



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Processo nº 008082/2019-SEURB
Ref. CONCORRÊNCIA Nº 05/2020

RECORRENTE: CONSÓRCIO LUZ DE BELÉM 1

MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO

Ao Núcleo de Assessoramento Jurídico - SEURB:

Nos termos do art. 109, §4º da Lei nº 8.666 de 21.06.1993, a fim de subsidiar decisão da Srª Secretária Municipal de Urbanismo, a Comissão Especial de Licitação do Município de Belém/PA, designada pelo Decreto Municipal nº 96.550, de 26 de junho de 2020, no uso de suas atribuições legais e em atendimento ao item 23.5 do Edital, vem apresentar sua análise em face do Recurso Administrativo interposto, em 25 de novembro de 2020, pelo Consórcio Luz de Belém 1, liderado pela empresa Enel X Brasil S/A, cujo conteúdo questiona a decisão desta Comissão Especial que declarou vencedor o Consórcio Luz de Belém 2, liderado pela empresa liderado pela empresa Conasa Infraestrutura S/A, no âmbito da Concorrência nº 05/2020, que tem por objeto a *“Concessão administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública no Município de BELÉM/PA, incluídos o desenvolvimento, modernização, expansão, eficiência energética, operação e manutenção da Rede Municipal de Iluminação Pública”*.

Considerando as razões abaixo pormenorizadas, antecipa-se que esta Comissão Especial de Licitação decidiu por conhecer do recurso administrativo e, no mérito, indeferi-lo integralmente, mantendo sua decisão acerca da habilitação e declaração do Consórcio Luz de Belém 2 como vencedor da Concorrência nº 05/2020.

I. BREVE SÍNTESE

1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelo Consórcio Luz de Belém 1 em face da decisão da Comissão Especial de Licitação que declarou o Consórcio Luz de Belém 2 vencedor da Concorrência nº 05/2020, que tem por objeto a Concessão administrativa para prestação dos serviços de iluminação pública do município de Belém/PA.



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

2. O Recorrente requer a inabilitação do Consórcio Luz de Belém 2 sob os argumentos de que os requisitos legais e editalícios de habilitação econômica e jurídica não teriam sido atendidos pelas consorciadas que integram o referido consórcio vencedor do certame, quais sejam, as empresas: (i) CONASA Infraestrutura (“CONASA”); (ii) Zetta Infraestrutura e Participações S.A. (“Zetta”); e (iii) Ello Serviços, Obras e Participações Ltda. (“Ello”).

II. DO CONHECIMENTO

3. O Recurso foi encaminhado tempestivamente, no dia 25 de novembro de 2020, aos endereços de correio eletrônico indicados no Edital, com folhas rubricadas, assinada via certificado digital emitido em nome de procurador da licitante líder do Consorciado.

4. Ato posterior, foi comunicada a interposição do Recurso aos demais licitantes, tendo o Consórcio Belém Luz 2 apresentado Contrarrazões no dia 03 de dezembro de 2020, observadas as formalidades exigidas pelo Edital.

5. Em face do atendimento aos requisitos do item 23 do Edital, passa-se à análise do Recurso, opinando-se preliminarmente pelo seu regular conhecimento. O mérito das alegações da Recorrente será avaliado pelas razões de fato e de direito abaixo expostas.

III. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO RECORRENTE

III.1 – DO SUPOSTO VÍCIO NA REPRESENTAÇÃO DO CONSÓRCIO LUZ DE BELÉM 2.

6. O Recorrente alega, inicialmente, que o Consórcio Luz de Belém 2 apresentou documentos com assinaturas de Representante Credenciado que não possuía poderes para firmar os compromissos ali encartados, tais quais: (i) o termo de constituição do consórcio e compromisso de constituição da sociedade de propósitos específicos; (ii) proposta comercial; (iii) a declaração sobre atendimento das prerrogativas de desempate; (iv) a declaração unificada; (v) a



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

declaração ref. à lei municipal nº 8.909/2012 e decreto nº 75.278/2013; e (vi) a declaração de responsabilização civil e administrativa.

