

ORIGEM: Jurídico SEHAC;

DESTINO: Compras e Licitações, Direção Financeira e Diretor Presidente SEHAC.

PARECER Nº 946/2025

PARECER OPINATIVO QUANTO AO RECURSO ADMINISTRATIVO APRESENTADA PELA EMPRESA SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA FRENTE AO EDITAL Nº 041/2025 (PROC. Nº 2172/2025-SEI).

I- DA TEMPESTIVIDADE

O recurso encaminhado ao Setor de Licitações SEHAC no dia 03/12/2025, É **TEMPESTIVO**, tendo em vista que a sessão ocorreu em 28/11/2025, o seu representante legal manifestou a intenção de interpor recurso conforme disposto na Ata de sessão, e o mesmo foi apresentado no prazo descrito no artigo 67, §3º do RLC do SEHAC (Portaria n.º 09 de 04/12/2008).

Aberto o prazo para a apresentação de contrarrazões, a empresa tida como vencedora **COMPANHIA ULTRAGAZ S.A** também se manifestou dentro do prazo ofertado.

II- BREVE SÍNTESE

Trata-se de Pregão Presencial nº 041/2025, instaurado pelo Serviço Social Autônomo Hospital Alcides Carneiro – SEHAC, cujo objeto é a contratação de empresa para fornecimento de gás GLP, com manutenção dos tanques em regime de comodato, pelo prazo de 60 (sessenta) meses.

Na sessão pública realizada em 28/11/2025, participaram as empresas **SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA** e **COMPANHIA ULTRAGAZ S.A.** durante a fase de credenciamento, verificou-se que a **ULTRAGAZ** apresentou inicialmente documentação incompleta quanto à comprovação de poderes de sua representante, tendo sido autorizada pela Pregoeira a retirar, de dentro do envelope de habilitação, o contrato social e, posteriormente, a procuração, conforme registrado em ata.

Tendo sido autorizada a continuidade da participação da **ULTRAGAZ** nas fases subsequentes do certame. Na fase de lances, a **SUPERGASBRAS** apresentou o menor

preço (R\$ 4,83/kg), sendo classificada em primeiro lugar, seguida da ULTRAGAZ (R\$ 4,84/kg).

Na etapa de habilitação, a SUPERGASBRAS foi **inabilitada** pela ausência de Licença Sanitária e de registro da empresa no CREA, conforme exigências editalícias. A ULTRAGAZ, por sua vez, também foi inabilitada, em razão da ausência de registro da pessoa jurídica no CREA e de balanço patrimonial, tendo o certame sido declarado frustrado. Ambas as empresas manifestaram intenção de recorrer.

A SUPERGASBRAS interpôs recurso administrativo sustentando, em síntese: **(i)** a ocorrência de irregularidades no credenciamento da ULTRAGAZ, com violação ao sigilo e à isonomia; **(ii)** a nulidade da proposta da ULTRAGAZ em razão de limitação de poderes constante da procuração; e **(iii)** a ilegalidade de sua própria inabilitação, por entender inexigível a Licença Sanitária e **(iv)** indevido a exigência de registro da empresa no CREA.

A ULTRAGAZ, em contrarrazões, defendeu a regularidade dos atos praticados na fase de credenciamento, a inexistência de limitação de poderes para assinatura da proposta, bem como a legalidade da inabilitação da SUPERGASBRAS, invocando os princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da preclusão administrativa.

É o breve relatório. Passo opinar.

III- DO MÉRITO

Antes de adentrar no mérito dos questionamentos propriamente ditos, cumpre mencionar que o SEHAC é instituição criada por Lei Orgânica, se constitui em entidade sem fins econômicos, de natureza paradministrativa, qualificado como ente de cooperação do município na prestação dos serviços em saúde, possuindo personalidade jurídica de direito privado, e não se subordina diretamente aos ditames legais previstos na Lei Geral de Licitações mencionada pelo Recorrente.

O SEHAC compõe o chamado "Sistema S" pertencente ao Terceiro Setor, pois exerce atividade de interesse social, porém, não faz parte da Administração Pública direta ou indireta. Como ente de cooperação possui regimento próprio estabelecido por sua Lei de Criação (Lei nº 6.437/2007) e suas posteriores alterações, estatuto social e regimentos internos.

Vejamos as seguintes citações da doutrina:

"Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por Lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônios próprios (...). Embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários." (MEIRELLES, Hely. Lopes. Direito administrativo brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 346).

