



PARECER AJU/FMS Nº 10687385/2024

PROCESSO Nº:00045.010488/2024-85.

REQUERENTE: DCP/FMS E DAE/FMS.

ASSUNTO: atestado de capacidade técnica em nome da matriz/ou filial e possibilidade de acesso a processo licitatório na fase de planejamento..

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. POSSIBILIDADE DE ATESTADO DE MATRIZ SERVIR PARA FILIAL. ACESSO AOS AUTOS DO PROCESSO LICITATÓRIO NA FASE DE PLANEJAMENTO.

1. Matriz e filial compõem uma mesma pessoa jurídica. A constituição de uma filial resulta na constituição de um novo estabelecimento de uma mesma pessoa jurídica e não na criação de uma nova pessoa jurídica. A diferenciação entre o estabelecimento da matriz e de sua filial é para fins tributários, configurando domicílios fiscais distintos, possuindo, cada um, CNPJ próprio. Os certificados de capacidade técnica emitidos em favor de uma devem aproveitar à outra;

2. Possibilidade de Atestado de capacidade técnica ser emitido no nome da empresa consorciada (se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente), de cada consorciado individualmente ou na proporção de sua participação na execução do serviço, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, conforme explicitado neste Parecer, a depender do tipo de consórcio constituído: homogêneo ou heterogêneo;

2. Considerando-se os elementos contidos nos autos, é possível a utilização na licitação pela filial do Atestado de capacidade técnica emitido no CNPJ da matriz. Fundamentação jurídica: Acórdãos TCU;

3. Os atos do processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado, na forma da lei. Fundamentação legal: art. 13 da Lei nº 14.133/2021.

1. DO RELATÓRIO

1. Tratam-se os autos de pedido de esclarecimento, solicitado via e-mail (Anexo PEDIDO DE ESCLARECIMENTO (10678241)), referente ao PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90010/2024 SRP, em que a empresa apresenta os seguintes questionamentos:

1. *"Conforme preconizado pelo Tribunal de contas, as empresas poderão apresentar atestados de capacidade técnica emitidos à favor da matriz ou das filiais?". Junta aos autos trechos dos Acórdãos 3056/2008 e 1277/2015.*
2. *"Sobre as empresas consorciadas, os atestados de capacidade técnica deverão ser apresentados em nome do consórcio ou individualmente em nome de cada empresa que compõe o consórcio?"*

2. Consta também nos autos pedido de acesso integral ao processo licitatório (Anexo SOLICITAÇÃO DE ACESSO (10678285)), nos seguintes termos:

Ao tempo em que a cumprimentamos, viemos mui respeitosamente solicitar acesso total ao Processo Administrativo Nº 00045.010488/2024-85, Pregão Eletrônico Nº 90010/2024 SRP, que

tem como objetivo a Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de Lavanderia Hospitalar externa com locação de enxoval hospitalar na modalidade pool, processamento, rastreabilidade BARCODE (código de barras) ou o RFID (Radio Frequency Identification), fornecimento de equipamentos e insumos, envolvendo o processamento de roupas e tecidos (e não tecidos) em geral em todas as etapas, desde sua utilização até seu retorno em ideais condições de reuso, sob situações higiênicosanitárias adequadas com entrega nos respectivos hospitais e unidades da Fundação Municipal Saúde FMS, Teresina – Piauí. Ressaltamos que a presente solicitação tem um condão de entendermos de forma mais clara e integral o escopo da pretensa contratação.

3. Os autos foram encaminhados a esta AJU/FMS por meio dos Despacho 1832 (10678288) e Despacho 8362 (10683089) solicitando manifestação jurídica.

4. Eis, em síntese, o relatório. Passamos a opinar.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA FINALIDADE E DA ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

5. Saliente-se, preliminarmente, que a presente manifestação jurídica tem o escopo de realizar o controle de legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Envolve, conseqüentemente, o exame prévio e conclusivo dos documentos contidos no presente processo e seus anexos no tocante às questões relacionadas à legalidade. Por sua vez, ante a repetição de documentos, serão analisados os mais recentes.

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

8. Por outro lado, impende registrar que segundo o artigo 191, da Lei nº 14.133/21, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos ou de acordo com antigos regimes jurídicos licitatórios, devendo tal informação constar de forma expressa no edital ou no instrumento de contratação direta, conforme determina os arts. 191 e 193 da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. (...)

