

ORIGEM: Jurídico SEHAC;

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

PARECER Nº 162/2026

PARECER OPINATIVO QUANTO AO RECURSO ADMINISTRATIVO APRESENTADA PELA EMPRESA SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA, FRENTE AO EDITAL Nº 001/2026 (PROC. Nº 2172/2026-SEI).

I- DA TEMPESTIVIDADE

O recurso encaminhado ao Setor de Licitações SEHAC no dia 04/03/2026, **É TEMPESTIVO**, tendo em vista que a sessão ocorreu em 27/02/2026, 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 apresentação de contrarrazões, a empresa declarada vencedora do certame, **ULTRAGAZ DISTRIBUIDORA S.A.**, apresentou manifestação tempestiva em 06/03/2026, protocolando suas contrarrazões dentro do prazo concedido.

II- BREVE SÍNTESE

Trata-se de recurso impetrado em face do procedimento competitivo instaurado pelo SEHAC, na modalidade Pregão Presencial nº 001/2026, cujo objeto é contratação de empresa especializada para fornecimento de gás liquefeito de petróleo (GLP), incluindo manutenção preventiva e corretiva dos tanques, bem como disponibilização de equipamentos em regime de comodato, destinados ao atendimento das demandas do Hospital Alcides Carneiro e da Unidade de Pronto Atendimento da Posse – UPA Posse, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, tendo sido realizada sessão pública de pregão presencial em 27/02/2026, no qual sagrou-se vencedora a empresa Recorrida.

Irresignada com o resultado do certame, a empresa **SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA.**, classificada em segundo lugar, apresentou Recurso Administrativo, no qual sustenta, em síntese, a existência de irregularidades que, em sua visão, comprometeriam a validade da participação da empresa vencedora no certame.

Em síntese, a Recorrente sustenta a ocorrência de vícios graves e insanáveis relacionados à representação legal da empresa vencedora durante a sessão pública do certame. Argumenta, especificamente: **(i)** a invalidade da procuração apresentada, em razão da ausência de preenchimento e assinatura do Termo de Responsabilidade do Procurador; **(ii)** a nulidade do credenciamento realizado, sob o fundamento de vedação ao substabelecimento; **(iii)** a extrapolação dos limites de poderes conferidos ao procurador, diante do valor da contratação; **(iv)** a participação da empresa sem representatividade legal válida; e **(v)** a irregular abertura do envelope de habilitação na fase de credenciamento, em afronta às regras editalícias.

Alega, ainda, que tais irregularidades violam os princípios da legalidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório, requerendo a inabilitação da Recorrida, a nulidade dos atos praticados e sua consequente declaração como vencedora do certame.

Em contrarrazões, a **COMPANHIA ULTRAGAZ S.A.** refuta integralmente as alegações recursais, sustentando, em síntese, a plena regularidade de sua participação no certame. Argumenta que: **(i)** a procuração apresentada é válida e eficaz, sendo o Termo de Responsabilidade documento interno de compliance, sem natureza de condição de validade; **(ii)** não houve substabelecimento, mas mero credenciamento de preposto, instituto juridicamente distinto; **(iii)** o limite de R\$100.000,00 constante da procuração refere-se exclusivamente a “valor de investimento”, não se aplicando ao objeto da licitação; e **(iv)** a abertura do envelope de habilitação constituiu diligência legítima da pregoeira e com o princípio do formalismo moderado.

Aduz, ainda, que as alegações da recorrente decorrem de interpretação equivocada dos documentos e institutos jurídicos aplicáveis, classificando o recurso como protelatório e desprovido de fundamento técnico e jurídico, pugnando, ao final, pela manutenção integral da decisão que a declarou vencedora do certame.

É o breve relatório. Passo opinar.

III- PRELIMINARES

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 regramento próprio estabelecido por sua Lei de Criação (Lei nº 6.437/2007) e suas posteriores alterações, estatuto social e regimentos internos.

Vejam 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-existent-entre-servico-social-autonomo-e-organizacao-social>).