"i) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; ii) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; iii) possuem patrimônio e receitas próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e iv) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria, patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado." (BARBOZA, Ana Caroline Milhomens. O terceiro setor e as diferenças existentes entre serviço social autônomo e organização social. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/311471/o-terceiro-setor-e-as-diferencas-existentis-entre-servico-social-autonomo-e-organizacao-social>).

III.I. Da alegação de violação do sigilo e da isonomia pela prévia abertura dos envelopes

A Recorrente alega que a Pregoeira teria favorecido a Recorrida ao permitir a retirada do contrato social e da procuração do envelope de habilitação, violando o sigilo e a isonomia. Todavia, da análise da Ata resulta haver registro expresso de que os documentos de representação já constavam no envelope e que a atuação da Pregoeira teve o objetivo de regularizar o credenciamento sem conceder o acesso ou permitir qualquer inclusão ou alteração dos documentos, não se impondo como tratamento diferenciado. Ainda assim, o envelope relativo às propostas de preços permaneceu inviolado, ou seja, sem consulta ao seu conteúdo.

No mais, após a autorização de abertura, o envelope do documento de habilitação para buscar documentação já existente foi feita durante a sessão de pregão, na presença de todos os participantes, tendo sido autorizado a retirada somente do ato constitutivo da empresa e da procuração competente, sem que tivesse havido a oportunidade de ocorrência de qualquer inclusão ou alteração documental.

Cumprе ressaltar que a jurisprudência do TCU reconhece que procedimentos de saneamento e diligência são possíveis quando visam a preservar a competitividade

e a seleção da proposta mais vantajosa, desde que não haja comprometimento do sigilo e da igualdade entre concorrentes.

Neste sentido, o princípio do formalismo moderado determina a adoção de providências saneadoras, não a anulação automática do ato administrativo, quando não demonstrado prejuízo efetivo.

Desta feita, entende-se que a autorização de retirada de documentos do envelope de habilitação para regularizar a comprovação de representação do participante, sem demonstração de acesso às propostas ou alteração delas ou mesmo inclusão ou alteração de novos documentos, não caracterizou, por si só, violação insuperável do sigilo ou da isonomia capaz de anular o procedimento.

Pelo contrário, ao agir desta forma o Pregoeiro privilegia a competitividade, agindo em prol dos princípios da eficiência e do formalismo moderado, considerando que o procedimento licitatório não é um fim em si mesmo, mas um meio pelo qual se busca o atendimento as necessidades públicas dentro do melhor custo-benefício apresentado, privilegiando-se a competitividade em detrimento do formalismo.

Importa ressaltar que a fase de credenciamento visa tão somente garantir que o representante possui poderes para agir em nome da empresa, qualquer dúvida ou mesmo desconfiança deve ser provada na fase de habilitação, momento em que serão analisados todos os documentos jurídicos, fiscais técnicos e financeiros apresentados.

Assim, entende-se que a oportunidade concedida a empresa Recorrida, por não alterar a situação fática, mas apenas atestar condição pré-existente, pode e deve ser sanada através do poder de diligência que possui o Pregoeiro, expressamente previsto no Edital nº 041/2025, item 5.18, abaixo transcrito:

5.18. Admitir-se-á o saneamento de falhas na documentação de habilitação de acordo com o art. 32 do Regulamento de Licitações e Contratações do Serviço Social Autônomo do Hospital Alcides Carneiro – Portaria 009 de 04 de dezembro de 2008;

Neste sentido, o artigo 32 do Regulamento de Licitações e contratações do SEHAC assim prevê:

Art. 32. A Comissão ou o órgão competente para a homologação e adjudicação poderá, em qualquer fase do procedimento, promover diligências, vedada a completção de proposta.

Em respeito à finalidade essencial da licitação é que vem se adotando o princípio do formalismo moderado em procedimentos de escolha do contratado, sendo amplamente reconhecido na doutrina e jurisprudência majoritária do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais de Contas o poder de diligência do Pregoeiro, os quais já entendem que aspectos eminentemente formais, ou materiais que não

prejudiquem a finalidade da condição imposta, não podem prejudicar a seleção da melhor oferta e efetivação da contratação. Segue excertos jurisprudenciais:

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar diligência previsto no art. 43, §3º da Lei 8.666/93, por representar formalismo exagerado, com prejuízo a competitividade do certame. (Acórdão 1795/2015- Plenário).

É irregular a desclassificação de empresa licitante por omissão de informação de pouca relevância sem que tenha sido feita diligência facultada pelo §3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 3615/2013- Plenário).