9. Além disso, a redação do que dispõe o art. 2, do Decreto Municipal nº 24.423, de 26 de junho de 2023, está disciplinando que os processos licitatórios e contratações realizados pela Administração Pública poderão ser regidos pela Lei Federal nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02 ou nº Lei 12.462/11, desde que a opção expressa seja indicada no edital ou do ato autorizativo de contratação

direta. Vejamos:

Art. 2º Os processos de licitação e contratação autuados até o dia 29 de dezembro de 2023 com fundamento nas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.520, de 17 de junho de 2002, ou nos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, continuarão por estas normas regidos, desde que: I - publicação do edital de licitação ou do extrato de ratificação de contratação direta até o dia 31 de dezembro de 2024; e

II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou do ato autorizativo da contratação direta.

Parágrafo único. Os contratos ou instrumentos equivalentes e as atas de registro de preços firmados em decorrência da aplicação do disposto no caput serão regidos, durante toda a sua vigência, pela norma que fundamentou a sua contratação, inclusive quanto às alterações e às prorrogações contratuais.

10. Nesse contexto, observa-se que o processo licitatório, conforme se verifica no Anexo - EDITAL RETIFICADO PE90010/2024 (10637604) obedece aos preceitos da Lei Federal nº 14.133, de 01º de abril de 2021.

2.2. PESSOA JURÍDICA: MATRIZ E FILIAL

11. O presente caso trata-se de pedido de esclarecimento (Anexo PEDIDO DE ESCLARECIMENTO (10678241)), nos seguintes termos: *"Conforme preconizado pelo Tribunal de contas, as empresas poderão apresentar atestados de capacidade técnica emitidos à favor da matriz ou das filiais?"*. Junta aos autos trechos dos Acórdãos 3056/2008 e 1277/2015.

12. Cabe, inicialmente destacar que matriz e filial compõem uma mesma pessoa jurídica. A constituição de uma filial resulta na constituição de um novo estabelecimento de uma mesma pessoa jurídica e não na criação de uma nova pessoa jurídica. A diferenciação entre o estabelecimento da matriz e de sua filial é para fins tributários, configurando domicílios fiscais distintos, possuindo, cada um, CNPJ próprio. No Direito CIVIL, quando trata do domicílio da pessoa jurídica prevê em seu art. 75, § 1º: *"tendo a pessoa jurídica diversos estabelecimentos em lugares diferentes, cada um deles será considera domicílio para os atos nele praticados."*

13. No voto do Min. Sub. Marcos Bemquerer Costa, no Acórdão nº 1593/2019 – Plenário, esclareceu-se que, ***"Em termos práticos e guardando as devidas proporções, da mesma forma que a distinção entre 'matriz' e 'filial' só tem sentido para fins tributários (responsabilidade tributária), a distinção entre a personalidade jurídica da sociedade empresária e a pessoa física do sócio administrador só tem relevância sob a ótica patrimonial (responsabilidade civil)."***

14. No Acórdão nº 3442/2013 – Plenário, TCU, destacou que se for a filial quem irá executar o contrato, toda a documentação de habilitação deverá ser encaminhada em nome dessa filial, vejamos:

*"40. Convém destacar que, no âmbito de qualquer licitação pública, a fase de habilitação implica apurar a idoneidade e a capacitação de um licitante para contratar com a Administração Pública. Essa apuração é realizada com base na documentação apresentada pela empresa que efetivamente irá executar o objeto licitado. Isso implica dizer que, se uma determinada empresa é organizada sob a forma de uma matriz e diversas filiais, existe uma regra de apresentação da documentação de habilitação. **Se for a própria matriz quem irá executar o objeto licitado, toda a documentação de habilitação a ser apresentada deverá ser expedida em nome da matriz. Por outro lado, se for uma das filiais quem irá efetivamente se obrigar perante a Administração, toda a documentação de habilitação deverá ser encaminhada em nome dessa filial.** Esse entendimento está presente no Relatório e Voto dos Acórdãos 1923/2003 – TCU – 1ª Câmara e 652/2007 – TCU – Plenário. Assim, os mencionados atestados não poderiam ser considerados."*

8. Inicialmente, tendo em vista que a matéria acerca do relacionamento entre empresa matriz e filiais para fins licitatórios ressenete-se de exame mais detido na doutrina administrativista pátria, fazemos aqui alguma considerações a respeito.

9. Conceitua-se matriz aquele estabelecimento chamado sede ou principal que tem a primazia na direção e ao qual estão subordinados todos os demais, chamados de filiais, sucursais ou agências.