IV- DO MÉRITO

Em síntese, a controvérsia administrativa concentra-se na análise da validade da representação da empresa Recorrida no certame, da regularidade dos atos praticados durante a fase de credenciamento e habilitação, bem como, da aderência da condução do procedimento às normas editalícias e aos princípios que regem as licitações no âmbito do SEHAC.

IV.I- Da invalidade da procuração apresentada, em razão da ausência de preenchimento e assinatura do Termo de Responsabilidade do Procurador:

A empresa recorrente sustenta que a procuração apresentada pela Companhia Ultrazgaz S.A. seria inválida, sob o argumento de que o instrumento de mandato estaria condicionado à assinatura de um denominado “Termo de Responsabilidade do Procurador”, o qual teria sido apresentado em branco, razão pela qual, segundo a recorrente, a procuração não teria entrado em vigor.

Entretanto, a análise do instrumento de procuração apresentado no certame evidencia que o documento foi regularmente formalizado pelos representantes legais da empresa, contendo a outorga expressa de poderes ao Sr. Marco Antonio Camargo Barral para representar a companhia em atos relacionados ao fornecimento de GLP e à celebração de contratos correlatos, devidamente assinado por dois Diretores em exercício, conforme previsão expressa no Estatuto Social da empresa artigos 17 e 12, § único.

O edital que rege o certame exige, para fins de credenciamento, a comprovação de poderes de representação mediante instrumento hábil (procuração ou documento equivalente), não havendo qualquer previsão que condicione a validade da representação à apresentação de “Termo de Responsabilidade do Procurador”.

Assim, o denominado “Termo de Responsabilidade do Procurador” revela-se documento de natureza estritamente interna, não configurando requisito essencial à validade do instrumento de mandato perante terceiros.

No plano do direito civil, a validade da procuração decorre da manifestação de vontade do outorgante e da delimitação dos poderes conferidos, sendo suficiente, para fins licitatórios, a demonstração inequívoca de que o representante possui poderes para agir em nome da empresa. O autor Carlos Roberto Gonçalves ensina que a procuração é manifestação unilateral de vontade do outorgante, bastando a declaração de vontade para a constituição do mandato representativo.

“A procuração é o instrumento do mandato. Trata-se de declaração unilateral de vontade do mandante, pela qual confere poderes de representação ao mandatário, indicando os atos que este poderá praticar em seu nome.”

(GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro – Contratos e Atos Unilaterais. São Paulo: Saraiva.)

No caso em análise, tais requisitos encontram-se plenamente atendidos, inexistindo qualquer vício que comprometa a validade do instrumento de mandato apresentado pela empresa vencedora.

Inexistindo exigência editalícia expressa, não é juridicamente admissível a criação de requisito não previsto no instrumento convocatório, sob pena de violação direta ao princípio da vinculação ao edital.

IV.II- Da alegação de substabelecimento irregular de poderes:

A Recorrente sustenta que teria ocorrido substabelecimento irregular de poderes, uma vez que a procuração apresentada veda tal prática e, ainda assim, teria sido realizado o credenciamento da Sra. Isabela Lobato Candido para participação na sessão pública do pregão.

A alegação da recorrente parte de premissa juridicamente equivocada ao equiparar o ato de credenciamento realizado na sessão de pregão à figura do substabelecimento de mandato, prevista no direito civil.

Nos termos do art. 653 do Código Civil, o mandato é o negócio jurídico pelo qual alguém recebe poderes para, em nome de outrem, praticar atos ou administrar interesses. Já o substabelecimento, disciplinado no art. 667 do mesmo diploma, consiste na transferência, total ou parcial, desses poderes a terceiro, por iniciativa do mandatário originário, podendo ocorrer com ou sem reserva de poderes.

A vedação ao substabelecimento constante na procuração apresentada pela Recorrida deve ser interpretada restritivamente, como limitação dirigida ao mandatário originalmente constituído, impedindo-o de transferir os poderes recebidos a outro mandatário por meio de novo instrumento de mandato. Contudo, o que se verifica no caso concreto não é substabelecimento em sentido técnico-jurídico.

