



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000324227

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação / Remessa Necessária nº 1004543-45.2024.8.26.0048, da Comarca de Atibaia, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO e Apelante AVATZ GEOLOGIA E ENGENHARIA AMBIENTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA, é apelado ENGESOLVE SOLUÇÕES AMBIENTAIS INTEGRADAS LTDA EPP.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento aos recursos. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente sem voto), ISABEL COGAN E DJALMA LOFRANO FILHO.

São Paulo, 1º de abril de 2025.

FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 25.510 (processo digital)

PROCESSO Nº 1004543-45.2024.8.26.0048

Nº ORIGEM: 1004543-45.2024.8.26.0048

COMARCA: ATIBAIA (3ª VARA CÍVEL)

REEXAME NECESSÁRIO

**APELANTE: AVATZ GEOLOGIA E ENGENHARIA
AMBIENTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA**

**APELADO: ENGESOLVE SOLUÇÕES AMBIENTAIS
INTEGRADAS LTDA EPP**

**INTERESSADOS: SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO
AMBIENTE e MUNICÍPIO DE ATIBAIA**

MM. JUIZ DE 1º GRAU: Rogério Aparecido Correia Dias

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. MUNICÍPIO DE ATIBAIA. Pretensão da impetrante a sua reabilitação em processo licitatório. Sentença concessiva da segurança. Insurgência da empresa segunda colocada, litisconsorte passiva.

ACOLHIMENTO da pretensão. Empresa que, classificada em primeiro lugar, apresentou todos os documentos aptos a comprovar sua capacidade técnica. Disposição editalícia, de redação ambígua, que não pode configurar empecilho à habilitação da impetrante, sob pena de formalismo exacerbado configurar afronta aos princípios norteadores do interesse público no processo licitatório. Parecer da comissão permanente de licitação que concluiu, em análise de recurso administrativo, que o vício apontado foi sanado, opinando pela reabilitação. Constatação de que a segunda classificada teve participação na constituição do projeto básico, fato que efetivamente obstaculiza sua participação neste procedimento, nos termos da Lei nº 8666/93, art. 9º, I, diploma de regência do edital ora questionado.

Manutenção da r. sentença que concedeu a segurança.

RECURSO DE APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDOS.

Vistos.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por
ENGESOLVE SOLUÇÕES AMBIENTAIS INTEGRADAS LTDA

EPP contra ato do **SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE ATIBAIA** em litisconsórcio com **AVATZ GEOLOGIA E ENGENHARIA AMBIENTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA.** A fim de evitar repetições, transcrevo o relatório e o dispositivo da r. sentença, de fls. 732/733:

“Vistos.

ENGESOLVE SOLUÇÕES INTEGRADAS AMBIENTAIS LTDA. EPP impetrou mandado de segurança contra ato do DD. SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE em litisconsórcio passivo necessário de AVATZ GEOLOGIA E ENGENHARIA AMBIENTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA. visando à desclassificação de tal concorrente e, ademais, à sua [dela impetrante] declaração como vencedora da Concorrência Pública nº 031/2023 – Processo nº 11.557/2023 (fls. 30, letra "d"), desconstituindo-se, assim, o ato que a inabilitou para tal certame. Apresentou documentos (fls. 31/311).

Prestadas sem liminar as informações de estilo (fls. 339/345 e 344/365).

Ouvido o MINISTÉRIO PÚBLICO (fls. 724/728).

É o relatório.

DECIDO.(...)

Pelas razões expostas, JULGO PROCEDENTE o presente mandado de segurança impetrado por ENGESOLVE SOLUÇÕES INTEGRADAS AMBIENTAIS LTDA. EPP contra o DD. SECRETÁRIO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE em litisconsórcio passivo necessário de AVATZ GEOLOGIA E ENGENHARIA AMBIENTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA., isto que faço para desconstituir o ato que afastou a impetrante da Concorrência Pública nº 031/2023 e, ademais, para declará-la a vencedora de tal certame, com todos os reflexos legais próprios.

Oportunamente, arquivem-se os autos.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.”