10. Como filial conceitua-se aquele estabelecimento que representa a direção principal, contudo, sem alçada de poder deliberativo e/ou executivo. A filial pratica atos que tem validade no campo jurídico e obrigam a organização como um todo, porque este estabelecimento possui poder de representação ou mandato da matriz; por esta razão, a filial deve adotar a mesma firma ou denominação do estabelecimento principal. Sua criação e extinção somente são realizadas e efetivadas através de alteração contratual ou estatutária, registradas no Órgão competente.

11. **Deste modo, matriz e filial não são pessoas jurídicas distintas.** A matriz e filial representam estabelecimentos diferentes pertencentes à mesma pessoa jurídica, fato corroborado, inclusive, pelo art. 10, § 1º, da Instrução Normativa RFB nº 748, de 28 de junho de 2007, in verbis:

"Art. 10. As Entidades domiciliadas no Brasil, inclusive as pessoas jurídicas por equiparação, estão obrigadas a inscreverem no CNPJ, antes de iniciarem suas atividades, todos os seus estabelecimentos localizados no Brasil ou no exterior.

§ 1º Para efeitos de CNPJ, estabelecimento é o local, privado ou público, edificado ou não, móvel ou imóvel, próprio ou de terceiro, em que a Entidade exerça, em caráter temporário ou permanente, suas atividades, inclusive as Unidades auxiliares constantes do Anexo V, bem como onde se encontrem armazenadas mercadorias".

12. Conclui-se que o CNPJ específico para a filial decorre somente da obrigatoriedade da citada Instrução Normativa, que impõe à todas as empresas a inscrição do CNPJ de seus estabelecimentos. O número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ é composto de oito algarismos, separado por uma barra do número de ordem do estabelecimento e, por fim, após o hífen, dois dígitos de controle. Desta maneira, o número do CNPJ da matriz e da filial são iguais até a barra separadora. Em seguida, faz-se a diferenciação entre os estabelecimentos: /0001 é sempre para a matriz; /0002 para a primeira filial; /0003 para a segunda filial e assim por diante. Os demais dígitos são os chamados de dígitos verificadores, específico para cada estabelecimento.

13. A diferença entre matriz e filial ganha importância quando se refere ao regime tributário, tendo em vista que uma goza de autonomia em relação à outra. Assim sendo, que se expede uma certidão negativa ou positiva para a matriz e outra para a filial. Nesse sentido, a título de exemplo, a matriz pode apresentar débito e a filial não, e vice-versa. **Deste modo, para fins licitatórios, os documentos de habilitação de licitante devem ser apresentados em nome da matriz ou da filial, não sendo permitido apresentar parte em nome da matriz e parte em nome da filial.**

14. **Acrescente-se que, se a matriz participa da licitação, todos os documentos de regularidade fiscal devem ser apresentados em seu nome e de acordo com o seu CNPJ. Ao contrário, se a filial é que participa da licitação, todos os documentos de regularidade fiscal devem ser apresentados em seu nome e de acordo com o seu próprio CNPJ.**

15. Destaca-se, ainda, que há certos tributos, especialmente em relação ao INSS e ao FGTS, cuja arrecadação pode ser feita de forma centralizada, abrangendo, portanto, matriz e filiais. Se assim o for, tais certidões, mesmo as apresentadas pelas filiais, são expedidas em nome da matriz, sem que nisto haja qualquer ilegalidade.

(...)

20. Pelo exposto, tanto a matriz, quanto a filial, podem participar de licitação e uma ou outra pode realizar o fornecimento, haja vista tratar-se da mesma pessoa jurídica. Atente-se, todavia, para a regularidade fiscal da empresa que fornecerá o objeto do contrato, a fim de verificar a cumprimento dos requisitos de habilitação.

(...)

24. Percebe-se que, de acordo com os normativos acima mencionados, tanto as certidões específicas relativas ao INSS quanto as certidões conjuntas referentes aos demais tributos administrados pela RFB, poderão ser emitidas em nome da matriz, com validade também para as filiais. Acrescente-se, ainda, que, em regra, a Certidão Negativa de Débitos do INSS da matriz apresenta em seu teor a declaração de que "(...) Esta certidão, emitida em nome da matriz é válida para todas as suas filiais(...)".

