



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**12ª Câmara – Seção de Direito Público**

**Registro: 2025.0000349601**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1001288-78.2024.8.26.0404, da Comarca de Orlândia, em que é apelante GLT DISTRIBUIDORA HOSPITALAR LTDA, é apelado MUNICÍPIO DE ORLÂNDIA.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 12ª 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 EDSON FERREIRA (Presidente sem voto), SOUZA NERY E OSVALDO DE OLIVEIRA.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

**SOUZA MEIRELLES**

**Relator**

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**12ª Câmara – Seção de Direito Público**

**Apelação Cível** nº 1001288-78.2024.8.26.0404  
**Apelante:** GLT Distribuidora Hospitalar Ltda  
**Apelada:** Prefeitura de Orlândia  
**Comarca:** Orlândia  
**Vara:** 2ª Vara de Fazenda Pública  
**Magistrado:** Dr. Iuri Sverzut Bellesini  
TJSP (voto nº 24663)

**Mandado de Segurança – Direito certo e líquido –  
Requisito viabilizador da utilização da via do *mandamus* –  
Ausência de prova pré-constituída – Discussão sobre a  
existência ou não de ilegalidade dos atos administrativos  
impugnados a demandar dilação probatória –  
Cognoscibilidade prejudicada – Sentença mantida –  
Apelação improvida**

Apelação manejada por **GLT Distribuidora Hospitalar Ltda** nos autos de mandado de segurança impetrado em face da Prefeitura de Orlândia, em trâmite perante a 2ª Vara da Comarca de Orlândia, cuja **ordem de segurança foi denegada**.

Vindica a apelante a desconstituição da sentença prolatada, para o fim de suspender os efeitos da decisão proferida pela municipalidade, referente a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Prefeitura de Orlândia, pelo prazo de 2 (dois) anos.

Recurso tempestivo, processado e não contrariado.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Tal, em abreviado, o relatório.

Dessume-se dos autos, que o presente *mandamus* foi impetrado para suspender os efeitos da decisão tomada pela Prefeitura de Orlândia, de impedir a participação da impetrante em contratação e licitações de serviços públicos municipais, pelo prazo de 2 (dois) anos.

Respeitada a retórica recursal, a decisão prolatada na origem **não** comporta reparos.

De proêmio, insta ressaltar que o controle dos atos administrativos deve ser feito apenas dentro dos estreitos liames da legalidade, não se cogitando de invasão à seara discricionária da Administração.

Sobre a temática, cabe trazer à luz a doutrina de **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**: *in verbis*

Assim, a discricionariedade existe, por definição, única e tão-somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicanda. **Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir-se do modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo.** A discricionariedade do ato só existe in concreto, ou seja, perante o quadro da realidade fática com suas feições polifacéticas, pois foi em função disto que a lei se compôs de maneira a obrigá-la. Assim, é óbvio que o Poder Judiciário, a instâncias da parte, deverá invalidar atos que incorram nos vícios apontados, pois nestes casos não há realmente discricção, mas vinculação, ou a discricção não se estende até onde se pretendeu que exista, já que -



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**12ª Câmara – Seção de Direito Público**

repita-se - discricionariedade é margem de liberdade que efetivamente exista perante o caso concreto. Discricionariedade ao nível da norma pode ou não engendrar discricção em face de uma específica situação ocorrente na realidade empírica, e, de toda sorte, estará sempre restringida aos limites que a situação vertente comporta (*in* Curso de direito administrativo, 25ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, pp. 428/429 - o grifo o foi por nós)

A discricionariedade, nas claras palavras de **HEL**  
**LOPES MEIRELLES**, “*é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos pela lei*” (Direito Administrativo Brasileiro, 33ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, p.120/121), esta liberdade concedida pelo ordenamento jurídico, que permite a melhor alocação dos recursos pela Administração Pública.

Firmando-se em tal premissa doutrinária, tratando-se de **impetração de mandado de segurança**, antes mesmo de se perquirir sobre a extrapolação do ato administrativo em relação aos limites da legalidade aos quais está adstrito o juízo discricionário, reservado à Administração Pública, **cabe aferir, de imediato, se há a presença de prova pré-constituída, ou seja, direito certo e líquido, requisito de ordem processual, a atestar a cognoscibilidade do *mandamus*.**

E, no caso vertente, o requisito exigido para a impetração de mandado de segurança **não se encontra presente**, pois **ausente qualquer prova pré-constituída** a respeito do direito certo e líquido da impetrante.

Recrutamos, sobre esse ponto, o que a mais



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
12ª Câmara – Seção de Direito Público

abalizada doutrina tem expandido como sendo **direito certo e líquido**: in  
litteris

“É o direito translúcido, evidente, acima de toda dúvida razoável, apurável de plano, sem detido exame, nem laboriosas cogitações”<sup>1</sup>

“O ato contra o qual se requer o mandado de segurança terá que ser manifestamente inconstitucional ou ilegal para que se autorize a concessão da medida. Se ilegalidade ou a inconstitucionalidade não se apresenta aos olhos do Juiz em termos inequívocos, patente não será a violação e, portanto, certo e incontestável não será o direito. É pela evidência do dever legal da autoridade, seja para praticar o ato, seja para abster-se de o praticar, que se mede que se o direito correspondente, com a qualificação de certo e incontestável”<sup>2</sup>

