



Estado do Rio de Janeiro

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Valença, 12 de maio de 2022.

**Parecer Jurídico. PGM/PMV nº. 134/2022**

**Assunto: PREGÃO ELETRÔNICO. RECURSO HIERÁRQUICO**

**Solicitante: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO/PREGÃO**

#### **I - Relatório:**

Trata-se de Processo Administrativo inaugurado com o intuito de realizar Pregão eletrônico, na modalidade de registro de preços para aquisição de combustíveis – gasolina comum e diesel S10 – tendo como justificativa o abastecimento de máquinas, caminhões, tratores e veículos da Prefeitura Municipal de Valença.

No âmbito do Processo Administrativo nº 2845/2022, em suma:

Parecer Jurídico prévio – fls. 70 à 75;

Parecer Controle Interno – fls. 80 à 82;

Edital e anexos – fls. 108 à 145;

Ata de Realização do Pregão Eletrônico – fls. 307 à 311;

Ata de Realização de Pregão eletrônico – Complementar nº 1 – fls. 404 e 405;

Termo de Adjudicação do Pregão Eletrônico – fl. 407;

Homologação – fl. 418;

Ata de Registro de Preços nº 017/2022 assinada – fls. 422 à 427.

É o breve resumo.





Estado do Rio de Janeiro

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

## II - Análise Jurídica:

De início, importante destacar que todos os trâmites internos, assim como os Editais e anexos, corresponderam ao que determinado pelas normas federais e municipais que regem o tema.

A discussão jurídica, pela qual as partes envolvidas apresentam questionamentos e defesas, dizem respeito à, eventual, deficiência na documentação de habilitação por elas apresentada.

### II – A: Do pregão eletrônico – Habilitação da Empresa licitante:

Para a hipótese de aquisição de bens comuns, independentemente de valor, pode-se adotar o Pregão como modalidade licitatória, previsto na legislação federal nº 10.520/2002. Vejamos:

*Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.*

*Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.*

...

*Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:*

*XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital.*

*XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às*





Estado do Rio de Janeiro

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira: (grifei)

Como se depreende da Lei, após a fase de apresentação das propostas, o Pregoeiro analisará, tão somente, a documentação relacionada à empresa que fez a melhor oferta. Nesse ponto, deverá a empresa interessada estar apta de acordo com as exigências legais e editalícias.

Necessário lembrar que as normas previstas em Edital, se legais, vinculam ambas as partes – Administração Pública e Particular.

## **II – B: Do Edital de Pregão – Da Habilitação:**

Nos termos do item 13.1.2, d, do Edital:

*Regularidade Fiscal: Prova da Regularidade para com a Fazenda Municipal (Certidão Negativa de Débitos), do domicílio ou sede da empresa licitante*”.

Item 13.1.4, a, do Edital:

*Qualificação Econômico-Financeira: Certidão Negativa de Falência, Concordata ou Recuperação Judicial, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica...*”

## **II – C: Da possibilidade de Participação da Matriz e Filial da mesma Pessoa Jurídica:**

É tido pela melhor doutrina que 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.

Observa-se, portanto, que matriz e filial não são pessoas distintas.

Esse fato permite concluir ser impossível matriz e filial participarem de uma mesma licitação, apresentando propostas distintas, uma vez que não é possível que uma pessoa jurídica concorra com ela mesma.

Além disso, se a Administração permitisse que uma mesma pessoa jurídica participasse da licitação, apresentando propostas distintas para cada um de seus estabelecimentos, haveria flagrante ofensa ao princípio da competitividade e isonomia, uma vez que ela teria mais chances de vencer o certame do que as demais empresas que participaram de forma regular.





Estado do Rio de Janeiro

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Outra conclusão a que se chega é no sentido de ser perfeitamente possível que a matriz participe da licitação e a filial execute o contrato. Pois a Administração Pública celebra o contrato com a pessoa jurídica e não com determinado estabelecimento empresarial.

Assim sendo, pode-se concluir que tanto a matriz, quanto à filial, podem participar do processo licitatório e uma ou outra pode realizar o fornecimento, haja vista tratar-se da mesma pessoa jurídica.

Todavia, a regularidade fiscal da empresa que fornecerá o objeto do contrato deve ser verificada em relação àquele CNPJ, a fim de verificar o cumprimento dos requisitos de habilitação.

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.

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.

Assim sendo, o licitante/pessoa jurídica, com o mesmo CNPJ, demonstrará que possui habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação econômico-financeira e regularidade trabalhista.

Tal regra encontra exceção em casos nos quais só a Matriz pode fornecer determinados documentos; nesses casos, por óbvio, a filial poderá comprovar determinada qualificação através de documentação fornecida por outro CNPJ, no caso, o da Matriz.

Esse raciocínio aplica-se, por exemplo, a capacitação técnico-profissional e técnico-operacional, que pode estar ligada ao organismo da empresa e serão transmitidas da matriz a todas as filiais.

Assim, em conclusão, pode-se afirmar, de acordo com a melhor doutrina e entendimento reiterado do TCU, que não há a possibilidade de comprovação, na fase de habilitação, com certidões de variados CNPJ, ora da Matriz, ora da Filial.

