



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2021.0000783362**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2187239-84.2021.8.26.0000, da Comarca de Mogi das Cruzes, em que são agravantes MUNICÍPIO DE BIRITIBA MIRIM, PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BIRITIBA MIRIM, PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES, PREGOEIROS E EQUIPE DE APOIO, e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BIRITIBA MIRIM, é agravado INSTITUTO DE GESTÃO ADMINISTRAÇÃO E TREINAMENTO EM SAÚDE – IGATS.

**ACORDAM**, em sessão permanente e virtual da 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO FEITOSA (Presidente sem voto), ANA LIARTE E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 24 de setembro de 2021.

**PAULO BARCELLOS GATTI**  
**Relator(a)**  
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4ª CÂMARA

**AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 2187239-84.2021.8.26.0000**

**AGRAVANTE:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BIRITIBA MIRIM (autoridade impetrada)

**AGRAVADO:** INSTITUTO DE GESTÃO, ADMINISTRAÇÃO E TREINAMENTO EM SAÚDE - IGATS (impetrante)

**ORIGEM:** VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE MOGI DAS CRUZES

**VOTO N° 20.731**

AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR – CHAMAMENTO PÚBLICO – CONTRATO DE GESTÃO – REQUISITOS DO EDITAL – INABILITAÇÃO – Pretensão mandamental da impetrante voltada ao reconhecimento de seu suposto direito líquido e certo a obter a anulação de sua inabilitação no procedimento de chamamento público n° 01/2021, promovido pelo Município de Biritiba Mirim e que tem por objeto a gerência e execução de atividades, ações e serviços no Pronto Atendimento Municipal – inabilitação da interessada em razão de violação ao item 8.2 do Edital de chamamento público, mais precisamente pela não apresentação dos documentos de habilitação com numeração sequencial - decisão agravada que deferiu a medida liminar, determinando a suspensão do procedimento administrativo – desacerto – ausência dos requisitos necessários para o deferimento da medida de urgência disposta no art. 7º, da Lei n° 12.016/2009 – a despeito de ser latente o risco de ineficácia da medida jurisdicional perquirida (*periculum in mora*), não há a relevância necessária nos fundamentos de direito deduzidos pela impetrante (*fumus boni iuris*) – a formalização do contrato de gestão, embora dispense a realização de procedimento formal de licitação (art. 24, inciso XXIV, da LF n° 8.666/93 e art. 12, §3º, da LF n° 9.637/98), pressupõe a observância dos princípios que regem a Administração Pública – consoante entendimento do Excelso Pretório “a celebração do contrato de gestão deve ser conduzida de forma pública, objetiva e impessoal” (ADI n° 1.923/DF) – exigência de documentação com numeração sequenciada que preserva os princípios da isonomia, da moralidade e da eficiência no trato da coisa pública, zelando, ainda, pela segurança jurídica do procedimento administrativo – exigência que se presta a assegurar a lisura do chamamento público - inexistência de “rigorismo formal” – igualdade de condições entre os interessados – decisão reformada para o



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fim de se revogar a medida liminar anteriormente deferida.  
Recurso provido.

Vistos.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BIRITIBA MIRIM** tirado contra r. decisão interlocutória proferida pelo Juízo *a quo* (e-fl. 63 – **Processo nº 1014114-76.2021.8.26.0361**) que, nos autos do mandado de segurança impetrado pelo agravado, **INSTITUTO DE GESTÃO, ADMINISTRAÇÃO E TREINAMENTO EM SAÚDE - IGATS**, *deferiu* o pedido liminar - no sentido de determinar a sustação dos atos praticados no bojo do chamamento público nº 01/2021, do qual o impetrante foi excluído por *inabilitação documental* -, sob o fundamento de estarem presentes os requisitos previstos no art. 7º, inciso III, da LF nº 12.016/2009.