Apela AVATZ GEOLOGIA E ENGENHARIA AMBIENTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA. (fls. 743/751), aduzindo, em suma, que:

a) o princípio da vinculação ao edital é um dos pilares

do processo licitatório, conforme estabelecido no art. 41 da Lei nº 8.666/93, que determina que o edital é a lei interna da licitação, devendo ser seguido por todos os participantes;

b) a desclassificação da impetrante, Engesolve Soluções Integradas Ambientais LTDA. EPP, ocorreu justamente por não atender plenamente aos requisitos técnicos exigidos pelo edital, em particular o item.4.2 do instrumento convocatório, deixando de apresentar documento imprescindível para sua habilitação, o que é fundamental para a execução de uma obra de alto risco – como a intervenção em aterro sanitário com risco de explosões por gases metanos acumulados;

c) A ENGESOLVE falhou em apresentar a documentação necessária dentro do prazo e nas condições especificadas, o que motivou sua inabilitação, uma vez que, no Item 4.2 do Edital estabelecia a necessidade de apresentação de documentos específicos que comprovassem a experiência técnica da empresa licitante, inclusive – atestados de capacidade técnica emitidos por terceiros que demonstrassem a execução de serviços semelhantes ao objeto da licitação;

d) a comissão permanente de licitação, ao analisar os documentos apresentados pela impetrante, concluiu que houve falhas no cumprimento dos requisitos técnicos. Por certo, havia a necessidade de cumprimento estrito dos requisitos técnicos estabelecidos no edital, especialmente em um contexto de alto risco. A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 30, inciso II, exige a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, o que não foi plenamente atendido pela

impetrante;

e) a decisão administrativa de desclassificar a impetrante está em plena conformidade com os princípios da administração pública estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, de modo que a observância estrita dos requisitos técnicos do edital é essencial para garantir a legalidade, eficiência, impessoalidade e moralidade na execução de uma obra de alta complexidade e risco, protegendo assim o interesse público e a segurança da população;

f) a decisão do juiz que anulou o ato de desclassificação da impetrante e a declarou vencedora do certame, com base na alegação de que o edital apresentava interpretações ambíguas e que um formalismo excessivo não justificava a desconsideração dos princípios da contratação pública, ignora a gravidade dos riscos envolvidos, eis que a administração Pública, ao desclassificar a impetrante, agiu em conformidade com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, que, neste contexto, deve ser interpretado não apenas em termos econômicos, mas também em relação à segurança e à capacidade técnica;

g) a fundamentação jurídica utilizada pelo juiz na sentença ao considerar a participação da empresa AVATZ na constituição do projeto básico como impeditiva para sua participação no certame não se sustenta à luz da Lei nº 8.666/93, afinal o artigo 9º, inciso I, dessa lei veda a participação de empresas que tenham elaborado o projeto básico ou executivo da licitação, no entanto, é crucial destacar que a atuação da AVATZ no processo de gerenciamento de áreas contaminadas não configura a elaboração de projeto básico ou executivo para o certame em questão;

h) a AVATZ participou de uma fase anterior do processo de gerenciamento de áreas contaminadas, que foi objeto de uma licitação distinta, de modo que nessa fase a AVATZ realizou serviços específicos e, como conclusão de seu relatório, sugeriu as próximas etapas do processo de gerenciamento da área contaminada, mas essa sugestão de etapas futuras não se confunde com a elaboração de um projeto básico ou executivo, conforme definido pela Lei nº 8.666/93, e a elaboração de um projeto básico ou executivo implica na criação de documentos técnicos detalhados que servem de base para a licitação subsequente, o que não ocorreu no caso da AVATZ.

Requer, assim, a reforma da r. sentença que julgou procedente o mandado de segurança impetrado pela ENGESOLVE, mantendo-se a decisão administrativa de desclassificação da impetrante e habilitação da AVATZ, que cumpriu todos os requisitos técnicos exigidos pelo edital.

Recurso tempestivo, preparado (fls. 752/753), processado e acompanhado de contrarrazões (fls. 758/765).

Sobreveio manifestação da D. PGJ pelo desprovimento do recurso e integral manutenção da r. sentença, às fls. 779/783.

É o relatório.