7. A Recorrente argumenta que os documentos retro mencionados foram assinados pelo representante credenciado Luiz Henrique Martins Brandiluz no dia 19 de outubro de 2020. Contudo, a procuração expedida pela consorciada Conasa Infraestrutura S.A foi assinada apenas no dia 20 de outubro de 2020. Ou seja, os documentos foram assinados em momento em que o representante não possuía poderes para tanto, com procuração outorgada somente em data posterior.

8. Em que pese os argumentos apresentados pelo Recorrente, seu entendimento não está correto.

9. Nos termos do art. 653 do Código Civil, opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. **A procuração é o instrumento do mandato.**

10. Nesse sentido, conforme leciona Maria Helena Diniz, o mandato é uma representação convencional, em que o representante pratica atos que dão origem a direitos e obrigações que repercutem na esfera jurídica do representante¹. Por essa razão, o exercício do mandato deve se dar nos limites do instrumento da procuração, o que, por outro lado, não impede a ratificação dos atos praticados pelos mandatários.

11. O Código Civil, art. 662, dispõe sobre a *ratificação*. Abaixo, transcrevemos o dispositivo legal:

Art. 662. Os atos praticados por quem não tenha mandato, ou o tenha sem poderes suficientes, são ineficazes em relação àquele em cujo nome foram praticados, **salvo se este os ratificar.**

¹ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: 3. Teoria das Obrigações Contratuais e Extracontratuais*. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 397.



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Parágrafo único. A ratificação há de ser expressa, ou resultar de ato inequívoco, e retroagirá à data do ato.

12. Ou seja, a própria lei permite que a ratificação retroativa do ato praticado por procurador que, a princípio, detinha poderes insuficientes para representar a mandante. Para tanto, a ratificação deve ser de forma expressa ou por meio de *ato inequívoco*, podendo a ratificação se operar de maneira tácita.

13. Silvio de Salvo Venosa aponta que a confirmação tácita resultará de qualquer ato do mandante ou comportamento que denote aprovação dos atos praticados pelo outorgado. Nesse sentido pode ser tomado o silêncio do outorgante perante o conhecimento de atos já praticados pelo mandatário; o pagamento ao mandatário pelos serviços prestados etc².

14. A possibilidade de ratificação tácita já é aceita pelos tribunais ao tratar desse tema. Abaixo, colacionamos precedentes nesse sentido:

Ressalte-se, também, que segundo a regra do parágrafo único do art. 662 do Código Civil, a doação feita por mandatário, que para tanto não dispunha de poderes, considerar-se-á válida, se ratificada pelo doador, de forma expressa ou por qualquer outro modo inequívoco, retroagindo os efeitos da ratificação até a data do contrato. Na presente hipótese, essa possibilidade de ratificação, por óbvio, não ocorreu, notadamente em virtude de estar a empresa litigando com o objetivo de estabelecer a ineficácia e invalidade dos atos realizados decorrentes do suposto mandato, bem ainda, demonstrar a inequívoca ausência do alegado *animus donandi* (grifos próprios). (STJ, REsp 1575048/SP, Rel. Min. Marco Buzzi, Quarta Turma, J. em 23/02/2016)

Ora, no caso vertente, como bem observado pelo MM. Juiz sentenciante, “a devedora pagou a primeira parcela sem rodeios, opondo-se à execução sob alegação que contraria seu comportamento inicial de reconhecimento da validade da transação, em ofensa à boa-fé objetiva. Portanto, sua conduta contraditória não pode servir para eximir-se da dívida” (fls. 157). Desse modo, a quitação da primeira parcela configura a ratificação superveniente da alegada anulabilidade por ausência de poderes do representante do recorrente, e seus efeitos, além de irrevogáveis, retroagem à data da formalização do negócio jurídico (grifos próprios). (TJ-SP, EDcl 1016790-72.2019.8.26.0100/50000, Rel. Des. Thiago de Siqueira, 14ª Câmara de Direito Privado, J. em 26/02/2020).