25. Por outro lado, há que se fazer distinção entre o fato de a certidão negativa da matriz ter seus efeitos estendidos às filiais e a possibilidade de a matriz centralizar o pagamento dos tributos das

filiais, até mesmo porque a legislação impõe requisitos para a eleição do estabelecimento centralizador, conforme os artigos 743 a 745 da Instrução Normativa MPS/SRP nº 03/2005, podendo ser inclusive uma filial. Nesse sentido, se esta estiver de posse da certidão negativa da matriz, não há necessidade de apresentação de documento comprobatórios adicionais para comprovação de sua regularidade perante os tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

26. Por todo o exposto, a certidão emitida em nome da matriz será válida para todos os seus estabelecimentos filiais, exceto para as obras de construção civil, de modo que **é suficiente a apresentação das respectivas certidões daquela para suprir as necessidades de comprovação de regularidade fiscal destas, tornando desnecessária a exigência de apresentação de declaração adicional, pela matriz ou filial, informando que o recolhimento é realizado de forma centralizada.** Por conseguinte, as certidões apresentadas pela licitante vencedora, Fortemacacé, referente à empresa matriz, são válidas. É válida, ainda, a apresentação da autorização de funcionamento da empresa filial em Minas Gerais, pois é este "braço" da matriz que está legalmente apta a prestar o serviço contratado.

16. Diante disso, caso não se comprove que o recolhimento de tributos é realizado de forma centralizada, levando em consideração que uma das cláusulas necessárias para todos os contratos, prevista no inciso XIII do art. 55, da Lei nº 8.666/1993 é "a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação", a filial deve apresentar todos os documentos de regularidade fiscal em seu nome e de acordo com o seu próprio CNPJ.

17. **Assim, esclarece-se os seguintes pontos: 1 - apesar da matriz e filial comporem uma mesma pessoa jurídica, a emissão da nota fiscal deve ser em nome do estabelecimento que efetivamente executa o contrato, por razões de natureza fiscal/tributária; 2 - deve ser comprovada também a regularidade fiscal da empresa que está executando o contrato, decorrente da independência tributária dos estabelecimentos; 3 - Quanto à comprovação da capacidade técnica, é possível a apresentação de documentos indistintamente pela empresa filial ou empresa matriz quando se tratar de matéria atinente à comprovação de capacidade técnica, conforme se demonstrará abaixo.**

18. No âmbito da jurisprudência dos Tribunais, também se encontra entendimentos no mesmo sentido da possibilidade de a empresa vencedora de uma licitação ser a matriz e a execução do objeto ser realizada por uma de suas filiais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO AJUIZADA CONTRA O MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA. **EMPRESA VENCEDORA DE LICITAÇÃO. PARTICIPAÇÃO E HABILITAÇÃO COM A MATRIZ. EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO PELA FILIAL. POSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL TAMBÉM PELA FILIAL. OBTENÇÃO DO PAGAMENTO. CONDUTA ACERTADA DA ADMINISTRAÇÃO** 8.666/93. PROCEDÊNCIA DOS EMBARGOS. HONORÁRIOS.ADVOCATÍCIOS. PROVEITO ECONÔMICO. ART. 85, § 3º, DO CPC. - **Não há vedação legal e nem proibição do TCU para que a filial execute o contrato firmado pela empresa, ainda que no momento da licitação, o CNPJ utilizado tenha sido o da matriz, desde que seja apresentada a certidão de regularidade fiscal abrangendo ambos os estabelecimentos, demonstrando-se o cumprimento de tal requisito de habilitação, em obediência ao disposto no art. 55, XIII, da Lei 8.666/93.**- Nos embargos à execução julgados precedentes, os honorários advocatícios devem ser fixados em percentual sobre o valor atualizado da execução, quanti a que corresponde ao proveito econômico obtido pelo embargante (art.85, § 3º, I, do CPC). (Grifos acrescidos)
(TJ-MG - AC: 05704801520158130702 Uberlândia, Relator: Des.(a) Wagner Wilson, Data de Julgamento: 31/10/2019, 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/11/2019)

RECURSO DE APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. **HABILITAÇÃO. LICITAÇÃO.CAPACIDADE TÉCNICA. INDISTINÇÃO DE DOCUMENTOS ENTRE FILIAL E MATRIZ.POSSIBILIDADE. RECONHECIDO E DESPROVIDO.**