A r. sentença será analisada sob a ótica da Lei do Mandado de Segurança e do Código de Processo Civil de 2015, aplicável subsidiariamente à espécie.

De início, observo estar interposto recurso oficial, por força do parágrafo primeiro do art. 14 da Lei nº 12.016/2009.

O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles conceitua o remédio heroico da seguinte forma, verbis:

"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" (MEIRELLES, Hely Lopes e outros (Wald, Arnaldo e MENDES, Gilmar Ferreira). Mandado de segurança e Ações Constitucionais. 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 25/27).

Para concessão de mandado de segurança há necessidade de existência de direito líquido e certo. Ainda segundo Hely Lopes Meirelles:

"Direito Líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa, se sua extensão ainda não estiver delimitada, se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais." (MEIRELLES, Hely Lopes e outros (Wald, Arnaldo e MENDES, Gilmar Ferreira). Mandado de segurança e Ações Constitucionais. 36. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 36/37).

E neste sentido pontuam Theotonio Negrão, José Roberto F. Gouvêa, Luis Guilherme A. Bondioli e João Francisco Naves da Fonseca, em sua obra Código de Processo Civil e legislação processual em vigor, 46ª ed., Saraiva, 2014, pág. 1823, nota 10a:

"Direito Líquido e certo é o que resulta de fato certo, e fato

certo é aquele capaz de ser comprovado de plano (RSTJ 4/1.427, 27/140, 147/386), por documento inequívoco (RTJ 83/130, 83/855, RSTJ 27/169, 55/325, 129/72), e independente de exame técnico (RTFR). É necessário que o pedido esteja apoiado 'em fatos incontroversos, e não em fatos complexos, que reclamam produção e cotejo de provas' (RTJ 124/948). No mesmo sentido: RSTJ 154/150; STJ-RT 676/187. S/ recurso especial, nessa hipótese, v. RISTJ 255, nota 4-Mandado de Segurança."

Ainda sobre o tema, são válidas as considerações de Sérgio Cruz Arenhart em seus comentários à Carta Magna, verbis:

"A expressão 'direito líquido e certo', portanto, liga-se à forma de cognição desenvolvida no mandado de segurança, que exige prova pré-constituída das alegações postas pela parte impetrante. Não há, então, qualquer relação com espécie particular de direito subjetivo. Em conta disso, vem-se exigindo que as afirmações de fato trazidas pelo autor na petição inicial sejam demonstradas de pronto, por meio da prova documental" (ARENHART, Sergio Cruz in Comentários à Constituição do Brasil, Coord J.J Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck. Ed. Saraiva. 2014. P. 478).

A r. sentença concessiva deve ser integralmente mantida, eis que o impetrante logrou demonstrar o seu direito líquido e certo ao provimento pleiteado, pelos motivos que passo a expor.

Como bem consignado pela r. sentença, o ato impugnado diz respeito à Concorrência Pública nº 031/23 do MUNICÍPIO DE ATIBAIA, certame que, tendo como critério de julgamento o menor preço do serviço, visa à contratação de empresa especializada para fazer ensaios de bombeamento para dimensionamento de barreiras hidráulicas, instalar poços de monitoramento de gases, além de remediação por injeção de ar e extração de vapor na área de

transbordo próxima de aterro no bairro de Caetetuba, daquela cidade.

A desclassificação por inabilitação da impetrante (fls. 182/186) ocorrida depois dela se sagrar vencedora da licitação (fls. 383/384) se deu porque ela teria apresentado de modo incompleto sua documentação, isto que violaria o item 4.2 do edital (Anexo 02) (fls. 103/107).

A inabilitação da recorrida se funda em parecer técnico que apontou para o desatendimento do item 4.2. do edital:

“O subitem 4.2 traz o seguinte texto: “Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnicos adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.”(grifo e negrito meus).

Nas documentações apresentadas, não foram encontradas as indicações das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis, nem a qualificação de cada membro da equipe técnica de que se responsabilizará pelos trabalhos.

Logo, o subitem 4.2 não foi atendido” (fls. 132)

Destarte, a primeira questão posta à análise do Poder Judiciário no presente caso concreto é se houve ou não violação ao referido item 4.2. do edital, apto a ensejar a desclassificação da impetrante.

