



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL

Comissão de Saúde 3ª - SUPEL-COSAU3

EXAME

EXAME DE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO E ESCLARECIMENTOS

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90554/2024/SUPEL/RO

Processo Administrativo: 0062.000185/2023-22

Objeto: Contratação de empresa especializada em Serviços de Higienização e Limpeza Hospitalar e assemelhadas, Laboratorial e Ambulatorial - Higienização, Conservação, Desinfecção de Superfícies e Mobiliários e Recolhimento Interno dos Resíduos do Grupo “D”, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene em dependências da Policlínica Oswaldo Cruz - POC, Laboratoriais e Ambulatoriais do Laboratório Estadual de Patologia e Análises Clínicas - LEPAC e Hospital Regional de Extrema - HRE, pelo período de 5 (cinco) anos de forma contínua.

A Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL, através da Pregoeira nomeada por meio da Portaria nº 272 de 16 de outubro de 2025, publicada no DOE do dia 16 de outubro de 2025, vem neste ato responder aos pedidos de impugnação e de esclarecimentos enviados por e-mail por empresas interessadas.

Os questionamentos foram encaminhados à Secretaria de Estado da Saúde - SESAU/RO, que se manifestou por meio do despacho Id. (0066315576) nos seguintes termos:

1. QUESTIONAMENTO – Empresa C (0065941182)

1 – Serviços de Limpeza de Caixas D’água sem Equipamentos de Proteção Individual Previstos no Orçamento e sem Previsão de Materiais necessários a sua Execução.

Realizando a Leitura do Termo de Referência nos deparamos com questões voltadas a segurança do trabalho e das normas relativas a limpeza e desinfecção de Caixas D’água. O Termo de referência cita que a empresa contratada deverá ser responsável pela limpeza das Caixas D’água, mas ao mesmo tempo o instrumento convocatório não apresenta equipamentos de proteção individual nem materiais necessários a sua execução:

8.9.4. Anualmente, uma vez quando não explicitado:

2. Lavar pelo menos duas vezes por ano, as caixas d’água e cisternas do laboratório, remover a lama depositada e desinfetá-las.

Todavia, o edital não prevê a utilização dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI) obrigatórios, tampouco relaciona os materiais, produtos e instrumentos técnicos necessários à execução segura e adequada desse serviço especializado.

Tal omissão contraria diretamente as normas de Segurança e Saúde do Trabalho expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em especial:

- NR-6 – que estabelece a obrigatoriedade do fornecimento e uso de Equipamentos de Proteção Individual;
- NR-33 – que trata da segurança em espaços confinados, como caixas d’água e cisternas;
- NR-35 – que dispõe sobre a segurança em trabalhos em altura, aplicável a reservatórios elevados;
- Resolução RDC nº 91/2011 da Anvisa, que define os procedimentos técnicos de limpeza e desinfecção de reservatórios de água potável.

Entre os EPIs mínimos exigidos para a atividade, destacam-se:

- Capacete de segurança com jugular;
- Cinturão tipo paraquedista e talabarte duplo; ☐ Luvas de borracha nitrílica;
- Botas impermeáveis antiderrapantes; ☐ Máscara facial com filtro para vapores orgânicos;
- Óculos de proteção; ☐ Roupas impermeáveis (macacão PVC ou similar);
- Linha de vida e ancoragem, quando o serviço for em altura.

Além dos EPIs, a execução da limpeza e desinfecção requer o uso de materiais e produtos específicos, como escovas de cerdas plásticas, baldes, bombas de sucção, mangueiras sanitárias, panos limpos, hipoclorito de sódio em concentração adequada e outros insumos que devem estar devidamente especificados e orçados.

A ausência dessa previsão impede a correta formação de preço, viola os princípios da isonomia e da competitividade (art. 5º e art. 12, §2º, da Lei nº 14.133/2021) e infringe o art. 22, §1º, inciso IV, que impõe à Administração a obrigação de definir de forma clara e precisa os elementos essenciais do objeto da contratação.