É possível identificar uma evolução nos entendimentos jurisprudenciais no que diz respeito ao tópico do saneamento de proposta/habilitação e que vem sendo entendido não só como direito, mas como poder-dever do Pregoeiro, deixando de ser mera faculdade existente no âmbito de seu poder discricionário, e constituindo-se em obrigação, dever de observância.

Diante deste raciocínio, consubstanciado no princípio da razoabilidade e no atendimento ao interesse público, a formalidade excessiva não pode ser utilizada como barreira à concretização da finalidade dos atos e tampouco pode ser exigido quando não altera a realidade fática apresentada, já que a autorização de retirada do documento não apresentado inicialmente, mas existente no envelope entregue, apenas atestaria situação que seria confirmada em momento posterior, em nada fere o princípio da isonomia e do tratamento igualitário que deve ser conferido aos licitantes. Assim orienta o TCU:

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. (Acórdão 357/2015- Plenário. Relator: Bruno Dantas. Data do julgamento: 04/03/2015)

Sob esse aspecto, não seria razoável admitir o não credenciamento da empresa participante pela não apresentação de documento que já existia nos demais envelopes entregues e apenas atestaria situação preexistente à sessão de licitação.

Ademais, não se pode olvidar que a atuação da Instituição deve ser norteada pelo Regulamento de Licitações e Contratações do SEHAC- Portaria nº 009 de 04/12/2008, razão pela qual o apego e excesso ao formalismo em detrimento de sua finalidade acabam por contrariar o princípio da seleção da proposta mais vantajosa e do interesse público.

III.II. Da limitação de poderes constantes da procuração apresentada pela Recorrida

A Recorrente sustenta que a procuração da Recorrida continha limitação (R\$100.000,00 em hipóteses de investimento) e, por consequência, o representante não teria poderes para agir em nome da Licitante.

Do inteiro teor da procuração (registrado em ata), a limitação aparece vinculada a hipóteses específicas (contratos de investimento), não sendo evidente que abarque atos de fornecimento de bens.

Ademais, a interpretação das cláusulas procuratórias deve ser teleológica e restrita: se a limitação se refere a aquisições/ investimentos específicos, não se extrai automaticamente que o mandatário estava impedido de representar o licitante a no certame cujo objeto é o fornecimento de GLP.

A validade da procuração e dos poderes deve ser examinada à luz do conteúdo efetivo do documento e do alcance material do mandato, não bastando hipótese de limitação sem que tenha ficado demonstrado efetivamente a impossibilidade real de representação para o ato licitatório concreto.

Havendo dúvida razoável e inexistindo prova inequívoca de que o mandatário praticou ato para o qual explicitamente não estava autorizado, a Instituição deve optar por preservar a competitividade e a perseguição da proposta mais vantajosa.

Conforme reafirmado pela Recorrida, a contratação tem como finalidade principal o fornecimento de gás LP ao longo dos anos, o que não significa investimentos específicos no aporte informado.

Do ponto de vista literal, contrato de investimento significa aporte de capital visando retorno financeiro e crescimento do negócio com o risco inerente ao sucesso do negócio/projeto, em que o objeto é o capital e as condições para o seu retorno. Já o contrato de fornecimento tem como objetivo entrega contínua ou periódica de gás como produto/matéria-prima, dentro de relação comercial de compra e venda, exposto ao risco de mercado, logística e cumprimento das obrigações de entrega/pagamento.

Assim, entende-se que não ficou demonstrado de forma inequívoca que a procuração tornava a representante legal da Recorrida incapaz de agir em nome da empresa, pois, se assim o fosse, estaríamos dando interpretação restritiva ao mandato, beneficiando o excesso de formalismo e indo de encontro ao princípio da competitividade e perseguição da proposta mais vantajosa.

III.III. Da exigência de Licença Sanitária:

O edital exigiu em seu item 6.12., alínea f):



f) Licença Sanitária (atualizada) expedida pelo órgão de Vigilância Sanitária competente;

(OBS.: As empresas que não possuam tal licença devem apresentar documento oficial comprovando a sua inexigibilidade).

A Recorrente alega a inexigibilidade da Licença Sanitária com fundamento em norma municipal (Decreto de Duque de Caxias) e em manifestação da Vigilância Sanitária. Todavia, o edital — ato vinculante ao qual todos os licitantes aderiram — exigiu expressamente a Licença Sanitária (ou documento oficial comprovando a sua inexigibilidade), e não houve impugnação formal e prévia ao edital pela recorrente no prazo legal para o ponto em apreço.

