



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Registro: 2025.0000285662**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1023983-48.2023.8.26.0602, da Comarca de Sorocaba, em que é apelante CONSÓRCIO CONSTRUTOR SETOR 04, é apelado MUNICÍPIO DE SOROCABA.

**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), EDUARDO GOUVÊA E MÔNICA SERRANO.

São Paulo, 25 de março de 2025.

**FRANCISCO SHINTATE**

**Relator**

Assinatura Eletrônica

**Apelação Cível nº 1023983-48.2023.8.26.0602**

**Apelante: Consórcio Construtor Setor 04**

**Apelado: Município de Sorocaba**

**Comarca: Sorocaba - Vara da Fazenda Pública**

**Juiz de Direito: Alexandre de Mello Guerra**

**Número de origem: 1023983-48.2023.8.26.0602**

**VOTO Nº 11.472**

APELAÇÃO CÍVEL – Mandado de segurança – Licitação – Autoridade coatora que declarou a impetrante inabilitada para participação no certame – Sentença denegatória da segurança – Controvérsia relativa à comprovação de qualificação técnica para execução dos serviços – Alegação de similaridade entre os produtos descritos nos comprovantes apresentados e aqueles especificados no edital – Exigência de dilação probatória incompatível com a via mandamental – Violação a direito líquido e certo não configurada.

Sentença mantida. Recurso desprovido.

1. Trata-se de apelação cível (fls. 419/445) interposta por Consórcio Construtor Setor 04 contra a respeitável sentença (fls. 390/395) que denegou a segurança em ação mandamental impetrada contra ato da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura de Sorocaba, e da Secretária de Administração daquela mesma Prefeitura.

Alega, em síntese, que: a) a exigência de efetiva comprovação da capacidade técnica da recorrente é contrário ao princípio da livre concorrência e fere

dispositivos constitucionais e da Lei de Licitações de Contratos, bem como contraria súmulas do TCE-SP e do TJSP, b) a qualificação técnica necessária foi demonstrada, com o atendimento aos subitens "b" e "c" do item 9.1.3 do edital; c) a comparação dos serviços apresentadas pelo município é indevida; d) foi demonstrada a qualidade técnica dos serviços prestado e a similaridade com o objeto do certame; e) o prosseguimento do certame com adjudicação, assinatura do contrato administrativo e início das operações não implica em carência superveniente do interesse processual. Prequestiona, ademais, os dispositivos apontados nas razões recursais. Pugna pelo provimento do recurso para que seja concedida a segurança almejada, anulando-se o a decisão de inabilitação ou anda o contrato se já celebrado, retornando o certame para a fase de apresentação de propostas.

Recurso tempestivo e devidamente preparado (fls. 446/447).

Contrarrazões a fls. 454/466.

Parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça a fls. 475/483.

Não há oposição ao julgamento virtual.

**É o relatório.**

2. O recurso não merece provimento.

Impetrou a parte apelante mandado de segurança contra ato Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura de Sorocaba, e da Secretária de Administração da Prefeitura de Sorocaba que a declarou inabilitada na Concorrência Pública nº 030/2021, cujo objeto é a contratação de empresa para realização do obras para reabilitação da infraestrutura viária das vis do setor 04 daquele município.

Após manifestação da autoridade coatora (fls. 253/271), a

liminar foi deferida, sendo determinada a suspensão daquele procedimento licitatório (fls. 279/280).

As informações ao mandado de segurança foram prestadas pela Prefeitura a fls. 290/300, que também informou a interposição de agravo de instrumento (processo nº 2187785-71.2023.8.26.0000) contra a decisão que concedeu a liminar (fls. 319).

Foi concedido o efeito suspensivo requerido pela Prefeitura no agravo de instrumento (fls. 340/341), que posteriormente foi julgado por esta 7ª Câmara de Direito Público, que deu provimento àquele recurso, confirmando a antecipação da tutela recursal (fls. 378/384).

A sentença recorrida (fls. 390/395) entendeu:

"(...)

*A DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA é a medida que se impõe.*

*Não há direito líquido e certo a dar guarida ao reclamo da impetrante pela via processual eleita.*

"(...)