1 - O cerne da presente questão consiste em analisar se é possível, em fase de habilitação no procedimento licitatório, a apresentação de documentos indistintos em nome da empresa matriz ou da filial quando relativos à capacidade técnica. 2 - Com efeito, busca a recorrente a declaração de ilegalidade do ato que habilitou e declarou vencedora a empresa recorrida no Pregão Eletrônico n.º 89/2018. Para tanto, argumenta que a empresa, ao não apresentar os documentos

que atestam a sua capacidade técnica, mas sim da empresa matriz, descumpriu o item 15.4.6 do edital do certame. 3 - Nessa ordem de ideias, convém destacarmos que o Tribunal de Contas da União, conforme destacado na sentença vergastada, esboçou o entendimento de que **é possível a apresentação de documentos indistintamente pela empresa filial ou empresa matriz quando se tratar de matéria atinente à comprovação de capacidade técnica.** O voto carreado no corpo do acórdão do TCU nº 1277/2015 é esclarecedor nesse sentido. 4 - **Portanto, matriz e filial nada mais são do que estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica. A matriz é o estabelecimento principal, a sede, aquela que dirige as demais empresas que são as filiais, sucursais ou agências; a filial é o estabelecimento mercantil, industrial ou civil, sendo subordinada a matriz. As diferenças entre os CNPJs são para efeito de regularidade fiscal, não irradiáveis no espectro da capacidade técnica.** 5 – Apelação conhecida e desprovida. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos dos autos, acorda a 1ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em conhecer da apelação, negando-lhe provimento, nos termos do voto do relator. Fortaleza, 15 de julho de 2019. PAULO FRANCISCO BANHOSPONTE Presidente do Órgão Julgador

(TJ-CE - APL: 01020284020198060001 CE 0102028-40.2019.8.06.0001, Relator: PAULOFRANCISCO BANHOS PONTE, Data de Julgamento: 15/07/2019, 1ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 16/07/2019)

Poder Judiciário Tribunal Regional Federal da 5ª Região Gabinete do Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira PROCESSO Nº: 0816498-39.2019.4.05.8200 - APELAÇÃO /REMESSA NECESSÁRIA APELANTE: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA APELADO:INTERFORT SEGURANÇA DE VALORES LTDA ADVOGADO: ABRAÃO LUIZ FILGUEIRA LOPESRELATOR (A): DESEMBARGADOR (A) FEDERAL ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA - 3ªTURMA JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU): JUIZ (A) FEDERAL BRUNO TEIXEIRA DEPAIVA EMENTA PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.AFERIÇÃO DA **CAPACIDADE TÉCNICA. MATRIZ OU FILIAL. UNICIDADE DA PESSOA JURÍDICA. OS CERTIFICADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EMITIDOS EM FAVOR DE UMA DEVEM APROVEITAR À OUTRA** REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO IMPROVIDAS. 1.Apelação interposta pela Universidade Federal da Paraíba em face da sentença que concedeu a segurança pleiteada na ação mandamental impetrada por Interfort Segurança de Valores Eireli para declarar a nulidade do item 8.11.3 do Edital do Pregão Eletrônico UFPB/SOF/CPL Nº 017/2019, permitindo que a impetrante possa se valer dos atestados de qualificação técnica emitidos a partir do CNPJ de sua matriz. 2. A controvérsia recursal gravita em torno da legalidade da exigência contida no item 8.11.3 do Edital do Pregão Eletrônico UFPB/SOF/CPL Nº 017/2019, no sentido de que a filial participante do procedimento licitatório somente possa apresentar atestados de capacidade emitidos por serviços prestados por ela própria, necessariamente atrelados ao seu CPNJ, impedindo, assim, que a documentação relacionada ao CNPJ da matriz seja validamente apresentada na fase de habilitação do certame. 3. A UFPB sustenta em suas razões recursais que a impugnação ao edital apresentada pela empresa Interfort Segurança de Valores Eireli foi adequadamente rejeitada em parecer emitido pelo pregoeiro, uma vez que possuindo matriz e filial inscrições separadas no CNPJ, é possível que uma apresente capacidade técnica e regularidade fiscal e a outra não. 4. A tese defendida pela apelante não pode prosperar, pois seu acolhimento conduziria à subversão do principal propósito dos procedimentos licitatórios, o de proporcionar a mais ampla concorrência para que a Administração tenha condições de contratar a empresa detentora da proposta mais vantajosa. 5. **Como é sabido, matriz e filial nada mais são do que estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica, os quais recebem CNPJs distintos por razões tributárias, objetivando, sobretudo, a possibilidade de uma fiscalização mais efetiva das sociedades empresárias que exerçam suas atividades em mais de uma localidade.** 6. **O Tribunal de Contas da União vem decidindo que é possível a apresentação de documentos indistintamente pela empresa filial ou empresa matriz quando se tratar de matéria atinente à comprovação de capacidade técnica.** 7. O efeito prático da tese deduzida pela apelante consistiria na ilegal restrição de participação de empresas cujas matrizes não tenham sido registradas no local de prestação dos serviços, o que afronta o princípio da isonomia e da impessoalidade. 8. Torna-se imperioso concluir que, havendo prova da habilitação técnica da matriz, comprova-se a habilitação da filial, e vice-versa. 9. Remessa necessária e apelação improvidas.

