

**Processo Administrativo nº 1537/2017**

**Parecer nº 491/2018**

Cuida-se de Representação, nos termos do art. 109, II, da Lei nº 8.666/93, apresentada pela empresa PORTOS EMPREENDIMENTOS LTDA, contra decisão da Comissão de Credenciamento de Áreas de Apoio Logístico - CCAA que, ao apreciar recursos apresentados, declarou classificadas as empresas: INTEBRÁS ENGENHARIA E INDÚSTRIA LTDA, MEMPS EMPREENDIMENTOS INCORPORAÇÃO ARQUITETURA CONSTRUÇÃO COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA e OCEANOS INVESTIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA – EPP, do processo de credenciamento de empresas interessadas em instalar áreas de apoio logístico portuário, para a realização de triagem de caminhões.

Alega a recorrente que ao ser dado provimento ao Recurso da INTEBRÁS ENGENHARIA E INDÚSTRIA LTDA, ocorreu violação ao art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, haja vista ter aceitado a juntada de novos documentos, ferindo, ainda, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Diz mais que, quanto ao dar provimento aos demais recursos das empresas MEMPS EMPREENDIMENTOS INCORPORAÇÃO ARQUITETURA CONSTRUÇÃO COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA e OCEANOS INVESTIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA – EPP, violou o art. 32 da Lei nº 8.666/93, eis que não apresentaram cópias autenticadas de documentos.

Sem manifestação das empresas interessadas, embora publicado despacho informando a interposição da representação.

É o relatório.

A EMAP, através do Processo Administrativo nº 1537/2017, realizou o credenciamento de empresas interessadas em instalar áreas de apoio logístico portuário para a realização de triagem de caminhões que se destinam ao Porto do Itaqui.

Como já havia sido esclarecido no Parecer nº 352/2018, constante nestes autos, Credenciamento é uma forma de contratação direta adotada pela Administração Pública, e possui como fundamento o caput do art. 25 da Lei 8.666/93, Lei de âmbito nacional, que prevê a possibilidade de contratação sem licitação prévia, nos casos em que exista inviabilidade de competição, que ocorre em face da necessidade da Administração **contratar com o máximo possível de particulares** e, como o credenciamento não possui previsão expressa em nenhum dispositivo da Lei 8.666/93, decorrendo de uma interpretação doutrinária e jurisprudencial do permissivo contido no caput do art. 25 da Lei.

A inviabilidade, no presente caso, **resulta da possibilidade de contratação de todos os interessados do ramo do objeto pretendido, e que atendam às condições mínimas estabelecidas no regulamento, com a finalidade de atender o interesse público e obter o maior número possível de particulares realizando a prestação, tendo em vista que a necessidade da Administração não restará atendida com a contratação de apenas um particular ou de um número limitado destes.**

Na espécie, a empresa INTERBRÁS apresentou, para comprovação do inciso III, art. 5º, do Regulamento de credenciamento, documento do 2º Cartório de Registro de Imóveis, de terreno de propriedade da MORADA NOVA LTDA.

O Regulamento exige a comprovação da posse, ou documento equivalente, e não o da propriedade o que, no entender da mesma seria suficiente a descrição apresentada.

Aqui, tem-se que analisar o que seria documento equivalente e, se restasse dúvidas quanto ao apresentado, restaria a possibilidade de realização de diligência para dirimir a dúvida.

Assim, quando da apresentação do recurso, a ora recorrente, trouxe um Contrato de Promessa de Compra e Venda do citado imóvel, adquirido em 13/12/2017, antes da apresentação da documentação à EMAP.

Nesse passo, entende-se, mais uma vez, que agiu com excesso de formalismo a Comissão encarregada de análise da documentação apresentada pelas licitantes.

A posse pode ser compreendida como um exercício — ela é a postura de dono de um local, não um direito legal. Nem todo proprietário detém a posse de seu estabelecimento.

Aliás, a posse pode ser comprovada por prova testemunhal.

Desde que não cause prejuízo à administração pública, uma empresa não pode ser excluída do processo de licitação por conta de questões irrelevantes, como omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas.