Por outro lado, ao contrário do sustentado, aplica-se ao caso concreto o disposto no parágrafo único do artigo 662 do Código Civil, que permite considerar ratificado o

² VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil: contratos*. 18. Ed. São Paulo: Atlas, 2018. P. 476.



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

acordo firmado pelos advogados antes da formalização da procuração, uma vez que, em seguida, os agravantes outorgaram poderes a estes mesmos advogados, inclusive, para atuarem nesta ação. Aliás, este entendimento não encontra óbice no disposto no artigo 692 do Código Civil, que prevê expressamente a possibilidade de aplicação supletiva das normas estabelecidas no Código Civil ao mandato judicial. (TJ-SP, AI 2146086-13.2017 8.26.0000, Rel. Des. Coelho Mendes, 15ª Câmara de Direito Privado, J. em 22/01/2018).

15. No presente caso, a procuração outorgada pelo Consórcio Belém Luz 2 ao Sr. Luiz Henrique Martins Brandiluz ratifica tacitamente os atos por ele celebrados, garantindo, de forma inequívoca, a validade dos documentos assinados pelo procurador.
16. À época de entrega dos envelopes para participação na concorrência, todos os poderes de representação do Consórcio Belém Luz 2 estavam regularizados.
17. Além disso, o Consórcio Belém Luz 2 prestou esclarecimentos quanto ao recurso da Recorrente, conforme argumentado em contrarrazões, reforçando a ratificação inequívoca dos atos praticados em data anterior à data da procuração.
18. Ademais, cabe ressaltar que a diferença entre as datas é extremamente pequena, de poucos dias, de modo que a inabilitação do Consórcio Luz de Belém 2 por esta razão parece constituir grave formalismo desproporcional, visto que o próprio ordenamento jurídico permite a ratificação e a mesma foi realizada oportunamente pelo Consórcio Luz de Belém 2, com regular participação na licitação sob análise.
19. Portanto, não há que se falar em irregularidade na representação da licitante, uma vez que se operou a ratificação dos atos praticados pelo Sr. Luiz Henrique Martins Brandiluz, conforme prescreve o Código Civil, art. 662, parágrafo único.

III.2 - DA SUPOSTA AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA CONASA PARA PARTICIPAR DA LICITAÇÃO



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

20. O Recorrente especula que o Consórcio expressamente assumiu o compromisso de contratar com o “Município de Petrolina” (sic), mas a consorciada CONASA não teria apresentado na licitação a ata de reunião do Conselho de Administração autorizando a participação no certame, o que contraria o art. 24, parágrafo primeiro, de seu estatuto social. Adicionalmente, aponta que também não há autorização para a constituição de sociedade de propósito específico nos documentos de habilitação da referida consorciada.

21. O mesmo argumento é replicado para a consorciada Ello, em vista da suposta ausência de autorização dos sócios para a constituição de subsidiária e celebração de contratos com valores acima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), nos termos da cláusula 7ª do contrato social.

22. Por ausência desses documentos, a Requerente alega que o Consórcio Luz de Belém 2 deve ser inabilitado.

23. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, a fase de habilitação representa etapa do procedimento licitatório em que se analise a aptidão dos licitantes, isto é, a qualificação indispensável para que sua proposta possa ser objeto de consideração³. O autor esclarece que essa comprovação se dá exclusivamente por documentos, conforme rol taxativo da Lei 8.666/1993.

24. Conforme aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a documentação exigível é aquela apenas prevista no Edital, de modo que, examinados os documentos, serão considerados habilitados os licitantes que tiverem atendido às exigências do Edital.⁴ O julgamento deve se limitar ao exigido pelo Edital em função do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto na Lei 8.666/1993, art. 3º.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. P. 599.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. P. 421.