(TRF-5 - ApelRemNec: 08164983920194058200, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA, Data de Julgamento: 18/03/2021, 3ª TURMA)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÕES. CONTRATAÇÃO DA MATRIZ. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PELA FILIAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE CORTE DE CONTAS

REPUTOU AUSENTE ILEGALIDADE NA PARTICIPAÇÃO DA MATRIZ NO CERTAME -COM A CONSEQUENTE APRESENTAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO PARA HABILITAÇÃO EM SEUNOME - E NA EXECUÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO PELA FILIAL DEVIDAMENTE AUTORIZADA A OPERAR NO ESTADO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO (ACÓRDÃO 3056/2008 -PLENÁRIO DO TCU). 2. TAL É O QUE SE VERIFICOU NO PRESENTE CASO: **A MATRIZ PARTICIPOU DO CERTAME, APRESENTANDO SEUS DOCUMENTOS NA FORMA DO DISPOSTO EM EDITAL, TENDO, AINDA, ACRESCENTADO COMPROVANTE DE QUE SUA FILIAL ESTÁ AUTORIZADA A PRESTAR SEUS SERVIÇOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA. NENHUMA IRREGULARIDADE HÁ, PORTANTO, NA SUA HABILITAÇÃO** SENTENÇA MANTIDA.

(TRF-4 - AC: 50147012520214047200, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 13/12/2022, TERCEIRA TURMA)

19. **Diante do exposto, conclui-se que é possível a apresentação de documentos indistintamente pela empresa filial ou empresa matriz quando se tratar de matéria atinente à comprovação de capacidade técnica.**

2.3. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA DE EMPRESAS CONSORCIADAS

20. A empresa apresenta o seguinte pedido de esclarecimento: "*Sobre as empresas consorciadas, os atestados de capacidade técnica deverão ser apresentados em nome do consórcio ou individualmente em nome de cada empresa que compõe o consórcio?*"

21. Ronny Charles explica em seu livro *Leis de Licitações Públicas Comentadas, 13ª ed., pág. 412*, como proceder no caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior no caso de empresas consorciadas:

Na hipótese de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:

- caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo (empresas com atuação similar), as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;
- caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio heterogêneo (empresas possuem qualificações diferentes), as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

No caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, caso este não conste expressamente do atestado ou da certidão, deverá ser juntada ao atestado ou à certidão cópia do instrumento de constituição do consórcio.

22. O Edital de Licitação regula a qualificação técnica no item 8.2.4 e assim dispõe:

8.2.4. Da Qualificação Técnica

Art. 67, da Lei nº 14.133/2021:

8.2.4.1. Declaração que possui ou possuirá no momento da contratação, em seu quadro funcional, um profissional competente, tais como engenheiro de produção ou engenheiro químico, devidamente registrado no conselho profissional competente, devendo apresentar ainda documentos comprobatórios de formação dos profissionais apresentados, tais como diploma superior devidamente registrado no MEC ou outra instituição equivalente.

8.2.4.2. Comprovação de aptidão para a execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o

item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

8.2.4.3. Para participação de empresas em consórcio, a apresentação dos documentos exigidos no subitem 8.2.4.2 deverá ser apresentado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos atestados apresentados pelos consorciados.

8.2.4.3. Por tratar-se de serviços contínuos, a certidão ou atestado deverá demonstrar que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, por um prazo mínimo de 2(dois) anos.

8.2.4.4. O fornecedor disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, quando solicitado pela Administração, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foi executado o objeto contratado, dentre outros documentos.

8.2.4.5. Apresentar Alvará de Licença compatível com o objeto da licitação (Prestação de Serviços de Lavanderia Hospitalar), expedido pela Vigilância Sanitária Estadual ou Municipal, devendo obrigatoriamente ser do local de execução.