O credenciamento em pregão presencial constitui ato de natureza procedimental, por meio do qual a empresa indica um preposto para atuar na sessão pública, praticando atos materiais e formais inerentes à dinâmica do certame (oferecer lances, manifestar intenção de recurso, rubricar documentos, etc.). Trata-se de figura própria do direito administrativo licitatório, que não se confunde com a cadeia civil de mandatos.

No caso em análise, entende-se que não houve transferência de poderes de um procurador para outro (o que caracterizaria substabelecimento), mas sim a outorga direta, pela própria pessoa jurídica, de poderes a representante para atuação no certame, mediante declaração de credenciamento assinada por quem detinha poderes de representação.

Ainda que se sustente que o signatário da declaração de credenciamento atuava com base em procuração, não se configura substabelecimento se inexistente a formalização de novo mandato autônomo com transferência de poderes nos moldes do art. 667 do Código Civil. O credenciamento, nesse contexto, opera como ato interno de designação de preposto, e não como instrumento jurídico de subdelegação de poderes.

Para nos socorrer da celeuma apresentada, utiliza-se da doutrina administrativista, a qual é pacífica ao reconhecer a distinção entre mandato civil e representação em licitação.

Conforme leciona o renomado Autor Marçal Justen Filho, o credenciamento no pregão “*não se submete, em sentido estrito, às regras formais do mandato civil, bastando a demonstração de vínculo e autorização suficiente para atuação em sessão, sob pena de comprometimento da competitividade do certame*”.²

No mesmo sentido, o doutrinador Joel de Menezes Niebuhr sustenta que o credenciamento “*é ato simplificado, vocacionado à dinâmica do pregão, não podendo ser contaminado por formalismos excessivos próprios do direito privado, desde que preservada a segurança quanto à representação*”.³

Ainda, a doutrina administrativista consagra que o formalismo nos procedimentos administrativos deve ser mitigado quando não houver prejuízo à finalidade do ato. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que as exigências formais não podem ser interpretadas de modo a comprometer a eficiência e a competitividade do procedimento⁴.

A jurisprudência também caminha nessa direção. O Tribunal de Contas da União já assentou que:

O formalismo no credenciamento de representantes em pregão deve ser mitigado, admitindo-se a prática de atos por prepostos quando demonstrada, ainda que de forma não rigorosamente formal, a autorização da empresa licitante, em prestígio à competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa.” (TCU, Acórdão 1.793/2011-Plenário)

Irregularidades formais no credenciamento, que não comprometam a identificação do representante nem causem prejuízo à isonomia, não ensejam a desclassificação da proposta ou a inabilitação da licitante.” (TCU, Acórdão 2.036/2016-Plenário)

Aplicando tais premissas ao caso concreto, verifica-se que não houve substabelecimento formal de poderes nos termos do Código Civil; o credenciamento decorreu de ato praticado em nome da própria empresa, com base em poderes previamente existentes; não se identificou prejuízo à lisura do certame, à isonomia entre licitantes ou à segurança jurídica; a Administração validou expressamente o credenciamento após diligência, conforme registrado em ata.

Assim, entende-se que a vedação ao substabelecimento constante da procuração não incide sobre o ato de credenciamento realizado no certame, por se tratarem de institutos juridicamente distintos. Desta feita, não se identificou nulidade ou irregularidade no credenciamento da empresa Recorrida, devendo ser rejeitada a alegação recursal.

¹ Código Civil Brasileiro, arts. 653 e 667.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2013.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

IV.III- Da alegada extrapolação de poderes em razão de potencial limite de investimento de R\$100.000,00 (cem mil reais):

A recorrente sustenta ainda que o procurador da empresa Companhia Ultragaz S.A. estaria limitado à prática de atos cujo valor não ultrapassasse R\$ 100.000,00, valor este que seria incompatível com o montante estimado da contratação, indicado pela recorrente como sendo de R\$ 922.896,00.

