresa, foi concedido prazo para complementação de informações, nos termos do artigo 64 da Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021: (...)” (– destaquei)

Sem embargo dos combativos argumentos expendidos pela impetrante, razão não lhe assiste.

O Edital de Licitação – Pregão Eletrônico nº 05/2024 expressamente previu dentre seus termos (fls. 22 e seguintes):

12. ABERTURA DAS PROPOSTAS E FORMUAÇÃO DE LANCES

(...)

12.21. Os documentos relativos à habilitação deverão ser digitalizados e anexados no site da BLL, em campo próprio no sistema, preferencialmente em assinatura digital.

12.22. A anexação incorreta ou ausência dos documentos de que trata o item anterior, ensejará na INABILITAÇÃO do licitante.

(...).

**16.09.02. REGULARIDADE FISCAL, SOCIAL E TRABALHISTA -
ARTIGO 68 DA LEI 14.133/2021.**

(...)

b.2) prova de regularidade para com a Fazenda Estadual, relativo aos Tributos Estaduais inscritos em Dívida Ativa, expedida pela Procuradoria da Fazenda Estadual;

(...)

16.9.5 – DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR:

(...)

d) Declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas, conforme disposto no inciso IV do art. 63 da Lei Federal nº 14.133/2021. (conforme modelo – ANEXO VIII)
– destaquei

Da compaginação de tudo quanto dito até o momento, respeitado o entendimento em sentido contrário, tem-se por equivocada a interpretação emprestada às referidas cláusulas pela impetrante, cujos termos não suscitam qualquer dúvida.

Para melhor elucidação, o disposto do artigo 64 da novel Lei de Licitações e Contratos Administrativos dispõe:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

§ 2º *Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.*

Como se vê, “No curso de procedimentos licitatórios, **a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado**, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, **promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados**” (TCU 03266820147, Relator.: Bruno Dantas, Data de Julgamento: 04/03/2015).

Nessa direção, entende a Corte de Contas da União que “**a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021, deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação, não alcançando documento ausente que se refira à condição atendida no momento de apresentação da proposta, não entregue juntamente com os demais documentos de habilitação e da proposta por equívoco ou falha**” (TCU, RP: 9662022 042.008/2021-2, Relator.: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 04/05/2022).

Como se pode inferir, contrariando o argumento recursal da apelante, os documentos faltantes para que autorizada a habilitação do licitante não se encontravam disponíveis ao tempo da abertura das propostas, eis que somente apresentados a escutar recurso administrativo interposto, não se cuidando de hipótese em que deixaram de ser apresentados por eventual equívoco ou falha justificável para que submetidos à ulterior avaliação do pregoeiro.

Assim, da interpretação sistemática da redação do art. 64, “*os únicos documentos admitidos após o momento oportuno, além daqueles apresentados que tenham expirado, são aqueles destinados a complementar informações de documentos já apresentados. Nessa linha, se não houve apresentação de documentos no momento oportuno, não cabe a complementação*” (SARAI, Leandro, Tratado da Nova Lei de Licitações e Contrato Administrativos: Lei 14133/2021 Comentada por Advogados Públicos – 4ª ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 827 – destaquei).

Aliás, a este respeito, a r. sentença não passou ao largo, deixando assim consignado:

“(…)

Está devidamente comprovado nos autos – e a impetrante não nega – que a documentação exigida pelo edital não foi apresentada tempestivamente, havendo previsão explícita no edital de inabilitação em tais situações.

Garantir a ampliação do prazo como fundamento nos princípios levantados pelo impetrante não seria garantir-lhe isonomia, pelo contrário, acabaria gerando desequilíbrio de condições para com os demais licitantes (destaquei).

Neste cenário, cumpre rememorar que no quadrante do controle judicial dos atos da Administração compete ao Poder Judiciário a análise da legalidade e legitimidade do ato administrativo, não sendo, contudo, lícito ao órgão judicante imiscuir-se nas razões de convicção, conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Acerca do tópico, oportuno obtemperar que não se ignora a plena admissibilidade da revisão judicial do ato administrativo, em prestígio ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Na essencial lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

É princípio assente em nosso Direito — e com expresse respaldo na Lei Magna — que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser subtraída à apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV). Nem mesmo a lei poderá excepcionar este preceito, pois, a tanto, o dispositivo mencionado opõe insuperável embargo. Segue-se que um ato gravoso, provenha de quem provier, pode ser submetido ao órgão judicante a fim de que este afira sua legitimidade e o fulmine se reputar configurada ofensa a um direito. (in Celso Antônio Bandeira de Mello; Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 27ª ed., p. 958)

Todavia, deve consignar-se o descabimento da análise do mérito do ato administrativo pelo Judiciário na ausência de vícios que infirmem sua validade, salvo em situações excepcionais teratológicas, como ensina o ilustre mestre DIÓGENES GASPARINI:

Limita-se o controle jurisdicional, nos casos concretos, ao exame da legalidade do ato ou da atividade administrativa. Escapa-lhe, por conseguinte, o exame do mérito do ato ou atividade administrativa. Assim, os aspectos de conveniência e oportunidade não podem ser objeto desse controle. A autoridade jurisdicional pode dizer o que é legal ou ilegal, mas não o que é oportuno ou conveniente e o que é inoportuno ou inconveniente. (in Diogenes Gasparini, Direito Administrativo, 12ª. ed. São Paulo: Editora Saraiva, p. 918)