Estando essa possibilidade reservada há casos específicos, singulares.

## **II – D: Da Habilitação das Empresas Licitantes:**

### **II – D.I: Rede Sol Fuel Distribuidora S/A:**

Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores/SICAF – CNPJ:  
02.913.444/0016-20 (fl. 155);

Rua Dr. Figueiredo, nº 320, Centro - Valença/RJ – CEP 27.600-000

Tel: (24) 2453-2696/(24) 2453-2615





Estado do Rio de Janeiro

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Proponente – CNPJ: 02.913.444/0016-20 (fl. 160);  
Ata da Assembleia Geral Ordinária – CNPJ: 02.913.444/0015-49 (fl. 161);  
Instrumento de Procuração - CNPJ: 02.913.444/0015-49 (fl. 184);  
Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral – CNPJ: 02.913.444/0016-20 (fl. 186);  
Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ: 02.913.444/0016-20 Filial (fl. 187);  
Certidão Positiva com Efeitos Negativos – CNPJ: 02.913.444/0015-49 (fl. 188);  
Certidão Negativa de Débitos – CND – CNPJ: 02.913.444/0016-20 (fl. 189);  
...  
Atestado de Capacidade Técnica – CNPJ: 02.913.444/0007-39 (fl. 200);

Como se pode notar, a empresa apresenta documentos referentes a 3 (três) CNPJ diferentes.

**II – D. II: VIBRA ENERGIA S/A:**

Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF – CNPJ: 34.274.233/0123-72 (fl. 203);  
Ata da Assembleia Geral Extraordinária – CNPJ: 34.274.233/0001-02 (fl. 216);  
Procuração – CNPJ: 34.274.233/0001-02 (fl. 251);  
Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral – CNPJ: 34.274.233/0123-72 (fl. 273);  
Certidão Positiva com Efeitos de Negativa – CNPJ: 34.274.233/0001-02 (fl. 279);  
Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa – CNPJ: 34.274.233/0001-02 (fl. 280);  
Certidão Negativa de Débito – CNPJ: 34.274.233/0123-72 (fl. 284);  
Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas com Efeito de Negativa – CNPJ: 34.274.233/0001-02 (fl. 288);  
...

Também nesse caso, como se nota, a Licitante se utiliza de mais de um CNPJ para comprovar a sua habilitação perante a Administração Pública local.

5





Estado do Rio de Janeiro

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

## **II – D.III: Das Vedações aplicáveis ao caso concreto:**

Diante dos fatos acima citados, parece evidente que ambas as Empresas licitantes incorreram em irregularidades na fase de habilitação.

De acordo com o que amplamente citado, não encontra amparo legal, também não é aceito pelos órgãos de controle, a combinação de documentos entre a Matriz e a Filial.

A apresentação de documentação ora da Matriz, ora da Filial não é o suficiente para satisfazer o interesse da Administração Pública em contratar uma empresa que preenche os requisitos e as qualificações para a adequada execução do objeto licitado, tendo por fim garantir o adimplemento das obrigações firmadas no contrato administrativo.

Por certo, se essa possibilidade fosse aceita, dificilmente se conseguiria promover uma adequada análise da situação real da empresa licitante.

Assim, em que pese a possibilidade de juntar na fase de habilitação, em casos excepcionais, documentação cruzada entre Matriz e Filial, por certo não é o caso sob análise.

Imperioso reconhecer, pois, que essa confusão entre CNPJ não é juridicamente aceitável.

## **II – E: Da Autotutela Administrativa:**

Não há discussão sobre a possibilidade oportunizada ao Poder Público de anular os seus próprios atos, quando eivados de vício.

Vejamos o que previsto na Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

6





Estado do Rio de Janeiro

**PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

109

Assim, perante a esse vício na fase de habilitação, possível, pois, a anulação do presente processo licitatório.

Vale a ressalva, por oportuno, de que a avaliação sobre a anulação do feito pode ser total ou parcial. Explico.

A licitação é um conjunto de atos, um procedimento complexo.

No presente caso, o vício, *s.m.j.*, ocorre a partir da fase de habilitação. Dessa forma, a Administração pública pode anular essa fase e as dela decorrentes.

No entanto, tendo em vista tratar-se de procedimento licitatório cujo objeto é a aquisição de combustível e que, fato notório, a oscilação dos preços é rotineira, a pesquisa de preços realizada pode não corresponder mais à realidade dos fatos.

Nesse contexto, pode não satisfazer ao interesse da Administração Pública local se manter vinculada aos valores contidos no Termo de Referência, que, possivelmente, estarão superados.

Trata-se, pois, de avaliação sobre a oportunidade e conveniência em se anular total ou parcialmente processo licitatório.


### III – Conclusão:

Com base no exposto, esta Consultoria Jurídica entende que os documentos juntados pelas empresas licitantes não correspondem ao que previsto nos diplomas normativos que regem o tema.

Assim, esta Consultoria opina pela ANULAÇÃO do processo licitatório originário, nos termos do que amplamente citado acima.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Valença/RJ, 12 de maio de 2022.

  
BRUNO CUNHA DE ALMEIDA  
Consultor Jurídico  
OAB/MG 145.242  
Partícula 144-418/PMV  
OAB/MG 145-242