O eminente José Nilo de Castro, em sua festejada obra JULGAMENTO DE CONTAS MUNICIPAIS, Editora Del Rey, à pág. 46, manifesta-se assim sobre o tema, *verbis*:

***"Verifica-se, portanto, que irregularidades meramente formais não se equiparam aos comportamentos desonestos capazes de revelar prática de atos de improbidade administrativa, assim como a ausência de autorização de abertura de crédito suplementar, provando-se que os recursos foram pastos no interesse da Administração."***

É de bom alvitre trazer a colação o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, interpretando a norma inserida no *caput* do art. 49 da Lei Federal No. 8.666/93, relativamente a nulidade dos procedimentos licitatórios:

***"... à conjunção de dois requisitos: a irregularidade e a lesão ao Estado. Irregularidades formais - meros pecados veniais - que não comprometem o equilíbrio entre os licitantes nem causam prejuízo ao estado não conduzem à declaração de nulidade."*** (STJ-MS 1.113, DJ de 18.05.92, p. 6957).

Precedentes:

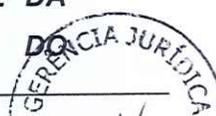
***Administrativo. Remessa. Licitação. Concorrência Pública. Falta de Assinatura do Representante da Empresa no Balanço. Excesso de Formalismo. Falta de Menção Expressa das Folhas do Livro Diário em***



*que o Balanço se Acha Transcrito. Desnecessidade. Atestado de Capacidade Técnica Similar. Validade. I - A falta de assinatura do representante legal da empresa no balanço se afigura como excesso de formalismo quando assinado pelo contador devidamente habilitado. II - Prevendo o edital que, em se tratando de sociedade por cotas de responsabilidade limitada, a Comissão Permanente de Licitação se reservaria ao direito de exigir a apresentação do Livro Diário, para fins de verificação, torna-se desnecessária a menção expressa no balanço das folhas em que se acha transcrito. III - Válido é o atestado de capacidade técnica similar ao requisitado no edital, apresentado pela licitante, mormente quando se mostra mais complexo do que aquele. IV - Remessa conhecida e improvida. (ReeNec 0142422002, Rel. Desembargador(a) JORGE RACHID MUBÁRACK MALUF, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, julgado em 05/05/2005, DJe 01/08/2005).*

*Administrativo e Processual Civil. Remessa de ofício. Mandado de segurança. Inabilitação da empresa impetrante em processo licitatório. Vício. Irregularidade formal. Concessão de liminar objetivando a participação no certame. Ao inabilitar a impetrante pela mera irregularidade, a Comissão Permanente de Licitação laborou com excesso de formalismo, o que não condiz com a finalidade própria do certame, qual seja a de carrear maior número possível de concorrentes, a fim de escolher a proposta mais vantajosa à administração pública, dentre aquelas apresentadas pelos interessados, trazendo, assim, a possibilidade de preços mais competitivos. Vislumbrou-se, in casu, apenas um vício de ordem formalística, o que, não afetou o conteúdo e a solidez da proposta ou, tampouco, trouxe qualquer prejuízo aos demais participantes do certame licitatório. Remessa conhecida para confirmar sentença reexaminada. (ReeNec 0156032004, Rel. Desembargador(a) JAMIL DE MIRANDA GEDEON NETO, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, julgado em 28/02/2005, DJe 01/04/2005).*

**ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESIDENTE DA  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO ESTADO DO**



**MARANHÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. COMPETÊNCIA DO TJMA. PRELIMINARES REJEITADAS. ELIMINAÇÃO DE EMPRESA POR FALTA DE CERTIDÃO APRESENTADA ANTES DA ABERTURA DAS PROPOSTAS. EXCESSO DE FORMALISMO. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1 - O Presidente da CPL possui o mesmo nível hierárquico e as mesmas prerrogativas dos Gerentes de Estado (CE, art. 81, VI, c/c Lei nº 7.356/98, art. 59), sendo parte legítima para figurar no polo passivo da ação mandamental é competente o TJMA para julgar o feito. 2 - Preliminares rejeitadas. Unanimidade. 3 - A Administração não deve apegar-se a formalismo desnecessários eliminando empresa do processo de licitação, quando a certidão exigida no Edital foi apresentada antes da abertura das propostas para a escolha da mais vantajosa. 4 - Segurança concedida. Unanimidade. (MS 0159322002, Rel. Desembargador(a) RAIMUNDO FREIRE CUTRIM, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS, julgado em 18/10/2002, DJe 27/11/2002).**

Assim, verifica-se que inexistente a violação ao art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, eis que o documento de comprovação continuou sendo o apresentado com a documentação inicial, o novo documento somente vem validar aquele entregue anteriormente.