*Por isso e por tudo o mais que nos autos consta, DENEGO A SEGURANÇA.*

*JULGO RESOLVIDO O PROCESSO, com julgamento do mérito, com fulcro no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.*

*Despesas processuais na forma da Lei 12.016/2009.*

*Descabida condenação em honorários (Súmula 512 do STF e artigo 25 da Lei nº 12.016/2009).*

*Certificado o trânsito em julgado, em nada mais sendo requerido, arquivem-se os autos, observadas as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça.*

*Dispensado o reexame necessário."*

De princípio, ressalte-se, que o procedimento licitatório está vinculado aos termos do instrumento convocatório. Nesse sentido, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*"O edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas proposta. Em síntese, o edital é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os*

*interessados que atendam às exigências nele estabelecidas. Costuma-se dizer que o edital é a **lei da licitação**; é preferível dizer que é a **lei da licitação e do contrato**, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/93." (destaques no original) (in *Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2008. p.369)*

Assim, cabe ao instrumento convocatório traçar as linhas gerais de habilitação dos concorrentes (*"As condições de habilitação serão definidas no edital"*, Art. 65 da Lei nº 14.133/2021).

Há de se ressaltar, ademais, que não consta qualquer impugnação acerca dos termos do edital.

A decisão de inabilitação da impetrante para prosseguimento no certame consignou: *"A licitante CONSÓRCIO CONSTRUTOR 4, não atendeu ao item 9.1.3. "b" e "c" do edital, uma vez que os atestados apresentados não contemplam a adição de 3% de CAP, estando, portanto, INABILITADA" (fls. 124).*

Em grau recursal, a Comissão manteve seu entendimento, consubstanciada nas informações prestadas pelo setor técnico (fls. 203/204).

Com efeito, o edital da licitação, no item relativo à qualificação técnica (9.1.3 "b" e "c") exige a comprovação, por atestados ou certidão, de execução de "BASE BETUMINOSA DE MATERIAIS PROVENIENTES DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL (RCC) E/OU DA FRESAGEM DE PAVIMENTOS ASFÁLTICOS (RAP) RECICLADO EM USINA MÓVEL COM ATÉ 3% DE CAP, FORNECIMENTO E APLICAÇÃO, NÃO INCLUI TRANSPORTE ATÉ O LOCAL DOS SERVIÇOS" (fls. 99 e 100).

Por ocasião do recurso administrativo interposto pela licitante, a Comissão apontou (fls. 203):

O setor técnico em fls. 2628/2629 informa que a empresa não apresentou a comprovação de forma que possa ter o item "BASE BETUMINOSA DE MATERIAIS PROVENIENTES DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL (RCC) E/ OU DA FRESAGEM DE PAVIMENTOS ASFÁLTICOS (RAP) RECICLADO EM USINA MÓVEL COM ATÉ 3% DE CAP FORNECIMENTO E APLICAÇÃO NÃO INCLUI TRANSPORTE ATÉ O LOCAL DOS SERVIÇOS", como equivalente ou ainda similar ao pleito que solicita comprovação de execução para atendimento a ser de relevância. Esclarece ainda que, os itens não tem correlação, ainda que por similaridade, o motivador inicial consiste na observação de que como o próprio item descreve, uma vez sendo "a frio". Portanto, não trata-se de material recém preparado na usina e com adição do CAP, que é o cimento asfáltico de petróleo, produto que é utilizado quente. Salaria ainda que o produto não é para uso na base do pavimento e sim, para recomposição das camadas de revestimento, seja binder ou a camada de rolamento.

Consta ainda, da decisão proferida naquele recurso administrativo (fls. 205/206), que os itens descritos pelo impetrante "*não tem correlação técnica*", reputando o setor técnico a **ausência similaridade** entre o a descrição contida no edital e aquele constante dos atestados apresentados pelo licitante.

Nos autos da ação mandamental a impetrante novamente fundamenta seu pedido na similaridade dos produtos, situação que não ofenderia a legislação pertinente. Aduz que os produtos possuem características semelhantes, de modo que não a desqualifica para execução do objeto licitado.

Assim, conforme se observa, a questão está centrada na divergência quanto à similaridade ou não entre a exigência constante no edital e o que consta na documentação apresentada pela impetrante.