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

25. É com razão que Marçal Justen Filho define a habilitação como um julgamento vinculado.⁵ Inclusive, a jurisprudência se posiciona no sentido de não admitir exigência não prevista no Edital, conforme precedente abaixo:

Não há como admitir exigência não prevista no edital, por configurar violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.
(Acórdão nº 2.993/2006, 2ª C., rel. Min. Benjamin Zymler).

3. Se o edital exige que a prova da habilitação jurídica da empresa deve ser feita, apenas, com a apresentação do 'ato constitutivo e suas alterações, devidamente registrada ou arquivadas na repartição competente, constando dentre seus objetivos a exclusão de serviços de Radiodifusão (...)', excessiva e sem fundamento legal a inabilidade de concorrente sob a simples afirmação de que cláusulas do contrato social não se harmonizam com o valor total do capital social e com o correspondente balanço de abertura, por tal entendimento ser vago e impreciso. 4. Configura-se excesso de exigência, especialmente por a tanto não pedir o edital, inabilitar concorrente porque os administradores da licitante não assinaram em conjunto com a dos contadores o balanço da empresa. (grifos próprios)
(MS nº 5.779/DF, 1ª S., rel. Min. José Delgado, j. em 09.09.1998, DJ de 26.10.1998)

26. Nesse sentido, o Edital da Concorrência 05/2020, item 13.3.1, exige os seguintes documentos para aferição da habilitação jurídica de sociedade empresária: ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, acompanhado de suas alterações se não estiver consolidado, e, de prova dos administradores da proponente em exercício, devidamente registrados no registro empresarial ou órgão competente.

27. Nota-se que, o Edital não exige a apresentação de documento societário que demonstre que os acionistas ou sócios autorizam a participação do licitante no certame. Basta a apresentação do ato constitutivo e do documento de prova de eleição dos administradores.

28. Por outro lado, a exigência de autorização específica para participação no certame é exigida para licitante constituído de fundo de investimento (item 13.3.1.3., "v")⁶. Outros pontos

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012. P. 453.

⁶ (v) Comprovação de que o fundo de investimento se encontra devidamente autorizado pela assembleia de cotistas a participar da LICITAÇÃO e que o seu administrador pode representá-lo em todos os atos e para



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

específicos também são exigidos, complementarmente, de licitantes constituídos sob a forma de instituição financeira (item 13.3.1.1.)⁷ ou de entidade fechada ou aberta de previdência complementar (item 13.3.1.2)⁸. Quer dizer, quando necessário documento adicional na habitação jurídica, houve exigência específica.

29. O Edital foi expresso ao exigir comprovação de autorização para fundos de investimento (haja vista, a sua participação por meio dos seus administradores), mas não o foi ao tratar de sociedades empresariais. A única conclusão possível é que a exigência não se aplica para as sociedades empresárias. Uma exigência do Edital não se presume, pelo contrário, deve estar expressamente prevista no instrumento.

30. Como não era exigência prevista no Edital, não há como inabilitar o Consórcio Luz de Belém 2 porque duas consorciadas não apresentaram nos documentos de habilitação as respectivas autorizações societárias para administração dos seus negócios.

31. As aprovações societárias inquiridas pela Recorrente correspondem a atos societários internos das empresas, cuja autorização não precisa necessariamente ocorrer previamente a licitação, podendo ser realizada oportunamente, para constituição da SPE ou assinatura do contrato de concessão, caso a licitante se sagre vencedora do certame. Nestes casos, cabe ao vencedor do certame a regularidade dos atos praticados para assinatura do contrato conforme exigido pelo instrumento editalício.

todos os efeitos da LICITAÇÃO, assumindo em nome do fundo de investimentos todas as obrigações e direitos que decorrem da LICITAÇÃO;

⁷ 13.3.1.1. Quando a PROPONENTE for instituição financeira, deverá apresentar, além dos documentos referidos no Item 13.3.1.(i) acima, a comprovação da autorização de funcionamento como instituição financeira emitida pelo Banco Central do Brasil (BACEN).