Nesse mesmo sentido, consigna o **E. Supremo Tribunal Federal** a respeito da discussão que perpassa o conceito de direito certo e líquido:

VALOR JURÍDICO DAS INFORMAÇÕES OFICIAIS PRESTADAS EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. PRESUNÇÃO “JURIS TANTUM” DE VERACIDADE. INEXISTÊNCIA DE PROVA IDÔNEA EM SENTIDO CONTRÁRIO. MAGISTÉRIO DA DOUTRINA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. CONCEITO EMINENTEMENTE PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA EM SEDE MANDAMENTAL.** DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA. ALEGAÇÃO DE ESBULHO POSSESSÓRIO. A REPULSA DO ORDENAMENTO JURÍDICO E DA JURISPRUDÊNCIA DA SUPREMA CORTE A ESSA PRÁTICA ILÍCITA DE VIOLAÇÃO POSSESSÓRIA (MS 23.759/GO, REL. MIN. CELSO DE MELLO, v.g.). FATO QUE TERIA OCORRIDO APÓS A

<sup>1</sup> **CARLOS MAXIMILIANO**, Parecer no Jornal do Comércio de 28 de agosto de 1934, in E. de QUEIROZ LIMA, *Princípios de Sociologia Jurídica*, 6ª edição, Record Editora, 1958, p. 79.

<sup>2</sup> **CASTRO NUNES**, *Do Mandado de Segurança*, Editora Forense, 8ª Edição, p. 129.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**12ª Câmara – Seção de Direito Público**

DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA, EM CONTEXTO NO QUAL NÃO AFETADOS OS ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL RURAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DA PRETENDIDA NULIDADE DO DECRETO PRESIDENCIAL. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (grifo nosso)

Complementando-se:

**O Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto do tema, deixou consignado que a discussão em torno do próprio significado de direito líquido e certo - que traduz requisito viabilizador da utilização do “writ” mandamental - veicula matéria de caráter eminentemente processual, mesmo porque a noção de liquidez, “(...) que autoriza o ajuizamento do mandado de segurança, diz respeito aos fatos” (RTJ 134/681, Rel. p/ o acórdão Min. CARLOS VELLOSO – RTJ 171/326-327, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - RE 195.192/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - RMS 23.443/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RMS 23.720/GO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, (g.n)**

**“O 'direito líquido e certo', pressuposto constitucional de admissibilidade do mandado de segurança, é requisito de ordem processual, atinente à existência de prova inequívoca dos fatos em que se basear a pretensão do impetrante e não à procedência desta, matéria de mérito (...).” (RTJ 133/1314, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) (g.n.)**

A **Lei 12.016/09**, por sua vez, em seu **artigo 1º**, elenca o cabimento da concessão de mandado de segurança, nos seguintes termos:

Art. 1º. Conceder-se-á mandado de segurança para



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**12ª Câmara – Seção de Direito Público**

proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Nesse sentido, não há prova pré-constituída de ilegalidade do Poder Público em desclassificar a impetrante do processo licitatório, em decorrência da constatação de irregularidades nos cadastros – enquadramento social diverso do declarado.

A discussão que perpassa a existência de ilegalidades que possam ensejar o reconhecimento da nulidade de ato/processo administrativo, com efeito, demanda efetiva dilação probatória, o que não se vislumbra admissível nos autos do mandado de segurança.

Consabido, a impetração de mandado de segurança obriga a existência e, principalmente, a juntada à petição inicial de prova pré-constituída, apta a demonstrar, de pronto, a alegada violação ao direito certo e líquido da parte impetrante.

Por certo, em razão da natureza sumária do procedimento, que não admite dilação probatória, é indispensável que todas as provas sejam apresentadas já no momento da impetração, sob pena de não se admitir a ação mandamental.

Nestes termos, conclui-se que a estreita via processual eleita se afigura inadequada ao caso em concreto.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
12ª Câmara – Seção de Direito Público

Malgrado o esforço argumentativo do impetrante, ora apelante, não restou clarividente **sequer a prática de ato** que, supostamente, teria violado direito certo e líquido, a autorizar o socorro por meio do presente instrumento processual. Havendo dúvida em matéria de suporte fático, e considerando a via mandamental eleita, a denegação da ordem de segurança é medida de rigor.

Ante o exposto, **impõe-se a manutenção do veredicto singular**, escoreito na solução da lide.

Em arremate, incabíveis honorários recursais na espécie, nos termos do **artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil**, porquanto não preenchidos os critérios cumulativos<sup>3</sup>.

Ficam as partes notificadas de que, em caso de oposição de embargos declaratórios, o processamento e o julgamento se realizarão por meio virtual.

Postas tais premissas, por meu voto, **nega-se provimento** ao recurso.

**SOUZA MEIRELLES**  
Desembargador Relator

---

<sup>3</sup> A majoração da verba honorária sucumbencial recursal, prevista no art. 85, § 11, do CPC/2015, pressupõe a existência cumulativa dos seguintes requisitos: a) decisão recorrida publicada a partir de 18.03.2016, data de entrada em vigor do novo Código de Processo Civil; b) recurso não conhecido integralmente ou não provido, monocraticamente ou pelo órgão colegiado competente; e c) condenação em honorários advocatícios desde a origem no feito em que interposto o recurso. (**Jurisprudência em Teses, nº 129, STJ**).