Em sua minuta (e-fls. 01/15), a autoridade impetrada esclareceu, inicialmente, que a sua intimação da decisão que determinou a suspensão do chamamento público se deu somente em 09.08.2021, momento em que já havia concluído os trabalhos de habilitação dos interessados, findo em 27.07.2021. Deste modo, em suas palavras: *"ainda que mantida a decisão liminar como definitiva, os Agravantes não têm como incluir a Agravada para participar de um certame que já ocorreu. (...) Evidente que restou prejudicado o pedido formulado no Mandado de Segurança devido a PERDA DO OBJETO DA AÇÃO, e por consequência, a CONCESSÃO DA LIMINAR, razão pela qual, impõe a sua reforma."*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(e-fls. 05/07). Em sequência, sustentou que o motivo de inabilitação da impetrante não se deu por "rigorismo formal" ou por "motivo irrisório", sendo certo que a ausência de numeração sequencial das folhas de documentação dos interessados acaba por macular a própria segurança jurídica do chamamento público. Além de encontrar respaldo em expressa cláusula editalícia (item 8.2), contra a qual a impetrante não se insurgiu no tempo adequado, a exigência da numeração sequenciada dos documentos se justificava em prol da eficiência e praticidade dos trabalhos, observado que *"Tratava-se de um volume expressivo de documentos, ainda mais, porque participaram do certame 08 (oito) empresas."* (e-fl. 09). Se não bastasse, defendeu que: *"os referidos documentos seriam manuseados pelos 08 (oito) participantes, pela comissão do chamamento público e comissão de licitações, ou seja, diversas pessoas iriam conferir, rubricar e manipular a referida documentação, até mesmo porque, seria nesse momento que os participantes fariam os apontamentos de eventuais irregularidades das documentações apresentadas pelas demais empresas e a numeração de folhas que também deviam estar rubricadas pelas empresas, contribuiriam para evitar eventuais fraudes (ex: arrancar, trocar e incluir folhas e documentos extemporaneamente), pois seriam facilmente identificados por todos".* Por estas razões, pugnou pelo provimento do recurso, revogando-se a medida liminar que fora deferida na origem.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal (art. 7º, §1º, da LF nº 12.016/2009 e art. 1.015, **inciso XIII** cc. arts. 1.016 e 1.017, do CPC/2015), sem que haja necessidade de requisição de informações ao Juízo "a quo", o agravo comporta **juízo de julgamento direto** (art. 9º, parágrafo único,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inciso I, do CPC/2015).

Este é, em síntese, o relatório.

**VOTO**

Insurge-se a agravante contra a r. decisão interlocutória proferida pelo Juízo "a quo" que *deferiu* o pedido liminar - no sentido de determinar a sustação dos atos praticados no bojo do chamamento público nº 01/2021, do qual o impetrante foi excluído por *inabilitação documental* -, sob o fundamento de estarem presentes os requisitos previstos no art. 7º, inciso III, da LF nº 12.016/2009.

E, pelo que se colhe dos autos, o recurso **comporta provimento**.

O art. 7º, inciso III, da LF nº 12.016/2009, ao tratar da possibilidade de concessão de medida liminar em *Mandado de Segurança*, dispõe:

**Art. 7º** Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

(...)

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, **quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida**, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

(...)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, são exigidos dois requisitos para que se possa deferir, *in limine litis*, a medida assecuratória necessária à preservação da eficácia da ulterior ordem de segurança (suspensão dos efeitos do ato coator), a saber: **(i)** fundamento relevante (*fumus boni iuris*); **(ii)** risco de ineficácia da medida (*periculum in mora*).

*In casu*, frise-se, em um juízo de **cognição sumária**, a despeito de ser latente o risco de ineficácia da medida em razão de eventual demora do provimento jurisdicional final, **não restou evidenciado o relevante fundamento de direito, razão pela qual a tutela de urgência deve ser aqui revogada.**

Senão, vejamos.