⁸ 13.3.1.2. Quando a PROPONENTE for entidade aberta ou fechada de previdência complementar, deverá apresentar, adicionalmente aos documentos referidos neste Item 13.3.1, comprovante de autorização expressa e específica quanto à constituição e funcionamento da entidade de previdência complementar, concedida pelo órgão fiscalizador competente, e declaração de que os planos e benefícios por ela administrados não se encontram sob liquidação ou intervenção da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC do Ministério da Economia, ou órgão que vier a substituí-la oficialmente.



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

32. Dessa forma, em vista do cumprimento dos requisitos do Edital pelo Consórcio Luz de Belém 2, não é possível exigir os documentos apontados pelo Recorrente na etapa de habilitação e nem inabilitar a Recorrida em razão da ausência das informações inquiridas.

33. Novamente, eventual aprovação societária preparatória à assinatura do contrato de concessão ou constituição da SPE deverá ser comprovado em momento posterior, quando da convocação para comprovação dos requisitos arrolados nos itens 18.4 e 18.4.1 do instrumento convocatório e quando da convocação para assinatura do Contrato de PPP.

III.3 – DAS SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO OBJETO SOCIAL DA ELLO

34. Por fim, o Recorrente alega que o objeto do contrato social da empresa Ello é restrito à participação em concessões e parcerias com o poder público na área de saneamento básico, conforme disposto na cláusula 5ª, “b”, do contrato social. Argumenta que o objeto social, portanto, não seria compatível com o objeto do Edital.

35. No entanto, o argumentado também não merece prosperar.

36. Primeiramente, o objeto social descrito na cláusula 5ª do contrato social da Ello é amplo o suficiente, abrangendo diversas atividades diferentes que vão além do que foi apontado pelo Recorrente. Abaixo, transcrevemos a mencionada cláusula:

Cláusula 5ª - A Sociedade tem por objeto social:

- a) Exploração de todos os ramos da construção civil e obras complementares, tais como drenagens, saneamento, terraplanagem, pavimentação, assentamento de dutos e caixas subterrâneas;
- b) Participar de concessões e parcerias com o Município e ou Estado e ou União relativas à produção, tratamento, distribuição e operações de sistemas de água, bem como coleta, tratamento, operação de sistemas de esgoto e das demais modalidades de saneamento básico, inclusive lixo;
- c) Comércio de materiais para construção;
- d) Transportes em geral: rodoviário, ferroviário, marítimo, tanto para passageiros, como para cargas em geral, usando os meios característicos de cada um;
- e) Representação de outras sociedades nacionais ou estrangeiras, podendo efetuar, inclusive, importações e exportações;



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

- f) Participar de incorporações e comercialização de bens imóveis;
- g) Planejamento, projeto, execução e gerenciamento de sistemas e de operações, especialmente relativas a controle de passageiros, carga e veículos, através de equipamentos e de telecomunicações;
- h) Comercialização de bilhetes e equipamentos relacionados com as suas atividades sociais;
- i) Prestação de serviços de manutenção e assistência técnica, relacionadas ao objeto social;
- j) Participação em outras sociedades como quotista ou acionista;
- k) Elaboração de projeto, construção e montagem de gasodutos e oleodutos, bem como execução de serviços agregados a estes;
- l) Execução de serviços relacionados à tecnologia da informação

37. Nota-se que as atividades passíveis de serem exercidas pela Ello são amplas, abrangendo atividades que são necessárias à execução do objeto da Concorrência 05/2020. O item “a”, por exemplo, trata de construção civil, serviços que deverão ser prestados pela vencedora do certame.

38. Ressalta-se ainda que a Ello é apenas uma das consorciadas, de modo que cada consorciada irá contribuir na execução da Concessão Administrativa, devendo, ainda, haver a constituição de uma sociedade de propósito específico para celebrar a PPP e executar o seu objeto.