Assim, requer-se a retificação do Termo de Referência e dos anexos de composição de custos, para inclusão expressa dos EPIs e materiais obrigatórios à execução dos serviços de limpeza e desinfecção de caixas d’água, bem como a suspensão do certame até a devida adequação do edital, conforme autoriza o art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

RESPOSTA:

Informamos que foi respondido pela área técnica conforme versa no Parecer 43 (0066157322):

Manifestação: O referido subitem não está contemplado no objeto da licitação, pois a atividade de limpeza de caixa d’água difere de limpeza e conservação de superfícies em ambiente hospitalar e assemelhadas.

Pedido de reanálise: Deferido

2 – Da Exigência Indeclinável da Autorização/Licença Sanitária Estadual — Documento que Não Pode Ser Substituído por Simples Declaração.

Durante a análise do instrumento convocatório e de seus anexos, constatou-se que o edital permite a **substituição da Autorização ou Licença Sanitária Estadual por mera declaração da empresa licitante**, o que constitui grave irregularidade administrativa e jurídica, violando o princípio da legalidade e as exigências mínimas de qualificação técnica e sanitária impostas pela legislação federal.

17.1.4. Apresentar Declaração Formal de que **antes da assinatura do contrato entregará**:

- I - Licença Sanitária expedido pelo órgão competente para a atividade pertinente ao objeto deste, **vigente no momento da licitação**;
- II - Alvará de Funcionamento expedido por órgão competente, **vigente no momento da licitação**.

Inclusive a cláusula **cita que a licença sanitária teria que esta vigente no momento da licitação, não conseguimos compreender o por que a administração não requer a certidão / autorização na fase de habilitação**.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, inciso II, determina que a Administração Pública deve exigir, na fase de habilitação, comprovação de regularidade junto aos órgãos de fiscalização competentes, de modo a garantir que o licitante possua as condições legais e técnicas necessárias para a execução do objeto.

Ademais, o art. 14, inciso II, da mesma Lei, dispõe que as contratações públicas devem observar a legislação setorial aplicável, incluindo as normas de vigilância sanitária e de segurança. Assim, em se tratando de serviços que envolvem higienização, limpeza e desinfecção de ambientes, caixas d'água, reservatórios e áreas hospitalares, a Autorização Sanitária Estadual é documento imprescindível, expedido por autoridade de vigilância sanitária competente, que não pode ser substituído por declaração unilateral do licitante.

A Lei nº 6.437/1977, que tipifica infrações à legislação sanitária federal, prevê em seu art. 10, inciso II, que “exercer atividade sujeita à vigilância sanitária sem licença ou autorização do órgão competente constitui infração sanitária”. Assim, permitir que uma empresa participe do certame sem tal licença seria autorizar a execução de atividade irregular, expondo a Administração a risco de responsabilização solidária por eventual dano à saúde pública, conforme entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 1.459/2020 – Plenário).

A Licença Sanitária atesta o cumprimento das condições técnicas, estruturais e operacionais adequadas à prestação dos serviços, inclusive quanto à armazenagem de produtos saneantes, controle de pragas, destinação de resíduos, uso de desinfetantes, e segurança dos trabalhadores. Sua ausência ou substituição compromete a segurança sanitária, a qualidade do serviço e a proteção da coletividade.

Dessa forma, a **mera declaração de que a empresa entregará a licença vigente no momento da licitação não supre o requisito legal, uma vez que não confere presunção de regularidade perante a autoridade sanitária competente**. Trata-se de documento que só pode ser emitido após inspeção técnica e comprovação documental, conforme estabelece a RDC nº 153/2017 da Anvisa e a Instrução Normativa nº 2/2020 – Anvisa/SVS.

RESPOSTA:

Informamos que foi respondido pela área técnica conforme versa no Parecer 43 (0066157322):

Manifestação: Conforme Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, o art. 63 explicita:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;

* Destaca-se que os documentos solicitados (licenças/alvará/certidões/atestados) deverão ser apresentados **antes da assinatura do contrato** em caráter obrigatório, conforme Termo de Referência.

Pedido de reanálise: Indeferido **X**.