Inferre-se dos autos que o MUNICÍPIO DE BIRITIBA MIRIM, por meio de sua **comissão permanente de para Chamamentos Públicos**, instituída pelo Decreto nº 3.528/2020, publicou o **Edital nº 01/2021**, voltada a contratação de **organização social** e tendo por objeto a "celebração de **contrato de gestão compartilhado com o Município de Biritiba Mirim, para gerenciar e executar atividades, ações e serviços no pronto atendimento municipal 'Irio Taino', sem previsão de ganho econômico por parte da contratada pela prestação dos serviços, sendo o valor do repasse somente para custeio do atendimento das demandas e cumprimento das metas quantitativas e qualitativas.**" (e-fls. 33/56 – processo principal [item 1.1]).

Com efeito, observou-se, na oportunidade, a manifestação de interesse por parte dos seguintes candidatos: **a)** ASSOCIAÇÃO PLURAL; **b)** IRMANDADE DA SANTA



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

CASA DE MISERICÓRDIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO; **c)** ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DO BRASIL - AHBR; **d)** INSTITUTO BENEFICENTE DE HABILITAÇÃO, DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DE EDUCAÇÃO E SAÚDE - IBHASES; **e)** INSTITUTO ROSA BRANCA; **f)** INSTITUTO DE GESTÃO, ADMINISTRAÇÃO E TRINAMENTO EM SAÚDE - IGATS; **g)** BENEFICÊNCIA HOSPITALAR DE CESÁRIO LANGE; **h)** ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE CISNE.

Em análise da documentação de habilitação dos interessados (**envelope 1**), o aqui impetrante foi considerado inabilitado, tendo em vista: "**falta de numeração sequencial nas folhas (não atendimento ao item 8.2 do edital)**" (e-fls 57/58). Pelo mesmo fundamento, ainda foram inabilitados outros dois interessados (IBHASES e ROSA BRANCA).

Ocorre que, de acordo com a compreensão do IGATS, **embora reconheça ter deixado de numerar sequencialmente os documentos relativos à sua habilitação: (i)** a inserção de numeração nas páginas de documentação implicaria "alteração" de seu conteúdo original; **(ii)** todos os documentos de habilitação exigidos no edital foram efetivamente apresentados; **(iii)** a obrigatoriedade de apresentação dos documentos com numeração sequencial não teria respaldo legal; **(iv)** houve violação ao "princípio da instrumentalidade das formas", sendo certo que a exigência da comissão de licitação representou verdadeiro "rigorismo formal", destituído de qualquer finalidade jurídica.

Diante deste cenário e observado que a homologação do resultado do chamamento público ocorreria em **23.07.2021**, o instituto impetrou o presente *mandamus*, ainda em **22.07.2021**, pugnando pelo reconhecimento da



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nulidade de sua inabilitação, com o reconhecimento do suposto direito líquido e certo de ser reintegrado no procedimento de seleção (e-fls. 01/13 – **Processo n° 1014114-76.2021.8.26.0361**).

Pois bem.

De início, esclareça-se que **não há que se falar em perda do objeto** do presente *mandamus*.

Ainda que a decisão de deferimento da medida liminar pelo Juízo “a quo” tenha sido publicada após o ato de abertura dos envelopes das empresas habilitadas no processo seletivo (já aos **27.07.2021**), o que, diga-se, prejudicou o efetivo cumprimento da ordem de sustação do certame, certo é que a impetração do *mandamus* se deu em momento anterior ao ato administrativo impugnado, de modo que persiste o interesse [processual e jurídico] do instituto-impetrante em perquirir a sua reinserção no chamamento público do qual fora excluído.

Importante anotar que inexistente obstáculo jurídico ou material que assim impeça, já que, em caso de concessão da ordem de segurança, plenamente possível o retorno do processo seletivo ao estágio imediatamente anterior àquele de inabilitação do impetrante.