39. No mais, é importante esclarecer que as sociedades empresariais não estão adstritas a executar tão somente as atividades expressamente previstas em seu ato constitutivo, visto que no ordenamento pátrio não vigora o princípio da especialidade da pessoa jurídica. Com efeito, o que se proíbe é que a empresa abuse dessa margem de liberdade para exercer atividade vedada ou exclusiva de determinada categoria profissional. Nesse sentido explica Marçal Justen Filho:⁹

Em numerosos casos, tem-se verificado exigência de que o objeto “social” seja compatível com a atividade a ser desempenhada no futuro contrato. A questão exige aprofundamento, eis que vários equívocos acabam ocorrendo.

Entre nós, não vigora o chamado “princípio da especialidade” da personalidade jurídica das pessoas jurídicas. Esse princípio restringe a possibilidade jurídica da atuação das pessoas jurídicas aos limites do seu objeto social. Dito princípio vigorou nos primeiros tempos, quando as sociedades privadas passaram a receber personificação autônoma. No final do século XVIII

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 469-470.



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

e início do século XIX, as sociedades particulares recebiam personalidade jurídica como modalidade de “privilégio” atribuído pela Coroa. O ato real que concedia a personalidade jurídica delimitava a extensão da “existência” da pessoa jurídica. Assim, por exemplo, pessoa jurídica que recebia privilégio para negociar café não podia praticar atos de comércio de carne. Ao ultrapassar os limites fixados nesse ato de outorga de personalidade, caracterizava-se ato ultra vires, inválido automática e independentemente de qualquer outro vício.

Essas concepções foram superadas pela evolução sociocultural. A regra é que as pessoas jurídicas não recebem “poderes” para praticar atos dentro de limites precisos. A pessoa jurídica tem personalidade jurídica ilimitada, inclusive para praticar atos indevidos e reprováveis.

A fixação de um objeto social, contida no ato constitutivo da sociedade, não produz invalidade dos atos exorbitantes que vierem a ser eventualmente praticados. O ato praticado fora do objeto social é tão existente quanto aquele que se insira dentro dele. Não se verifica, de modo automático, a invalidade do ato em virtude da mera ausência de inserção do ato no objeto social. A fixação do objeto social destina-se, tão somente, a produzir efeitos de fiscalização da atividade dos administradores da sociedade. Os sócios podem pretender que os administradores sejam responsabilizados quando aplicarem o patrimônio social em atividades fora do objeto social.

A situação pode ser diversa quando existirem regras específicas acerca do exercício de certa atividade ou quando a atuação fora do objeto social submeter-se a reprovação em virtude de outra regra específica. Assim, por exemplo, uma sociedade simples não pode exercer atividades empresariais e vice-versa. O motivo é que, ao dedicar-se a atividades de outra natureza, estará sujeita a regime jurídico diverso, inclusive no tocante à formalização de sua inscrição. Uma associação (sociedade simples sem fins lucrativos) não pode dedicar-se à atividade especulativa. Uma sociedade de economia mista, constituída para certo escopo, não pode dedicar-se amplamente à competição no mercado. Uma sociedade constituída para compra e venda de automóveis não pode dedicar-se à atividade bancária. Nesses exemplos, há regras específicas vedando o desempenho da atividade e submetendo-a a uma espécie de autorização por parte de autoridade competente.

Portanto, **o problema do objeto social compatível com a natureza da atividade prevista no contrato relaciona-se com qualificação técnica. Se uma pessoa jurídica apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, a ausência de previsão dessa mesma atividade em seu objeto social não poderia ser empecilho a sua habilitação.** Impedimento existiria apenas quando uma lei específica exigisse que o desempenho de atividade determinada fosse privativo de alguma categoria de sociedade. Por exemplo, atividade advocatícia é privativa de advogados inscritos na OAB. Admite-se a constituição de sociedades de advogados, mas somente quando constituídas em face da própria OAB. Logo, uma sociedade simples constituída por advogados, mas cujos atos constitutivos não foram arquivados na seccional da OAB (e, sim, no Registro Civil de Pessoas Jurídicas), não poderá participar de licitação que verse sobre serviços de advocacia.