No caso em concreto, consoante ao item 17.1.4 do Termo de Referência, reitera-se, por cautela, que a declaração foi solicitada de forma a não onerar o particular que ainda não tem expectativa de contratação, ou seja, os documentos abaixo elencados deverão ser entregues antes da assinatura do contrato:

I - Licença Sanitária expedida pelo órgão competente para a atividade pertinente ao objeto deste, vigente no momento da licitação;

II - Alvará de Funcionamento expedido por órgão competente, vigente no momento da licitação;

III - Licença Ambiental expedida pelo órgão competente para a atividade pertinente ao objeto deste, vigente no momento da licitação.

Nesse sentido entende o TCU, conforme o Acórdão 6306/2021 Segunda Câmara- TCU, Representação, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho, a seguir:

“É irregular a exigência de comprovação de licença ambiental como requisito de habilitação, pois tal exigência só deve ser formulada ao vencedor da licitação. Como requisito para participação no certame, pode ser exigida declaração de disponibilidade da licença ou declaração de que o licitante reúne condições de apresentá-la quando solicitado pela Administração.”

3– Da Omissão do Edital Quanto à Relação de Contratos Firmados e à Verificação da Situação Tributária das Empresas Optantes pelo Simples Nacional

A análise do instrumento convocatório evidencia omissão **relevante quanto à exigência de apresentação da relação de contratos firmados pela licitante com a Administração Pública e/ou entes privados, bem como quanto à verificação da situação tributária das empresas enquadradas no regime do Simples Nacional**.

Tal omissão **promete a regularidade e a segurança jurídica do certame**, uma vez que a Lei Complementar nº 123/2006, em seu art. 3º, §4º, estabelece que o Simples Nacional se aplica apenas às microempresas e empresas de pequeno porte com receita bruta anual de até R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

A celebração de novos contratos com o Poder Público pode levar essas empresas a ultrapassar o limite legal, acarretando o desenquadramento do regime simplificado e, consequentemente, impactos tributários diretos sobre a execução contratual, inclusive na formação de preços e no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A Lei nº 14.133/2021, em seus arts. 58, inciso II, e 67, inciso II, impõe à Administração o **dever de exigir dos licitantes prova de sua capacidade econômico-financeira e de regularidade fiscal, assegurando a sustentabilidade da execução do contrato**. A ausência de critérios de verificação da compatibilidade entre o faturamento da empresa e o regime tributário declarado viola o princípio do planejamento (art. 18), bem como os princípios da legalidade, isonomia e competitividade (arts. 5º e 12, §2º, da mesma lei).

O Tribunal de Contas da União já se manifestou expressamente sobre essa questão no Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, ao recomendar que os editais de licitação exijam das licitantes a **apresentação da relação de contratos e compromissos assumidos, de forma a permitir à Administração avaliar a real capacidade econômico-financeira e operacional das empresas concorrentes**. O TCU destacou que essa exigência é medida de transparência e de proteção ao interesse público, pois evita contratações com empresas que, embora formalmente regulares, possuam sobrevida contratual ou risco de inadimplência futura, comprometendo a execução dos serviços.

Além disso, o **uso indevido do regime do Simples Nacional por empresas que já se encontram próximas do limite de faturamento gera distorção concorrencial**, na medida em que essas empresas apresentam preços artificialmente reduzidos em virtude da carga tributária diferenciada, violando o princípio da isonomia entre licitantes e prejudicando a igualdade de condições competitivas.

RESPOSTA:

Considerando o Acórdão nº 1.214/2013, o qual versa:

'4.16 A exigência da relação de compromissos assumidos (item 31.3 do edital) também encontra amparo no art. 31, § 4º da Lei 8.666/93, e tem por finalidade avaliar a real capacidade da empresa de cumprir satisfatoriamente o objeto licitado, considerando os compromissos já assumidos em outros contratos. Ressalte-se que a Lei estabelece que a diminuição da capacidade operativa ou da disponibilidade financeira decorrentes de outros compromissos assumidos deve ser avaliada em relação ao patrimônio líquido da empresa.

4.17 Sobre a questão, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Edição, 2008, pag. 449) apresenta os esclarecimentos a seguir:

A exigência de relação dos compromissos apenas adquire utilidade quando tenha sido previsto patrimônio líquido mínimo. Objetiva verificar se os dados contábeis não estão prejudicados em função de fatos supervenientes. (...)