Por esta razão, reforça-se, não prospera a tese da autoridade impetrada no sentido do perdimento do objeto da demanda.

Prossegue-se: o cerne da controvérsia *sub judice* está em verificar se há, ou não, manifesta ilegalidade inerente ao ato de inabilitação do impetrante no procedimento de Chamamento Público n° 01/2021



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

promovido pelo Município Biritiba Mirim.

Os **contratos de gestão** inserem-se no contexto de reformas administrativas advindas a partir da aprovação da **EC n° 19/98** e marcadas pela reafirmação do **princípio da eficiência** no trato da coisa pública.

Dentre os planos de reformas desde então realizadas, merece destaque o chamado processo de **desestatização** dos serviços de interesse público, a partir do qual o Estado, sem renunciar aos seus deveres perante a sociedade, afasta-se, total ou parcialmente, da execução direta de determinadas atividades, **delegando-as a terceiros** e passando a assumir um **papel de caráter regulatório e fiscalizador**.

Consigne-se que a **qualificação** das entidades como **organizações sociais**, enquanto condição indispensável para se candidatarem à formalização dos contratos de gestão, encontra regramento expresso no **art. 1º, da LF n° 9.637/98**, segundo o qual: "*O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.*".

Ao inserir a possibilidade de conclusão de contratos de gestão relacionados aos serviços públicos na área da saúde, a legislação especial vai ao encontro do quanto disposto no art. 199, §1º, da CF/88 e no art. 241, da CF/88.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

(...)

**Art. 241.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Nas didáticas palavras de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>1</sup>:

“Essas pessoas, a quem incumbirá a execução de serviços públicos em regime de parceria com o Poder Público, formalizado por contratos de gestão, constituem as organizações sociais.

Advirta-se, porém, que não se trata de nova categoria de pessoas jurídicas, mas apenas de uma qualificação especial, um título jurídico concedido por lei a determinadas entidades que atendam às exigências nela especificadas. Não integram o sistema formal da Administração Pública; **assumem, entretanto, a qualidade de entidades parceiras do Poder Público, visando à execução de determinadas tarefas de interesse público.**

As pessoas qualificadas como organizações sociais devem observar três fundamentos

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30ª Ed., São Paulo: Atlas, pp. 471-474.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

principais:

1. devem ter personalidade jurídica de direito privado;
2. não podem ter fins lucrativos; e
3. devem destinar-se ao ensino, à cultura, à saúde, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à preservação do meio ambiente (art. 1º).

(...) Devidamente qualificadas, as organizações sociais celebram com o Poder Público o que a lei denominou de contratos de gestão, com o objetivo de formar a parceria necessária ao fomento e à execução das atividades já mencionadas. **A despeito da denominação adotada, não há propriamente contrato nesse tipo de ajuste, mas sim verdadeiro convênio, pois que, embora sejam pactos bilaterais, não há a contraposição de interesses que caracteriza os contratos em geral; há, isto sim, uma cooperação entre os pactuantes, visando a objetivos de interesses comuns.** Sendo paralelos e comuns os interesses perseguidos, esse tipo de negócio jurídico melhor há de enquadrar-se como convênio. Cabe advertir, entretanto, que é possível considerar o citado negócio como contrato *lato sensu*, como o fazem alguns, tendo em vista que nele também se celebra um ajuste bilateral, mas, tecnicamente, sempre se fará a ressalva de que, naquela categoria, os pactuantes alvitram interesses comuns, e não contrapostos.

Nos contratos de gestão, devem ser observados os princípios da moralidade, da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da economicidade, que, como sabemos, incidem sobre todas as atividades da Administração. Devem ainda ser definidos, com a maior precisão possível, os direitos e obrigações das partes, e principalmente é necessário especificar o programa de trabalho sugerido pela organização, bem como os prazos de execução das atividades e as metas a serem



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

alcançadas. Urge também fixar o método de avaliação de desempenho a ser adotado não só em termos de qualidade, como também de produtividade. Há que se prever, por outro lado, o controle financeiro, bem como os limites e critérios para as despesas com remuneração e vantagens pecuniárias para dirigentes e empregados da entidade (art. 7º, I e II).