E, nesta oportunidade, coaduno-me ao entendimento adotado tanto pelo juízo de primeiro grau na r. sentença, quanto do Ministério Público, em seus pareceres apresentados em 1º e 2º graus (fls. 724/738 e fls. 779/783), de que não

houve violação ao Edital.

Em primeiro lugar, a atuação da Administração Pública não deve se pautar pelo excesso de formalismo, em especial quando, da flexibilização da interpretação das cláusulas do edital, não decorre qualquer prejuízo ao processo licitatório, mas, ao contrário, se evita qualquer prejuízo ao interesse público.

O artigo 37, XXI, determina que as licitações apenas exijam qualificação técnica indispensável ao cumprimento do objeto licitatório:

“Art. 37, XXI - - ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (grifos nossos)

Da mesma forma, a Lei nº 8.666/93 privilegiou a ampla concorrência ao restringir a discricionariedade da Administração quanto às exigências de cunho técnico dos licitantes.

Com efeito, a documentação relativa à qualificação técnica se vincula ao instrumento convocatório e se limita às hipóteses do art. 30 do referido Diploma Legal:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e*

prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

II - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

Observo que situações semelhantes já foram objeto de julgamento desta C. Seção de Direito Público, citando-se, a título de exemplo:

“APELAÇÃO. Mandado de segurança. Licitação. Pretensão à declaração de nulidade do ato administrativo que inabilitou o licitante por falha formal relacionada à apresentação dos comprovantes de recolhimento da caução no envelope errado, sendo o vício passível de correção no curso do procedimento licitatório. O princípio da formalidade moderada deve nortear a Administração Pública, possibilitando a excepcional dispensa de exigências puramente formais em casos como o presente, quando não houver qualquer prejuízo ao processo licitatório. A decisão administrativa que inabilitou o impetrante, ao optar pelo excesso de formalismo diante de um vício sanável, violou razoabilidade e proporcionalidade. O interesse público e a busca pela proposta mais vantajosa devem prevalecer em detrimento ao rigor formal desarrazoado. Sentença reformada, para conceder a segurança pleiteada, determinando a habilitação do apelante na licitação. Recurso provido. (TJSP; Apelação Cível 1000444-06.2023.8.26.0262; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Itaberá – Vara Única; Data do Julgamento: 15/12/2023; Data de Registro: 15/12/2023)” (G.N.)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. LIMINAR. Exclusão do certame em razão da apresentação índices econômicos e financeiros em cópia simples e não autenticada, como previsto no edital. A Administração não deve se pautar pelo excesso de formalismo, em especial quando não se evidencia qualquer prejuízo ao processo licitatório. Ausência de questionamentos quanto à

veracidade das informações prestadas pela empresa agravada, Formalismo excessivo em descompasso com os fins almejados no procedimento licitatório. Precedentes. Continuidade do certame sem a reintegração da ora agravada pode gerar a ineficácia da medida, caso concedida a final. Ausência de procuração do advogado impetrante não abordada na decisão agravada. Impossibilidade de conhecimento da matéria, sob pena de supressão de instância. Recurso desprovido.” (TJSP; Agravo de Instrumento 2066816- 95.2021.8.26.0000; Relator (a): Heloísa Mimesi; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Americana - 4ª Vara Cível; Data do Julgamento: 15/06/2021; Data de Registro: 15/06/2021) (G.N.)

PROCESSO Licitação – Pregão – Fase de habilitação – Contrato social – Apresentado na fase de credenciamento – Formalidade – Inabilitação – Impossibilidade: – A vinculação ao edital de licitação não autoriza exigências inúteis, desarrazoadas ou desproporcionais, que violem o caráter de competitividade do certame. (TJ-SP - APL: 40027019220138260038 SP 4002701-92.2013.8.26.0038, Relator: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 05/12/2016, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/12/2016)

Destarte, no presente caso concreto, cabe observar que a expressa disposição do edital (referido item 4.2.) não exige que as licitantes comprovem sua aptidão por meio de declaração, ou seja, seria possível fazê-lo por atestados técnicos, de tal modo que não existe forma prescrita.