Repita-se, o Edital requereu a comprovação da posse e não da propriedade do imóvel em que será construído o empreendimento.

Aliás, esse é o entendimento que se extrai do Vade-mécum de licitações e contratos, Editora Fórum, organização de Ulisses Jacoby Fernandes, pág. 714:

***Diligência – para complementação do processo – inclusão de documentos -***

***Nota: O TCU determinou o cumprimento do art. 43, § 3º, tanto no que se refere à vedação da inclusão de documentos ou informações que deveriam constar da proposta inicial, quanto na utilização das diligências destinadas ao esclarecimento ou complementação do processo, evitando-se assim equívocos nos certames.***

**Fonte: TCU. Processo nº 001.464/96. Decisão nº 15/1998 – Plenário.  
D.O.U. 16 fev. 1998.**

**Diligência – recomendação -**

**Nota: O TCU recomenda realização de diligência pela Comissão Permanente de Licitação, destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo licitatório, sempre que esta se revelar necessária, conforme lhe faculta o art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93.**

**Fonte: TCU. Processo TC 010.215/2003-2. Acórdão nº 1.182/2004 – Plenário.**

**Diligência – supre detalhe irrelevante -**

**TCU orientou: “...atente para o disposto no art. 43, §3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei;...”.**

**Fonte: TCU. Processo nº 014.662/2001-6. Acórdão nº 2.521/2003 – 1ª Câmara.**

Nesse passo, não há como acolher a Representação, devendo ser negado provimento ao recurso.

No que se refere à representação contra a classificação das empresas MEMPS EMPREENDIMENTOS INCORPORAÇÃO ARQUITETURA CONSTRUÇÃO COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA e OCEANOS INVESTIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA – EPP, por suposta violação ao art. 32 da Lei nº 8.666/93, também não assiste razão à recorrente.

Salvo melhor juízo, em que pese à autenticação constitua requisito formal, quando não contestada à veracidade do documento apresentado, não constitui motivo relevante para gerar a inabilitação da licitante. Neste sentido é o entendimento dos Tribunais pátrios, senão vejamos:

**“MANDADO DE SEGURANÇA Licitação Documentos necessários à habilitação apresentados em cópia simples Admissibilidade Autenticidade dos documentos não impugnada Rigor excessivo**



PORTO DO  
**ITAQUI**



contrário ao interesse público a exigência de documentos no original ou em cópia autenticada Sentença mantida Recurso desprovido.” (TJ-SP - APL: 38866920098260526 SP 0003886-69.2009.8.26.0526, Relator: J. M. Ribeiro de Paula, Data de Julgamento: 22/08/2012, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 31/08/2012).

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES. A ausência de autenticação de fotocópias não é causa à inabilitação de concorrente, cabendo aos demais a prova de que não retrata ela o texto original DECISÃO: negaram provimento ao apelo e confirmaram a sentença em reexame.” (Apelação Cível Nº 598541902, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Roque Joaquim Volkweiss, Julgado em 10/10/2001).

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO. DESCABIMENTO. PEDIDO LIMINAR PREJUDICADO EM VIRTUDE DA ABERTURA DOS ENVELOPES. INOCORRÊNCIA. Não contribuindo a agravante para que o seu pedido somente fosse levado ao conhecimento do juízo a quo após a data programada para a abertura dos envelopes, não se pode entender prejudicado o pedido. Basta que se proceda a abertura do segundo envelope da recorrente, ainda que as propostas das demais licitantes já tenham sido abertas. Decretação de inabilitação do licitante em virtude da falta de autenticação das cópias da documentação apresentada. Excesso de formalismo. Juntada das cópias autenticadas com a interposição do recurso administrativo junto à Comissão de Licitação. Edital que em nenhum momento refere que a deficiência nos documentos apresentados não poderia ser suprida posteriormente. Licitação que tem por fim, além de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, propiciar à entidade licitante selecionar a proposta mais vantajosa. AGRAVO PROVIDO.” (Agravado de Instrumento Nº 70012282240, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 30/11/2005).