8.2.4.6. Em relação a participação de consórcio, o documento solicitado no subitem 8.2.4.5. deverá ser apresentado exclusivamente em favor daquele consorciado que ira desempenhar a atividade de lavanderia, consoante atribuição estabelecido no contrato de constituição do consórcio.

8.2.4.7. Os demais consorciados deverão apresentar os Alvarás de Licença emitido pela Vigilância Sanitária Estadual ou Municipal correspondente as suas respectivas atividades.

23.

24. **Assim, em resposta ao questionamento da empresa, podem ser adotadas as seguintes providências com relação ao atestado de capacidade técnica de empresas consorciadas:**

a) **o atestado de capacidade técnica pode ser apresentado pela empresa emitido em favor do consórcio do qual tenha feito parte quando o atestado ou o contrato de constituição do consórcio identifica a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente;**

b) **se não houver a identificação no atestado ou contrato de constituição do consórcio da atividade desempenhada individualmente por cada empresa consorciada é possível aferir-se a capacidade técnica da seguinte forma:**

I - **em caso de consórcio homogêneo (empresas com atuação similar): as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;**

II - **em caso de consórcio heterogêneo (empresas de diferentes ramos): as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.**

2.4. **DO PEDIDO DE ACESSO INTEGRAL AOS AUTOS**

25. Tanto a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e a Constituição Federal de 1988 garantem o princípio da publicidade nos atos administrativos. Assim, os documentos e informações sobre o processo licitatório devem ser acessíveis ao público, promovendo a transparência.

26. Conforme, art. 13 da Lei nº 14.133/2021, os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas hipóteses de informações de cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei, conforme abaixo se descreve:

Art. 13. Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de

informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei.

Parágrafo único. A publicidade será diferida:

I - quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;

II - quanto ao orçamento da Administração, nos termos do [art. 24 desta Lei](#).

27. Embora o planejamento licitatório envolva a elaboração do edital e outras etapas preliminares, uma vez que o edital é publicado, o processo licitatório se torna público. O acesso aos autos deve ser garantido, ressalvadas as informações que devam ser protegidas por sigilo. Assim, caso existam documentos que contenham informações sigilosas ou que possam comprometer a competitividade de certas informações, esses devem ser resguardados. O acesso deve ser concedido de forma a não prejudicar a concorrência leal entre os licitantes.

28. Conforme observado nos autos, não se trata de orçamento sigiloso e sim de Valor Anual Estimado: R\$ 5.745.600,00 (cinco milhões setecentos e quarenta e cinco mil e seiscentos reais). Portanto, tal informação não é sigilosa.

29. Destaca-se que a própria legislação reguladora do processo administrativo determina ter, o administrado, direito a ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, **ter vista dos autos**, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas. Senão, veja-se:

Lei 9.784/1999 (legislação federal)

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

(...)

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; (**reprisado na Lei Municipal n. 3.338/2004, art. 3º, II**).

30. Trata-se de corolário dos princípios da ampla defesa e do contraditório, assegurados pelo art. 5º, LV, da Constituição de 1988, inclusive, no âmbito de processos administrativos. Vejamos:

Art. 5º (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

31. Desta feita, a teor do art. 37, *caput*, e art. 93, IX da CF/88, a publicidade é a regra na Administração Pública, razão pela qual somente poderá ser afastada nas hipóteses excepcionais de sigilo admitidas pelo próprio ordenamento jurídico. Assim, mesmo estando o processo administrativo sob sigilo, é certo que a publicidade ainda alcançará as partes do processo e seus representantes.

32. Nesse sentido, o Colendo Supremo Tribunal Federal asseverou que:

A regra no Estado democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida a edição ordinária de atos secretos, imunes ao controle social. O regime democrático obriga a Administração Pública a conferir máxima transparência aos seus atos. Essa é também uma consequência direta de um conjunto de normas constitucionais, tais como o princípio republicano (art. 1º, CF/1988), o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, CF/1988) e o princípio da publicidade (art. 37, *caput* e § 3º, II, CF/1988). (ADI 5371 / DF, RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO, 02/03/2022 PLENÁRIO).

33. A Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011, regulada pelo Decreto Municipal nº 14.605/2014), a seu turno, admite o sigilo nas seguintes hipóteses: *a) sigilo de estado, nos termos do*

art. 23; b) sigilo imposto por lei específica, conforme art. 22; c) Informação pessoal que viole a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem (art. 4 e 6º).