Ainda que assim não fosse, caberia à comissão de licitação admitir documentos outros que alcançassem o mesmo propósito, por respeito aos princípios da ampla concorrência, da razoabilidade e da instrumentalidade das formas.

Ademais, a impetrante apresentou todos os documentos exigidos para sua habilitação, incluindo as declarações de capacidade técnica, certidão do CREAS e declaração das instalações,

máquinas, equipamento e pessoa (fls. 168/171; 173/176 e 178/179), tendo sido classificada em primeiro lugar, contudo, na sequência, os mesmos documentos foram considerados insuficientes tendo por fundamento disposição editalícia que prevê ambiguidade de formas ao não dispor expressamente quais documentos seriam exigidos para sua observância.

Cabe ainda consignar, de forma consonante, que após a desclassificação por inabilitação da impetrante (fls. 182/186), fora interposto recurso administrativo, cujo parecer técnico da comissão, não acatado, opinou por sua reabilitação (fls. 188/196).

Assim, é de se consignar que o parecer da comissão permanente de licitação concluiu, em análise de recurso administrativo, que o vício apontado foi sanado, opinando pela reabilitação, e ainda que não seja documento vinculante, seus fundamentos não devem ser descartados sem motivação idônea, constituindo elemento a ratificar o direito líquido e certo da impetrante.

Destarte, reputo que: a) a redação dada ao item 4.2. do referido Edital, indicado como fundamento para inabilitação da impetrante, permite a interpretação dúbia; b) não há provas em sentido contrário da capacidade técnica da impetrante em cumprir o objetivo da contratação pública, havendo inclusive parecer técnico em recurso administrativo por sua habilitação e capacidade; c) o rigor formalista não é capaz de se sobrepor aos princípios regentes da contratação pública, pautada pela eficiência, seleção de proposta mais vantajosa e julgamento objetivo.

Quanto ao pleito de inabilitação da empresa AVATZ GEOLOGIA E ENGENHARIA AMBIENTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA, pelo fato de ter participado do projeto básico com fulcro no Art. 14, III da Lei 14.133/21 e a Lei nº 8.666/93, em reverência aos Princípios da Impessoalidade e Legalidade e da Probidade Administrativa, reputo que também não há reparo a ser feito pela r. sentença.

Cabe esclarecer que a impetrante foi classificada em primeiro lugar e, na sequência, os mesmos documentos inicialmente apresentados foram posteriormente considerados insuficientes, o que ensejou sua inabilitação e classificação da então segunda colocada, a empresa requerida, ora apelante, AVATZ GEOLOGIA E ENGENHARIA AMBIENTAL E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA.

E encontra-se demonstrado nos autos que a segunda classificada teve participação na constituição do projeto básico (fls. 276/305), fato que obstaculiza sua participação neste procedimento, nos termos da Lei nº 8666/93, art. 9º, I, diploma de regência do edital ora questionado (fls. 34).

Diante do apresentado, nada há a reparar na r. sentença concessiva da segurança, restando desprovidos os recursos.

Por fim, sem honorários advocatícios, em virtude do art. 25, da Lei 12.016/2009 e do entendimento cristalizado na Súmula

512 do STF.

Em relação ao prequestionamento, basta que as questões tenham sido enfrentadas e solucionadas no voto, como ocorreu, pois “*desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais*” (STJ EDCL. No RMS 18.205/SP, Rel. Min. Felix Fischer, j. 18.04.2006), mas, para que não se diga haver cerceamento de direito de recorrer, dou por prequestionados todos os dispositivos legais referidos na fase recursal.

Observa-se, ainda, que eventuais embargos de declaração serão julgados em ambiente virtual (Resolução 549/2011, deste E. Tribunal de Justiça, com a redação dada pela Resolução 772/2017).

Diante do exposto, pelo meu voto, **NEGO PROVIMENTO ao recurso de apelação e ao reexame necessário**, mantendo-se a r. sentença concessiva da segurança, pelos seus próprios fundamentos e aqueles aqui acrescidos.

FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA

Relatora