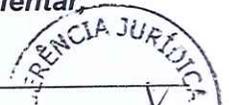
**REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA CONJUNTA. CONTRATO SOCIAL COM ALGUMAS FOLHAS SEM AUTENTICAÇÃO. INABILITAÇÃO. EXCESSO DE FORMALISMO. SEGURANÇA CONCEDIDA. NÃO PROVIMENTO. I - Em observância ao princípio da razoabilidade e em prol do interesse público de que a licitação possua o maior número possível de participantes para que a escolha final recaia sobre a proposta mais vantajosa, não é admissível a rejeição de interessados por meras omissões e defeitos irrelevantes, incapazes de trazer prejuízo à Administração ou licitantes; II - constitui-se em excesso de formalismo a decisão de comissão de licitação que considera inabilitada empresa pelo simples fato de não se encontrarem autenticadas algumas folhas do contrato social, mormente considerando que não lhe foi impugnado o teor do ato constitutivo ou contestada sua autenticidade, pelo que há de ser concedida a segurança para reconhecer como habilitada a concorrente excluída do certame; III - remessa não provida. (ReeNec 0011682010, Rel. Desembargador(a) CLEONES CARVALHO CUNHA, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, julgado em 08/04/2010 , DJe 20/04/2010).**

**A exigência de autenticação somente pode prevalecer para determinar a inabilitação quando houver suspeita de falsidade, a qual afetaria o conteúdo e a lisura das fotocópias. No processo licitatório busca-se a melhor proposta para atender o interesse público. Em consequência, não pode mera irregularidade, que não traga qualquer prejuízo, dar causa à exclusão de concorrentes no certame.**

Desde que não cause prejuízo à administração pública, uma empresa não pode ser excluída do processo de licitação por conta de questões irrelevantes, como omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas.

O eminente José Nilo de Castro, em sua festejada obra JULGAMENTO DE CONTAS MUNICIPAIS, Editora Del Rey, à pág. 46, manifesta-se assim sobre o tema, verbis:

**"Verifica-se, portanto, que irregularidades meramente formais não se equiparam aos comportamentos desonestos capazes de revelar prática de atos de improbidade administrativa, assim como a ausência de autorização de abertura de crédito suplementar,**



***provando-se que os recursos foram pastos no interesse da Administração."***

É de bom alvitre trazer a colação o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, interpretando a norma inserida no *caput* do art. 49 da Lei Federal No. 8.666/93, relativamente a nulidade dos procedimentos licitatórios:

***"... à conjunção de dois requisitos: a irregularidade e a lesão ao Estado. Irregularidades formais - meros pecados veniais - que não comprometem o equilíbrio entre os licitantes nem causam prejuízo ao estado não conduzem à declaração de nulidade."*** (STJ-MS 1.113, DJ de 18.05.92, p. 6957).

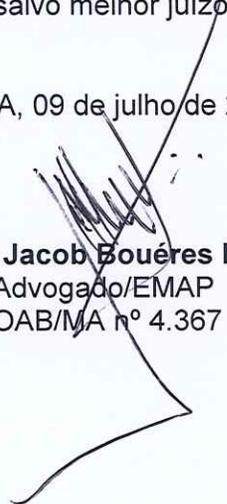
Assim, entendemos que se deve negar provimento à representação.

### **CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, manifesta-se esta GEJUR pelo improvimento da representação apresentada pela empresa PORTOS EMPRENDIMENTOS LTDA, mantendo credenciadas as empresas INTEBRÁS ENGENHARIA E INDÚSTRIA LTDA, MEMPS EMPREENDIMENTOS INCORPORAÇÃO ARQUITETURA CONSTRUÇÃO COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, e OCEANOS INVESTIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA – EPP, no processo seletivo para instalação de áreas de Apoio Logístico Portuário.

É parecer, salvo melhor juízo.

São Luis/MA, 09 de julho de 2018.



**João Jacob Bouéres Neto**  
Advogado/EMAP  
OAB/MA nº 4.367