34. Assim sendo, **no que se refere à vedação de divulgação de informações pessoais ou sigilosas, constante no art. 32, IV, da Lei nº 12.527/2011, deve-se observar se alguma das informações que se pede acesso ou divulgação tem esse caráter.** O art. 23, da referida Lei, classifica as informações de natureza sigilosa com base nos seguintes aspectos e, por isso, deve ter seu acesso restringido para público em geral. Colacionamos abaixo o artigo integral:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

35. Ademais, **também sofrem restrições as informações de natureza pessoal, que possam atentar contra intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais, conforme caput do art. 31 da Lei.** O acesso ou divulgação de tais informações a terceiros, só acontecerão se autorizadas por lei ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem, conforme inciso II, do parágrafo 1º do mesmo artigo.

36. Logo, entende-se que, **exceto nas hipóteses legais de sigilo**, o acesso deve ser imediato e integral a qualquer processo administrativo existente na Administração Pública. Isto é, quando necessário, o sigilo deve abranger apenas a parte restrita do documento, haja vista que o §2º do art. 7º, da L. 12.527, assim dispõe: “Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo”.

37. O art. 7º e o 10, da L. 12.527/11, informam também:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de

38. De efeito, verifica-se que a LAI assegura a qualquer interessado apresentar pedido de acesso a informações, devendo apenas o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida, sendo vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

39. Como mencionado alhures, órgão ou a entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. Apenas quando não for possível conceder o acesso imediato, o órgão ou a entidade que receber o pedido terá o prazo de até 20 dias para atendê-lo, podendo ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa.

40. Acrescenta-se, ainda, a **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709/2018**, que foi promulgada para proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e a livre formação da personalidade de cada indivíduo. Aborda sobre o tratamento de dados pessoais, dispostos em meio físico ou digital, realizado por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, englobando um amplo conjunto de operações que podem ocorrer em meios físicos ou digitais e esmiuçando o já disposto no art. 32, IV, da Lei nº 12.527/2011.

41. Importa esclarecer que a LGPD não determina, como regra, o sigilo de informações, mas tão somente o cuidado exigível com o tratamento de dados pessoais de modo a não violar direitos e garantias fundamentais do seu titular. Desse modo, há a necessidade de, ao interpretar as normas, fazer-se uma ponderação entre os princípios da publicidade e da privacidade.

3. DA CONCLUSÃO

42. Diante de todo exposto, esta Assessoria Jurídica da FMS, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ato pretendido, *apresenta as seguintes repostas aos esclarecimentos:*

43. **1 - é possível a apresentação de documentos indistintamente pela empresa filial ou empresa matriz quando se tratar de matéria atinente à comprovação de capacidade técnica.**

44. **2 - em resposta ao questionamento da empresa, podem ser adotadas as seguintes providências com relação ao atestado de capacidade técnica de empresas consorciadas:**

a) **o atestado de capacidade técnica pode ser apresentado pela empresa emitido em favor do consórcio do qual tenha feito parte quando o atestado ou o contrato de constituição do consórcio identifica a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente;**

b) **se não houver a identificação no atestado ou contrato de constituição do consórcio da atividade desempenhada individualmente por cada empresa consorciada é possível aferir-se a capacidade técnica da seguinte forma:**

I - **em caso de consórcio homogêneo (empresas com atuação similar): as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;**

II - **em caso de consórcio heterogêneo (empresas de diferentes ramos): as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.**

45. Deverá ser autorizado ou conceder o acesso imediato à informação disponível à parte requerente. Apenas quando não for possível conceder o acesso imediato, o órgão ou a entidade que receber o pedido terá o prazo de até 20 dias para atendê-lo, podendo ser prorrogado por mais dez dias, mediante justificativa expressa.

46. Eis o parecer, respeitado entendimento mais aprimorado acerca da matéria em comento.

Teresina/PI, 26 de setembro de 2024.

IZAURA DO BOMFIM OLIVEIRA FERREIRA

Advogada da FMS

OAB/PI nº 7.237



Documento assinado eletronicamente por **Izaura do Bomfim Oliveira Ferreira, Advogada**, em 26/09/2024, às 14:24, com fundamento no Decreto nº 24.514/2023 - PMT.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.pmt.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **10687385** e o código CRC **F27A0F2A**.

Referência: Processo nº 00045.010488/2024-85

SEI nº 10687385

Rua Gov. Artur Vasconcelos, 3015 - Bairro Aeroporto - - CEP 64002-530 - Teresina - PI
- <http://fms.teresina.pi.gov.br/>