A relação de compromissos apenas poderá referir-se a eventos posteriores à data de apuração do balanço. Ora, a empresa pode ter ampliado o montante de seus compromissos após o balanço tanto quanto pode ter ampliado sua disponibilidade de recursos. Logo, deve ser assegurado ao licitante demonstrar que os compromissos supervenientes não reduziram o montante do patrimônio líquido, de modo a continuar a preencher os requisitos do edital.

4.18 No caso concreto, diante do disposto na Lei e das justificativas apresentadas, não identificamos irregularidade no edital ao exigir que o valor do patrimônio líquido da licitante não seja inferior a 1/12 do valor total anual constante da relação de compromissos. Segundo os responsáveis, tal exigência tem por finalidade garantir que, numa eventual falência, a empresa tenha condições econômicas de honrar o passivo trabalhista com seus empregados, o que resguardaria a Administração Pública de possíveis prejuízos decorrentes de demandas trabalhistas.'

Inicialmente, destaca-se que o Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário/TCU, mencionado pela impugnante, não estabelece obrigatoriedade de que os editais incluam a exigência de apresentação da relação de compromissos assumidos pelas licitantes. O Tribunal, ao apreciar caso concreto, apenas reconheceu a legalidade da referida exigência naquele contexto específico, afirmando que tal previsão não violava os princípios da isonomia e da competitividade, tampouco constituía irregularidade.

Conforme esclarece o próprio acórdão, a exigência analisada naquele caso tinha por finalidade permitir a verificação da capacidade da empresa em cumprir o objeto licitado, mas em momento algum o TCU determinou que tal mecanismo deva constar obrigatoriedade em todos os certames. Trata-se, portanto, de faculdade da Administração, a ser adotada somente quando necessária e proporcional ao objeto licitado.

Registre-se ainda que, nos termos do art 5º da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve observar os princípios da competitividade, proporcionalidade e razoabilidade ao estabelecer critérios de habilitação, evitando criar barreiras desnecessárias que possam restringir a participação de licitantes de forma indevida.

No caso presente, o edital já contempla de maneira suficiente e adequada os requisitos necessários para aferição da capacidade econômico-financeira das empresas participantes, conforme previsto na legislação aplicável, notadamente no art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Especificamente, o instrumento convocatório exige:

- a) Certidão negativa de feitos sobre falência, nos termos da Lei nº 11.101/2005, emitida pelo distribuidor da sede da licitante, dentro do prazo de validade ou expedida nos últimos 90 dias;
- b) Balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício e demais demonstrações contábeis referentes aos dois últimos exercícios sociais (ou balanço de abertura, para empresas com menos de um ano de constituição), devidamente registrados no órgão competente, permitindo ao Pregoeiro verificar a existência de patrimônio líquido (para empresas com mais de um ano) ou capital social (para empresas com menos de um ano) equivalente a 5% do valor estimado para o item/lote disputado.

Tais exigências são plenamente compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU, revelando-se proporcionais, suficientes e adequadas à aferição da capacidade econômico-financeira das licitantes. Ressalta-se que o próprio Acórdão nº 1.214/2013 destaca que a verificação de compromissos supervenientes apenas se torna relevante quando há previsão de patrimônio líquido mínimo — exigência que já está contemplada no edital.

Quanto à alegação relacionada ao enquadramento no regime do Simples Nacional, inexiste imposição legal que obrigue o edital a verificar, previamente, limites de faturamento das empresas participantes ou a exigir relação de contratos como forma de aferir possível extração do teto previsto no art. 3º, §4º, da LC nº 123/2006. A legislação tributária atribui ao próprio contribuinte a responsabilidade de observar os parâmetros de enquadramento e comunicar o desenquadramento, caso necessário.

Portanto, não há omissão no edital, tampouco irregularidade ou afronta aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade ou planejamento. As exigências previstas são suficientes para garantir a regularidade do certame e a segurança jurídica necessária à futura contratação, inexistindo fundamento para acolhimento da impugnação.

4 – Da Necessidade de Análise Econômica, Jurídica, Técnica, Fiscal e Trabalhista Abrangendo a Matriz e Suas Filiais.