A análise desse ponto, todavia, exige avaliação técnica especializada, situação que, conforme observou o magistrado de primeiro grau não se adequa ao procedimento mandamental:

*"Assim, a impetração do mandado de segurança não pode fundamentar-se em simples conjecturas ou em alegações que dependam de dilação probatória incompatível com o procedimento do mandado de segurança"* (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 19. ed., p. 139)." (destaquei) (fls. 392).

Não há, portanto, liquidez ou certeza do direito invocado, cuja comprovação exigira a elaboração de laudo pericial, o que não se admite na ação mandamental, cujo objetivo é sanar ou evitar ilegalidades que impliquem violação de

direito líquido e certo, exigindo-se, portanto, prova pré-constituída.

Nesse sentido:

*"APELAÇÃO CÍVEL – Mandado de segurança preventivo – ICMS – Empresa impetrante cuja atividade econômica principal é o serviço de transporte rodoviário de carga – Pretensão de obter o reconhecimento do direito ao creditamento extemporâneo sobre a aquisição de insumos – Recurso contra a sentença que denegou a segurança – Afastamento da tese de decadência, visto que esta não ocorre nos casos de mandado de segurança preventivo – **Necessidade de dilação probatória** para a comprovação do caráter indispensável dos insumos à realização da atividade fim – **Inadequação da via eleita** – Denegação da ordem mantida, com alteração da fundamentação – Extinção sem resolução do mérito. Recurso desprovido."*

**(TJSP; Apelação Cível 1046590-93.2021.8.26.0224; Relator (a): Eduardo Gouvêa; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/10/2022; Data de Registro: 27/10/2022)**

*"APELAÇÃO CÍVEL – Mandado de segurança – Pretensão da impetrante voltada à declaração de nulidade da rescisão do contrato administrativo – Denegação da ordem pela r. sentença – Inconformismo da impetrante – Não cabimento – Extinção do contrato, segundo a Municipalidade, pelo não comparecimento do impetrante para celebração do termo aditivo – **Exigência de dilação probatória** para comprovação da causa de extinção da avença e do alegado risco de desabamento da obra pública, **incompatível com a via mandamental** – Presunção de legitimidade e veracidade do ato administrativo não elidida – Violação a direito líquido e certo não configurada – Sentença denegatória mantida – Recurso não provido."*

**(TJSP; Apelação Cível 1000181-36.2024.8.26.0424; Relator (a): Jayme de Oliveira; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Público; Foro de Pariqueira-Açu - Vara Única; Data do Julgamento: 13/09/2024; Data de Registro: 13/09/2024)**

*"APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ISENÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA. POLICIAL MILITAR DA RESERVA. Preliminar de ilegitimidade passiva da SPPREV rejeitada. Autarquia estadual é parte legítima a figurar no polo passivo da demanda. Cerceamento de defesa do impetrante não configurado. **Mandado de segurança que não permite dilação probatória.** MÉRITO. Sentença que denegou a ordem, ao fundamento de que a decisão administrativa não foi exarada em razão da condição de militar da reserva do impetrante, e sim pela não comprovação de doença grave a justificar a isenção. Reforma. Decisão administrativa que não se baseou em análise do quadro de saúde do impetrante, mas sim, no fato de ser ele militar da reserva, e não reformado. Impossibilidade de aduzir, nas*

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*informações, motivos de outra ordem. Aplicação da teoria dos motivos determinantes. Entendimento jurisprudencial no sentido de que a reserva remunerada equivale à condição de inatividade, situação contemplada no art. 6º, XIV, da Lei 7.713/88. Sentença reformada. Recurso parcialmente provido, para conceder em parte a segurança, tão-somente para afastar o óbice relacionado à condição de militar da reserva."*

**(TJSP; Apelação Cível 1011125-41.2023.8.26.0066; Relator (a): Heloísa Mimessi; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 15ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 11/09/2024; Data de Registro: 11/09/2024)**

Impõe-se, portanto, a manutenção da respeitável sentença recorrida que denegou a segurança pleiteada.

3. Em face do exposto, nega-se provimento ao recurso.

**FRANCISCO SHINTATE**

Relator