Avulta, ainda, notar que, em virtude do caráter específico de tais contratos, nos quais há verdadeira cooperação entre as partes no que toca ao interesse público a ser perseguido, descartando-se qualquer aspecto mercantil ou empresarial, a lei prevê hipótese de dispensa de licitação, admitindo, em consequência, a contratação direta com a organização social. (...)

O novo sistema, como se pode observar, tem na parceria entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos o seu núcleo jurídico. A descentralização administrativa nesse tipo de atividade pode propiciar grande auxílio ao governo, porque as organizações sociais, de um lado, têm vínculo jurídico que as deixa sob controle do Poder Público e, de outro, possuem a flexibilidade jurídica das pessoas privadas, distante dos freios burocráticos que se arrastam nos corredores dos órgãos públicos.

Não obstante, entendemos que o sucesso do empreendimento depende de fator que, segundo temos observado, tem estado ausente ou deficiente nas atribuições do Poder Público, qual seja, o da fiscalização das entidades e do cumprimento de seus objetivos. Sem fiscalização, é fácil vislumbrar situações de descalabro administrativo, de desfiguração dos objetivos e, o que é pior, de crimes financeiros contra o governo."

Como visto, em razão da *parceria* e da



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*confluência de interesses* entre a Administração Pública e a Organização Social, uma das particularidades da forma conclusão dos contratos de gestão é exatamente a **dispensa de licitação** (art. 24, inciso XXIV, da LF nº 8.666/93<sup>2</sup> [revogado e não repetido pela LF nº 14.133/2021]; art. 12, §3º, da LF nº 9.637/98<sup>3</sup>).

Não significa dizer que o procedimento de formalização do acordo de vontades prescinde da observância dos princípios regentes da Administração Pública em geral (art. 37, *caput*, da CF/88).

Aliás, ao se debruçar sobre o tema, o Excelso Pretório firmou importantes conclusões acerca dos limites e maneira de interpretação dos contratos de gestão. Linhas gerais, e no que importa para o caso *sub examine*, a Corte Superior firmou entendimento de que (**ADI nº 1.923/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. LUIZ FUX, j. 16.04.2015**):

“(...) 12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer,

<sup>2</sup> **Art. 24.** É dispensável a licitação: (...) XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão;

<sup>3</sup> **Art. 12.** Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

(...)

**§ 3º** Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, dispensada licitação, mediante permissão de uso, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, **impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública** (CF, art. 37, *caput*).

14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de **função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. O afastamento do certame licitatório não exime, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados.**

**(...) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;**"



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Traçadas estas premissas doutrinário-normativas, não se extrai dos elementos de informação colacionados aos presentes autos qualquer ilegalidade passível de ser atacada pela via do writ of mandamus.

De fato, conquanto não se confunda com o procedimento de licitação (próprio para os contratos comutativos formalizados pela Administração Pública), o chamamento público também representa importante ferramenta de preservação da *publicidade, objetividade e impessoalidade* que devem reger os contratos de gestão.

E, por isso, o seu desenvolvimento pressupõe a observância de regras isonômicas, preestabelecidas em Edital e amplamente divulgadas a todos os interessados em se associar com a Administração Pública.

Especificamente quanto às regras editalícias, não se desmerece que, tal qual ocorre nos procedimentos licitatórios, também o chamamento público deve se destinar ao atingimento do **interesse coletivo**, evitando, pois, o estabelecimento de exigências destituídas de qualquer finalidade jurídica.

Consoante sedimentado entendimento jurisprudencial: “*Não se deve exigir excesso de formalidades capazes de afastar a real finalidade da licitação, ou seja, a escolha da melhor proposta para a Administração em prol dos administrados*” (STJ, REsp nº 1.190.793/SC, 2ª Turma, Rel. Min. CASTRO MEIRA, j. 24.08.2010).