A fase de habilitação constitui etapa essencial do procedimento licitatório, voltada à verificação da idoneidade jurídica, técnica, econômico-financeira e fiscal das empresas participantes, conforme disposto nos arts. 58, 67 e 69 da Lei nº 14.133/2021.

É de conhecimento comum que **a análise econômico-financeira das licitantes se dá mediante a avaliação de balanços patrimoniais, demonstrações contábeis e índices financeiros, os quais refletem dados consolidados da matriz e de suas filiais, de modo que a apuração econômica é global e integrada**. O mesmo ocorre na análise jurídica e técnica, em que a Administração considera o conjunto da estrutura empresarial, suas unidades operacionais, contratos e atestados técnicos vinculados à pessoa jurídica como um todo.

Entretanto, observa-se que, em diversos certames, a Administração Pública tem se mostrado **omissa quanto à verificação da regularidade fiscal e trabalhista das filiais**, limitando-se à apresentação de certidões restritas ao CNPJ da matriz, o que contraria frontalmente a legislação vigente e compromete a lisura da habilitação.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, inciso II, é expressa ao dispor que a habilitação deve comprovar a regularidade fiscal e trabalhista "perante a Fazenda Nacional, as Fazendas Estaduais e Municipais, o FGTS e a Justiça do Trabalho", sem restringir o alcance ao CNPJ da matriz. **A norma impõe à Administração o dever de verificar a regularidade de todos os estabelecimentos vinculados à pessoa jurídica**.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, ao examinar casos análogos, tem decidido que **a verificação da regularidade fiscal e trabalhista deve abranger a matriz e todas as filiais operacionais, pois o descumprimento de obrigações por qualquer delas implica irregularidade da empresa como um todo**.

Nesse sentido: "A regularidade fiscal deve ser aferida considerando a totalidade das inscrições da empresa, incluindo matriz e filiais, sobretudo quando estas últimas são responsáveis pela execução contratual, sob pena de afronta ao princípio da legalidade e risco à execução do objeto."- (Acórdão TCU nº 1.776/2015 – Plenário).

A limitação da análise **apenas ao CNPJ da matriz cria distorção procedural, pois permite que empresas com filiais em situação fiscal irregular participem de licitações e celebrem contratos com o Poder Público, em desrespeito aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência administrativa** (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Ademais, a Instrução Normativa RFB nº 1.863/2018, em seu art. 3º, §1º, estabelece que a pessoa jurídica e suas filiais possuem inscrições distintas no CNPJ para fins de controle fiscal individualizado, razão pela qual a Administração deve exigir a comprovação de regularidade de todas as unidades operacionais da empresa.

Portanto, a omissão do edital quanto à exigência de certidões fiscais e trabalhistas específicas da matriz e das filiais representa falha grave de planejamento e afronta direta ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que **impõe à Administração o dever de realizar análise prévia e completa de todos os aspectos de habilitação**.

RESPOSTA:

Do Enquadramento Jurídico Civil e Administrativo

Nos termos do direito empresarial, matriz e filial constituem estabelecimentos comerciais de uma mesma pessoa jurídica, desprovidos de personalidade própria.

O art. 1.142 do Código Civil dispõe que:

“Considera-se estabelecimento todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária.”

Assim, a sociedade empresária pode possuir um ou mais estabelecimentos — um principal (*matriz*) e outros secundários (*filiais*) —, todos partilhando a mesma personalidade jurídica, direitos e obrigações civis. A distinção entre eles é meramente administrativa e operacional, voltada à gestão e expansão da atividade econômica.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já consolidou entendimento nesse sentido, conforme se extrai do AREsp nº 1.286.122/DF, julgado pela Primeira Turma:

O fato de as filiais possuírem CNPJ próprio confere a elas somente autonomia administrativa e operacional para fins fiscalizatórios (...), não lhes conferindo autonomia jurídica, uma vez que existe relação de dependência entre o CNPJ das filiais e da matriz.”

Dessa forma, sob o prisma civil, matriz e filial integram uma única pessoa jurídica. Todavia, o tratamento jurídico-fiscal é distinto, pois o ordenamento confere a cada estabelecimento domicílio tributário próprio, com vistas à fiscalização e arrecadação.