Esse o escólio, outrossim, de MIGUEL SEABRA FAGUNDES, *in verbis*:

Pela necessidade de subtrair a Administração Pública a uma prevalência do Poder Judiciário, capaz de diminuí-la, ou até mesmo de anulá-la em sua atividade peculiar, põem-se restrições à apreciação jurisdicional dos atos administrativos, no que

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

respeita à extensão e consequências. Quanto à extensão, restringe-se o pronunciamento jurisdicional à apreciação do ato, no que se refere à conformidade com a lei. Relativamente às consequências, limita-se a lhe negar efeito em cada caso especial. Por isso, o pronunciamento do órgão jurisdicional nem analisa o ato do Poder Executivo, em todos os seus aspectos, nem o invalida totalmente. Ao Poder Judiciário é vedado apreciar, no exercício do controle jurisdicional, o mérito dos atos administrativos. Cabe-lhe examiná-los, tão-somente, sob o prisma da legalidade. Este é o limite do controle, quanto à extensão. O mérito está no sentido político do ato administrativo. É o sentido dele em função das normas da boa administração, ou, noutras palavras, é o seu sentido como procedimento que atende ao interesse público, e, ao mesmo tempo, o ajusta aos interesses privados, que toda medida administrativa tem de levar em conta. Por isso, exprime um juízo comparativo. Compreende os aspectos, nem sempre de fácil percepção, atinentes ao acerto, à justiça, utilidade, equidade, razoabilidade, moralidade etc. de cada procedimento administrativo. Esses aspectos, muitos autores os resumem no binômio: oportunidade e conveniência. Envolvem eles interesses e não direitos. Ao Judiciário não se submetem os interesses que o ato administrativo contrarie, mas apenas os direitos individuais, acaso feridos por ele. O mérito é de atribuição exclusiva do Poder Executivo, e o Poder Judiciário, nele penetrando, 'faria obra de administrador, violando, dessarte, o princípio de separação e independência dos poderes'. Os elementos que o constituem são dependentes de critério político e meios técnicos peculiares ao exercício do Poder Administrativo, estranhos ao âmbito, estritamente jurídico, da apreciação jurisdicional. A análise da legalidade (legitimidade dos autores italianos) tem um sentido puramente jurídico. Cinge-se a verificar se os atos da Administração obedeceram às prescrições legais, expressamente determinadas, quanto à competência e manifestação da vontade do agente, quanto ao motivo, ao objeto, à finalidade e à forma. (in "O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário",

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

Miguel Seabra Fagundes, atualizada por Gustavo Binenbojm, 8a ed., Ed. Forense: Rio de Janeiro, 2010, pág. 179/182).

Ainda, nos ensinamentos de LUCIA VALLE FIGUEIREDO:

Tem-se entendido por competência discricionária a que possibilita ao administrador, no caso concreto, escolher, dentre as plúrimas soluções sugeridas pela hipótese normativa, a melhor, segundo juízo de oportunidade e conveniência. Cabe ao Judiciário controlar toda a atividade administrativa, desde que não invada o mérito (conveniência e oportunidade) das decisões discricionárias. (Curso de Direito Administrativo, 4ª ed., 2000. Ed. Malheiros, pág. 183/209).

Na mesma direção, lição tradicional e sedimentada na doutrina de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

O controle judicial sobre os atos da Administração é exclusivamente de legalidade. Significa dizer que o Judiciário tem o poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa. Se o ato for contrário à lei ou à Constituição, o Judiciário declarará a sua invalidação de modo a não permitir que continue produzindo efeitos ilícitos. (José dos Santos Carvalho Filho, in Manual de Direito Administrativo, 26ª Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 1016).

Sob tal lume, é consabido que o ato administrativo goza de presunção de legitimidade e de veracidade, cuja desconstituição depende de demonstração cabal. Aclamam-se, nesse campo, as lições do ilustre HELY LOPES MEIRELLES:

(...) a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos responde a exigências de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

dependência de solução de impugnação dos administrados, quanto à legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução”, asseverando ainda que “Outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca. (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 30ª ed., Cap. IV, item 2.1, pág. 158).

Nesse caminhar, repisa-se que teria o condão de ensejar alteração do ato administrativo apenas a caracterização de circunstância em que se mostra o ato contaminado de ilegalidade, ou em que os critérios de discricionariedade administrativa possam ser contrastados por preceitos ou princípios constitucionais ou infraconstitucionais, o que não se comprovou ser a hipótese dos autos.

É o que basta para a manutenção da r. sentença tal como lançada.

Por fim, cuidando-se de ação mandamental, não incidem honorários advocatícios sucumbenciais, pelo que não se cogita de sua majoração em grau recursal.

Considera-se prequestionada toda a matéria infraconstitucional e constitucional mencionada pelas partes, sublinhando-se pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça em ordem a considerar que, em se tratando 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).

Em harmonia com o exposto, **nego provimento ao apelo**, nos termos ora delineados.

Eventual insurgência apresentada em face deste acórdão estará sujeita a julgamento virtual, nos termos da Resolução nº 549/2011 do Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça, ressaltando-se que as partes poderão, no



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
11ª Câmara de Direito Público

momento da apresentação do recurso, opor-se à forma do julgamento ou manifestar interesse no preparo de memoriais. No silêncio, privilegiando-se o princípio da celeridade processual, prosseguir-se-á com o julgamento virtual, na forma dos §§ 1º a 3º do artigo 1º da referida Resolução.

MÁRCIO KAMMER DE LIMA

Relator