Entenda-se: Finalidade da “licitação” ou



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de qualquer outro procedimento formal conduzido pela Administração Pública na qualidade de representante do interesse da coletividade.

Se o procedimento de seleção dos interessados é transformado em um *fim em si mesmo*, perde-se o interesse público e remanesce-se apenas com a figura deturpada da *burocracia*. Mais, **camufla-se um indesejado procedimento kafkiano sob um falso verniz de devido processo legal.**

Neste diapasão, importa analisar se, para fins de habilitação dos interessados no Chamamento Público nº 01/2021 promovido pela Municipalidade de Biritiba Mirim, a exigência de apresentação de documentação com numeração sequenciada representa o "rigorismo formal" sugerido pelo impetrante.

A resposta é **negativa.**

Os itens 8.2 e 8.4 do referido edital, **contra os quais os interessados não deduziram qualquer irresignação prévia**, dispunham expressamente que:

8.2. Os envelopes 1, 2 e 3 deverão ser apresentados separadamente, com todas as folhas rubricadas e **numeradas sequencialmente**, inclusive as folhas de separação, catálogos, desenhos ou similares, se houver, não sendo permitidas emendas, rasuras ou ressalvas.

(...)

8.4. Não serão aceitas, posteriormente à entrega dos Documentos de Habilitação, do Plano de Trabalho e da Proposta Financeira, complementações sob alegação de insuficiência



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de dados ou informações.

Inobstante possa parecer *mero formalismo*, numa apressada e descontextualizada primeira leitura, a exigência de numeração sequenciada na documentação de habilitação dos interessados se dedica a preservar os princípios da isonomia, da moralidade e da eficiência no trato da coisa pública, zelando, ainda, pela **segurança jurídica** do procedimento administrativo.

Diferentemente da compreensão do impetrante, além de não implicar "alteração" do conteúdo dos documentos originais, mas de mero ato de *ordenação*, trata-se de requisito que se presta a assegurar a **lisura do chamamento público**, decorrendo, diretamente, das diretrizes constitucionais, razão pela qual não há que se falar em "exigência não prevista em Lei".

Como lucidamente explanado pela autoridade impetrada, a exigência se justificava exatamente como mecanismo de coibir a complementação/exclusão de documentos de habilitação apresentados pelos interessados e, isso, tendo em vista a multiplicidade de pessoas, inclusive de fora do corpo administrativo (candidatos), com acesso a todos os documentos que seriam arquivados em pasta pública.

De acordo com as informações prestadas em Juízo: *"Excelência, para a análise do referido item, prudente seria considerar o caso concreto, pois não se tratava de qualquer licitação e sim de um Chamamento Público, onde os participantes deveriam apresentar 03 (três) envelopes. O 1º envelope referente a Habilitação, o 2º referente a Plano de*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trabalho e o 3º Proposta Financeira. **Vale dizer:** Tratava-se de um volume expressivo de documentos, ainda mais, porque participaram do certame 08 (oito) empresas. Para que Vossa Excelência possa ter uma noção do alegado, **atualmente o processo de licitação possui 3.130 folhas e 09 volumes.** Além disso, os referidos documentos seriam manuseados pelos 08 (oito) participantes, pela comissão do chamamento público e comissão de licitações, ou seja, diversas pessoas iriam conferir, rubricar e manipular a referida documentação, até mesmo porque, **seria nesse momento que os participantes fariam os apontamentos de eventuais irregularidades das documentações apresentadas pelas demais empresas e a numeração de folhas que também deviam estar rubricadas pelas empresas contribuiria para evitar eventuais fraudes** (ex: arrancar, trocar e incluir folhas e documentos extemporaneamente), pois seriam facilmente identificados por todos." (e-fl. 76).