O art. 127, II, do Código Tributário Nacional estabelece que, “*para as pessoas jurídicas de direito privado, considera-se domicílio tributário o lugar de cada estabelecimento*”.

A interpretação correta do dispositivo não reconhece autonomia jurídica plena entre matriz e filiais, mas sim atribui domicílio tributário individualizado a cada unidade empresarial — matriz ou filial — para fins de fiscalização, arrecadação e controle das obrigações tributárias.

Trata-se de autonomia fiscal funcional, que permite à Administração Tributária identificar e cobrar tributos de forma descentralizada, sem fracionar a personalidade jurídica da sociedade empresária.

Nesse sentido, o TRF-2, ao julgar a Apelação/Reexame Necessário nº XXXXX-55.2015.4.02.5001, afirmou:

“Ainda que matriz e filiais componham uma única pessoa jurídica, a existência de registros de CNPJ distintos caracteriza autonomia em relação às obrigações tributárias que lhes dizem respeito, de modo a individualizar, em relação a cada estabelecimento, o adimplemento das obrigações e a eventual emissão de certidão de regularidade fiscal.”

Portanto, embora matriz e filial sejam civilmente partes de um mesmo ente, não são tratadas como uma única unidade para efeitos fiscais e administrativos.

Cada estabelecimento possui CNPJ próprio e domicílio tributário próprio, o que serve de base tanto para a emissão de certidões fiscais quanto para a verificação de regularidade em procedimentos licitatórios, nos quais a Administração reconhece o CNPJ participante como o sujeito jurídico do certame.

Da Autonomia Documental entre Matriz e Filial

A individualização por CNPJ se reflete na documentação exigida para habilitação.

O TCU, no Acórdão nº 3056/2008 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), estabeleceu diretriz que permanece aplicável:

“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, é que se expede uma certidão negativa ou positiva para a matriz e outra para a 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 devem ser apresentados em seu nome e de acordo com o seu próprio CNPJ.”

Portanto, não se admite a análise concomitante de documentos da matriz e da filial, sob pena de violação à vinculação ao edital e à isonomia entre licitantes.

Cada estabelecimento deve comprovar sua própria regularidade fiscal, social e trabalhista, exceto quando o edital expressamente admitir o uso de documentação da matriz em razão de centralização formal de recolhimentos (casos de INSS e FGTS).

Essa exceção é prevista também nas orientações oficiais do SICAF/Comprasnet, segundo as quais:

“A filial poderá realizar seu cadastramento e habilitação parcial com documentos da matriz, quando esta centralizar o recolhimento dos tributos (...). Em virtude do batimento automático do SICAF com as bases da Receita Federal, PGFN, FGTS e INSS, a certidão apresentada pela matriz poderá não servir para a filial, devendo ser apresentada a certidão do CNPJ da filial.”
(FAQ Oficial SICAF – nov./2006)

O mesmo documento esclarece que matriz e filiais devem manter cadastros distintos sempre que desejarem participar, de forma independente, de licitações públicas.

Perturta: A Filial, com domicílio fiscal, deve apresentar documentação para cadastro junto com a Matriz?

Resposta: Os cadastros de Matriz e Filial devem ser feitos distintamente, sempre que os interessados desejem participar, isoladamente, de licitações perante os usuários do SICAF.

Essa regra decorre da autonomia funcional dos cadastros e garante que cada unidade empresarial responda por suas próprias obrigações perante o Estado.

Da Aplicação no Contexto da Lei nº 14.133/2021

A legislação atual não impõe a apresentação de documentos de todas as filiais, mas apenas **do estabelecimento que figure como participante formal**.

Assim:

- Se a **matriz** participa, **somente ela** apresenta a documentação de habilitação;
- Se a **filial** é a licitante, **somente ela** deve apresentar integralmente seus documentos;

Essa sistemática decorre do **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** (art. 5º da Lei 14.133/2021) e do dever de observância da **isonomia** entre os concorrentes.

O procedimento assegura que a Administração verifique a habilitação **apenas do licitante formalmente identificado**, preservando a coerência entre as fases de credenciamento, julgamento e contratação.

Diante disso, mantém-se o entendimento de que a **análise da documentação de habilitação deve recair exclusivamente sobre o CNPJ que figura como licitante no certame**, não havendo amparo normativo ou jurisprudencial para a unificação de documentos de matriz e filiais no processo licitatório.