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

40. Em sentido semelhante, o jurista Flávio Garcia Amaral esclarece que a inabilitação de empresas com objeto social muito amplo é indevida. Na opinião do autor, o princípio da liberdade de iniciativa econômica permite o desenvolvimento de quaisquer atividades.¹⁰

41. Ressalta-se que o TCU já destacou que a inabilitação de licitantes por falta de previsão expressa do objeto licitado em seu contrato social fere o caráter competitivo da licitação:

No que tange à questão de o objeto social ser incompatível com a atividade de transporte de pessoas, verifico uma preocupação exacerbada por parte dos gestores ao adotar a decisão de inabilitar a empresa. A administração procurou contratar uma prestadora de serviços devidamente habilitada para o exercício dos serviços terceirizados e, ao constatar que o objeto social da empresa Egel, na época da licitação, era "locação de veículos; locação de equipamentos; coleta, entrega e transporte terrestre de documentos e/ou materiais", vislumbrou que não estava incluída a possibilidade do transporte de pessoas.

De fato, não está expressamente consignado no contrato social o serviço de transporte de pessoas almejado pela CNEN. Porém, constam dos autos três atestados de capacidade técnica apresentados pela Egel que comprovam a prestação dos serviços desejados para três distintas pessoas jurídicas de direito público. (fls. 90, 99 e 100)

Se uma empresa apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, não seria razoável exigir que ela tenha detalhado o seu objeto social a ponto de prever expressamente todas as subatividades complementares à atividade principal. (Acórdão 571/2006 – Segunda Câmara)

42. Adicionalmente, vale ponderar que o questionamento da Requerente não encontra amparo no Edital, visto que se permite a participação de fundos de investimento, instituições financeiras e entidades fechadas e/ou abertas de previdência complementar (vide item 9.1.1. do Edital). Em todos estes casos o objeto social certamente não será a prestação de serviços concessórios de iluminação pública. Cabe à Sociedade de Propósito Específico prever tal objeto social. E isso será realizado em momento oportuno, conforme atestado na documentação da licitante vencedora (vide termo de compromisso de constituição de sociedade de propósito específico, cf. item 9.3.11 do Edital).

43. Dessa forma, não se mostra condizente com o ordenamento jurídico positivo a inabilitação de empresa pela mera não previsão do objeto de licitação no contrato social, muito

¹⁰ GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 224.



MUNICÍPIO DE BELÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E
GESTÃO – SEGEP
SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO – SEURB
COORDENADORIA GERAL DE LICITAÇÕES
COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO – ILUMINAÇÃO PÚBLICA

menos no presente caso, em que a Ello detém amplo objeto social, com atividades aplicáveis ao objeto da concessão.

IV. CONCLUSÃO

44. Diante do exposto, esta Comissão Especial de Licitação decide por conhecer do recurso administrativo e, no mérito, indeferi-lo integralmente, mantendo sua decisão acerca da habilitação e declaração do Consórcio Luz de Belém 2 como vencedor da Concorrência nº 05/2020.

45. Sendo o que nos cabia para o momento, segue o recurso devidamente instruído para apreciação e manifestação jurídica, a fim de subsidiar a decisão a ser exarada pela Srª Secretária Municipal de Urbanismo, e, em havendo concordância com a decisão desta Comissão, confirmando-se, após devida análise, a regularidade dos atos praticados, o processo licitatório estará apto à homologação e adjudicação do objeto ao vencedor do certame, s.m.j.


Monique Soares Leite

Presidente da Comissão Especial de Licitação


José Guedes da Costa Júnior
Membro


Francisco Damiano da S. Neto
Membro


Antônio Helyomar Soares Figueira
Membro