A Legislação e a jurisprudência consolidada determinam que eventual irregularidade editalícia deve ser arguida na fase própria (impugnação ao edital) sob pena de preclusão, ou seja, o ato convocatório se faz lei entre as partes e deve ser cumprido em sua integralidade. Senão vejamos o que dispõe o Regulamento de Licitações e Contratações do SEHAC- Portaria nº 009 de 04/12/2008:

Art. 17. O processo licitatório é presidido pelo princípio da vinculação ao ato convocatório.

Art. 23. O ato convocatório é revogável por interesse público, mas, enquanto vigorante, seus termos são vinculativos.

Não obstante, ainda que se admita discussão sobre a abrangência do decreto municipal, a ausência de documento oficial de inexigibilidade que conste dos autos — ou forma legalmente equiparada — legitima a decisão administrativa de inabilitar licitante que não juntou a comprovação exigida pelo edital. Em direito administrativo aplicável, a Administração deve zelar pela observância objetiva dos requisitos do instrumento convocatório.

Após leitura integral e sistemática de todo o corpo do Decreto nº 8.902/2005, não faz expressa menção aos códigos: CNAE 46.82-6-00 – Comércio atacadista de gás GLP; e CNAE 47.84-9-00 – Comércio varejista de gás GLP. As expressões “produtos”, “serviços” e “atividades econômicas” utilizadas no Decreto possuem caráter genérico, inseridas no contexto da vigilância sanitária.

Desta forma, não há manifesta garantia de que a atividade informada é de baixo risco, a mesma não se encontra discriminada em seu teor, não sendo possível extrair do referido Decreto qualquer fundamento normativo específico aplicável às atividades econômicas relacionadas ao gás GLP.

Por outro lado, ainda que pudéssemos aprofundar na discussão trazida pela empresa quanto a necessidade ou não de apresentação do documento para o tipo de fornecimento pretendido, além de não se manifestar quanto as regras dispostas no momento oportuno, a Recorrente também não cumpriu outros requisitos editalícios obrigatórios e insuperáveis, que não tem o viés de alterar a decisão final do certame.

Por fim, a inabilitação da Recorrente por ausência de Licença Sanitária (ou comprovação de sua inexigibilidade nos termos editais) encontra respaldo na vinculação ao edital e na preclusão, não sendo acolhida a alegação de ilegalidade.

III.IV. Da exigência de Registro da empresa no CREA e da documentação técnica:

O edital exigiu em seu item 6.12., alínea g):

g. Registro no CREA com objeto compatível ao serviço de responsabilidade técnica de Engenharia Elétrica ou Mecânica ou Químico da empresa e seus responsáveis técnicos.

A questão do registro da pessoa jurídica no CREA merece abordagem dual: o TCU tem entendimento consolidado no sentido de que a exigência de registro da empresa no CREA deve ser compatível com o objeto do certame — quando o objeto envolver preponderantemente serviços de engenharia/atividades fiscalizadas pelo CREA, a exigência é justificada; em contrapartida, quando a atividade for eminentemente comercial (distribuição/comercialização), o que interessa é a comprovação do responsável técnico (ART, vínculo ou qualificação técnica), não necessariamente o registro da pessoa jurídica.

No caso concreto, o objeto principal da licitação é o fornecimento de gás GLP, contudo, como objeto secundário atrelado ao principal, tem-se a obrigação por parte do licitante vencedor de proceder a instalação dos tanques para o abastecimento do gás, bem como efetuar a sua manutenção preventiva e corretiva, cujas atividades são específicas e atinentes ao campo da engenharia, o que demanda o respeito as regras do Conselho Profissional competente.

Portanto, a exigência de apresentação de registro da pessoa jurídica e seu responsável técnico no Conselho Regional de Engenharia (CREA) ocorre devido a obrigação secundária da licitação de promover a instalação dos tanques de gás e a prestação dos serviços de assistência técnica (manutenções preventivas e corretivas) durante todo o período de vigência contratual.

Cumpre esclarecer que tal necessidade de apresentação do documento foi abordada na resposta à impugnação impetrada pela empresa Recorrente no momento oportuno, oportunidade em que, através do parecer jurídico nº 900/2025 consubstanciado na manifestação técnica que o acompanha, foi informado o entendimento adotado para o cumprimento da documentação exigida, ora reproduzido, senão vejamos:

“Desta feita, considerando que a finalidade do certame abrange não somente o fornecimento de gás GLP, mas também a instalação dos tanques e a execução de sua manutenção preventiva e corretiva, revela-se imprescindível a apresentação do documento exigido na alínea g) do item 6.12 do edital.