Na seara extrajudicial, ao apreciar o recurso interposto pelo impetrante contra a decisão de inabilitação, a autoridade administrativa bem equacionou a questão: "(...), não se trata de formalidade excessiva, e sim de organização do processo administrativo e a devida numeração das páginas **visa assegurar o controle da evolução histórica do procedimento, com a identificação da sequência de atos.** (...) Além disso, deve-se levar em consideração o número excessivo de documentos e de pessoas que iriam conferir, rubricar e manusear a referida documentação e, ainda, **para que não se corresse o risco de extravio ou troca das mesmas.**".

Se não bastasse, cabe rememorar que a Administração Pública igualmente é destinatária de regra semelhante. Nos termos do **art. 38, da LF nº 8.666/93:** "O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente”.

Ao discorrer sobre a relevância da “numeração” dos autos do procedimento administrativo, MARÇAL JUSTEN FILHO chama atenção: “(...) impõe-se que esses documentos sejam coletados em volume único e organizado sequencialmente ('autos'). A autuação, o protocolo e a numeração destinam-se a assegurar a seriedade e a confiabilidade da atividade administrativa. A documentação por escrito e a organização dos documentos em único volume asseguram a fiscalização e o controle da legalidade do procedimento.”<sup>4</sup>.

Se, de um lado, é certo que a importância de tal exigência passa a ser relativizada nos processos digitais (vide nova lei de licitações – LF nº 14.133/2021<sup>5</sup>), permanece sua finalidade jurídica nos processos físicos, nos quais ainda há o risco da prática

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 15ª Ed., São Paulo: Dialética, 2012, p. 589.

<sup>5</sup> **Art. 12.** No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...)

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

(...)

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

(...)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de fraudes e extravios, cujo controle pode ser potencializado a partir da numeração sequenciada dos documentos que integram os respectivos autos.

Em outras palavras, a exigência de documentação com numeração sequenciada não se presta exclusivamente para viabilizar o controle sobre a efetiva apresentação dos documentos de habilitação exigidos, mas, precipuamente, para permitir a averiguação de eventuais fraudes ou extravios que venham a ocorrer no processo, conferindo maiores poderes fiscalizatórios ao autor do certame.

Mesmo por isso, **impertinente** a alegação do impetrante, sob a falsa compreensão do princípio da instrumentalidade das formas, no sentido de que, embora não numerados, os documentos teriam atingido a finalidade de demonstrar a idoneidade de sua "habilitação".

Ora, a numeração sequenciada dos documentos, para além de permitir um controle eficiente sobre a documentação apresentada, serve de *garantia* aos demais participantes do processo seletivo de que os documentos apresentados não serão suprimidos, alterados ou acrescidos de outros.

Portanto, não se sustenta a tese inicial ancorada no suposta "rigorismo formal" da autoridade impetrada.

Longe do apego à forma, o ato administrativo atacado no presente *mandamus*, na realidade, preservou a igualdade de condições entre os interessados, tanto que tratou uniformemente todas as



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

candidatas que não apresentaram documentação sequenciada: foram todas **inabilitadas** por violação ao item 8.2 do edital.

Em suma, ausentes os requisitos autorizadores do deferimento da medida liminar, sobretudo a relevância dos fundamentos deduzidos na petição inicial, o caso é de revogação da tutela de urgência que fora deferida pela origem, restando provido o agravo de instrumento interposto pela autoridade impetrada.

Ante o exposto, **DOU PROVIMENTO** ao agravo de instrumento interposto pela autoridade impetrada, de modo a **REFORMAR** a r. decisão interlocutória e, assim, **REVOGAR** a medida liminar que fora deferida pela origem, determinando-se o regular prosseguimento do chamamento público nº 01/2021 promovido pela Municipalidade de Biritiba Mirim até seus ulteriores termos.

**PAULO BARCELLOS GATTI**

**RELATOR**