Todavia, a leitura integral do instrumento de procuração demonstra que tal limitação se refere expressamente ao valor de investimento eventualmente realizado pela distribuidora, não ao valor global do contrato de fornecimento.

Conforme esclarecido nas contrarrazões apresentadas pela empresa vencedora, no setor de distribuição de GLP o termo “valor de investimento” possui significado técnico específico, referindo-se aos equipamentos e estruturas que a distribuidora eventualmente instala no estabelecimento do cliente em regime de comodato para viabilizar o fornecimento de gás.

Tal cláusula não se aplica automaticamente a contratos de fornecimento contínuo de bens e serviços, como é o caso do objeto licitado (fornecimento de GLP com manutenção em regime de comodato).

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.

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.

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.

Ainda assim, o valor estimado de R\$ 922.896,00 corresponde ao faturamento projetado ao longo de todo o período contratual, representando receita decorrente da venda de gás, e não investimento realizado pela distribuidora.

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.

IV.IV e IV.V- Da ausência de representatividade válida na sessão e Da irregularidade na abertura do envelope de habilitação na fase de credenciamento:

A ata da sessão registra expressamente que, após verificação e saneamento pontual, *“foram consideradas credenciadas todas as empresas presentes.”* Ou seja, a própria condução do certame reconheceu a regularidade do credenciamento da Recorrida, após a apresentação dos documentos necessários à verificação dos poderes do outorgante.

Assim, a Recorrente alega que a Pregoeira teria favorecido a Recorrida ao permitir a retirada do contrato social do envelope de habilitação, violando o sigilo e a isonomia.

Conforme consignado na ata, a pregoeira permitiu que a empresa Recorrida retirasse o contrato social que se encontrava no envelope de habilitação, exclusivamente para verificação dos poderes de representação, *“visando preservar a fase de lance e os princípios da economicidade e da competitividade.”* Tal conduta configura diligência administrativa legítima, e não violação procedimental.

Cumprе ressaltar, (conforme já pontuado no item IV.II.) 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, e 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

Com isso, a oportunidade concedida a empresa Recorrida, por não alterar a situação fática, mas apenas atestar condição pré-existente, pode 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;

Nesta toada, 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).

Diante deste raciocínio, 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.

Assim, não houve qualquer demonstração de prejuízo à isonomia ou à competitividade, tampouco favorecimento indevido.

V- CONCLUSÃO

À vista de todo o exposto, após detida análise do recurso administrativo interposto, bem como da documentação acostada aos autos, e contrarrazão apresentada pela empresa vencedora, verifica-se que as razões apresentadas pela recorrente não são capazes de infirmar a decisão proferida pela Pregoeira no curso do certame.

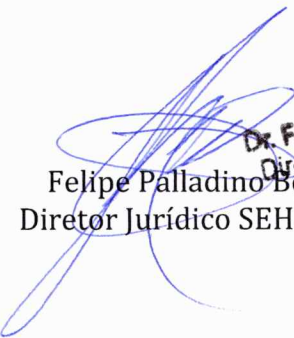
Os atos praticados pela pregoeira encontram respaldo no edital; nos princípios licitatórios; e na própria ata da sessão, que evidencia transparência e regularidade procedimental, assim como não se identificou-se vício insanável, nulidade ou ilegalidade capaz de macular o resultado do certame.

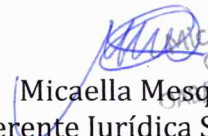
Ante o exposto, opino pelo **CONHECIMENTO** e **NÃO ACOLHIMENTO** do Recurso Administrativo apresentado pela empresa **SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA** e manutenção da decisão exarada pela Pregoeira e sua equipe na Ata de sessão do dia 27/02/2026 que declarou habilitada a empresa **COMPANHIA ULTRAGAZ S.A.**

É o parecer.

À Pregoeira e a Autoridade Competente para decisão final.

Petrópolis, 17 de março de 2026.


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


Micaella Mesquita
Gerente Jurídica
11 220.508 - MAT. 1965
SEHAC
Gerente Jurídica SEHAC