No mais, em observância ao princípio da competitividade e tratamento igualitário, considerando que a empresa fornecedora do gás pode não ter a

expertise necessária para os serviços de engenharia atinentes a serem contratados, admite-se a apresentação do documento questionado por empresa contratada pela licitante, desde que comprovado o vínculo jurídico existente entre as partes.

Assim, adota-se o seguinte entendimento:

Obrigatoriedade de apresentação do documento exigido no item 6.12., alínea g):

g) Registro no CREA com objetivo compatível ao serviço de responsabilidade técnica de Engenharia Elétrica ou Mecânica ou Químico da empresa e seus responsáveis técnicos.

OBS.: Caso os serviços de instalação e manutenções dos tanques sejam realizados por outro prestador contratado pela licitante, deverá ser apresentado o documento acima indicado em nome da empresa contratada, acompanhado do respectivo documento jurídico comprobatório do vínculo estabelecido entre a licitante e empresa que executará os serviços, sendo admitido ainda a apresentação de declaração de compromisso futuro assinado entre as partes.

Desta forma, considerando o caráter vinculante da presente manifestação, entende-se que a análise da impugnação não demanda a suspensão do certame e retificação do ato convocatório publicado, mas sim, sua complementação para garantia do cumprimento do princípio da competitividade."

Desta forma, antes da realização do certame, foi devidamente esclarecido através de documento formal a empresa Recorrente e demais interessados, tendo sido dada interpretação abrangente a exigência, no sentido de que, caso a empresa Licitante não tivesse a expertise necessária, poderia apresentar a documentação exigida na alínea g) do item 6.12 do edital em nome da empresa a ser contratada pela mesma para a execução dos serviços caso se sagra-se como vencedora.

O que, pelos documentos constantes no processo não foi feito, tendo sido apresentado pela empresa somente a ART do profissional, sem apresentação da certidão de registro da empresa e do responsável técnico da mesma no Conselho competente, seja em seu próprio nome, seja em nome da empresa contratada ou a ser contratada, caso vencedora fosse.

Importa ressaltar que tanto a Recorrente quanto a Recorrida tiveram apontamentos relacionados ao CREA, tendo sido aplicado tratamento isonômico e igualitário para ambas.

Da análise da documentação acostada, restou demonstrado que a Recorrente apresentou somente a ART de responsável técnico, enquanto a ULTRAGAZ teve questões formais quanto ao registro da pessoa jurídica e demonstrações contábeis. Assim, ambas as empresas não atenderam integralmente aos requisitos editalícios postos para habilitação, cada qual por fundamentos distintos.

Consubstanciado na finalidade da exigência (assegurar capacidade técnico-operacional), a Administração agiu dentro de sua margem ao verificar a presença/ausência dos documentos previstos no edital e a partir disso decidir.

IV- CONCLUSÃO

Considerando que ambas as licitantes não atenderam integralmente aos requisitos editalícios (cada qual em itens distintos), a solução administrativa mais adequada e proporcional, em observância ao princípio da legalidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, é a manutenção da decisão da Pregoeira quanto às inhabilitações proferidas por estarem fundamentadas na ausência de documentos exigidos no edital e na necessidade de observância da vinculação ao instrumento convocatório; e, concomitantemente, determinar nova análise do edital; e, em seguida, pela repetição do certame.


Por fim, esta é a medida que melhor preserva o interesse público, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa, sem premiar eventuais irregularidades ou permitir adjudicação de objeto sem que tenha havido concorrentes plenamente habilitados, garantindo o tratamento igualitário e isonômico aos interessados.


Ante o exposto, opino pelo **CONHECIMENTO** e **NÃO ACOLHIMENTO** do Recurso Administrativo apresentado pela empresa **SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA** e manutenção da decisão exarada pela Pregoeira e sua equipe na Ata de sessão do dia 28/11/2025 que declarou o certame frustrado.

É o parecer.

À Pregoeira e a Autoridade Competente para decisão final.

Petrópolis, 18 de dezembro de 2025.


Dr. Felipe P. Beck
Diretor Jurídico
Matr.: 4133
Felipe Palladino Beck
Diretor Jurídico


Micaella Mesquita
Gerente Jurídica