Além disso, observa-se que a **Recorrente** tenta conferir legitimidade à sua tese por meio de “**jurisprudências**” e “**doutrinas**” **inexistentes**, fabricadas e sem correspondência em qualquer repositório oficial, o que evidencia **abuso do direito de recorrer** e afronta direta aos princípios da **boa-fé**, da **moralidade** e da **lealdade procedural** previstos no art. 5º, caput e incisos, da **Lei nº 14.133/2021**.

Tal conduta caracteriza **litigância de má-fé**, nos termos do art. 80, incisos II e V, do **Código de Processo Civil**, por alterar a verdade dos fatos e agir de modo **temerário**, e pode ensejar a **aplicação das penalidades administrativas** previstas nos arts. 155 e 156 da **Lei nº 14.133/2021**, inclusive a **declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública**.

5 – Sobre o Decreto Estadual nº 28.874/2024 e a Habilitação Fiscal.

A título de esclarecimento, observamos, em alguns processos, que a verificação da regularidade fiscal tem sido relativizada em razão do disposto no artigo 76 do referido Decreto, especialmente nos §§ 5º e 6º, que dispõem:

Art. 76 (...)

§ 5º Em caso de não comprovação da habilitação perante a Fazenda Estadual, a contratação direta poderá ser realizada, desde que o contratado proceda à regularização no prazo a ser fixado pela Administração ou autorize que o montante global do débito apontado pelo Fisco seja compensado com os futuros créditos advindos da contratação, caso em que os pagamentos correlatos ficarão suspensos até que seja atingido o montante integral do débito a ser compensado.

§ 6º A compensação prevista no parágrafo anterior deverá observar todas as condicionantes e os requisitos fixados no regramento estadual, não constituindo direito do contratado, devendo ser promovida prévia oitiva da Procuradoria-Geral do Estado em caso de débito inscrito em dívida ativa.

Entretanto, cumpre destacar que o referido dispositivo aplica-se exclusivamente às contratações diretas, isto é, aos contratos de natureza emergencial. Ademais, entende-se que a regularidade fiscal mencionada refere-se apenas às empresas sediadas no Estado de Rondônia, e que a compensação prevista limita-se aos débitos de natureza estadual, não alcançando, portanto, tributos municipais ou federais.

Dessa forma, requeremos esclarecimentos e o posicionamento desta Comissão quanto à correta aplicação do dispositivo em questão e seus reflexos sobre a exigência de regularidade fiscal no processo em questão.

RESPOSTA:

O dispositivo mencionado pela impugnante **artigo 76, §§ 5º e 6º, do Decreto Estadual**, está inserido no **Capítulo IV**, que trata **exclusivamente das hipóteses de contratação direta**, especialmente aquelas de natureza emergencial.

Dessa forma, a flexibilização da regularidade fiscal prevista nos referidos parágrafos **não se aplica aos procedimentos licitatórios**, mas tão somente às contratações realizadas sem prévio certame, em conformidade com o próprio escopo do capítulo em que o artigo está inserido.

No presente caso, trata-se de **procedimento licitatório**, razão pela qual devem ser observadas as regras gerais de habilitação previstas na **Lei nº 14.133/2021**, especialmente o **Capítulo VI – Da Habilitação**, e mais especificamente o **artigo 68**, que dispõe sobre a obrigatoriedade de comprovação da **regularidade fiscal, social e trabalhista**, a ser apresentada pelo licitante vencedor conforme disciplinado no edital e na legislação federal aplicável.

Ressaltamos que a flexibilização prevista no decreto estadual, por restringir-se à contratação direta, **não tem aplicabilidade neste processo**, tampouco afeta a exigência de regularidade fiscal em âmbito federal, estadual, municipal ou trabalhista no contexto de licitação.

6 – Sobre o Instituto do Reajuste Contratual

Verifica-se que o edital em análise é **omissivo quanto à forma de aplicação do reajuste contratual**, não esclarecendo se o referido instituto incidirá sobre o valor total do contrato ou apenas sobre parte dos itens contratados.

Tal omissão **compromete a segurança jurídica e a previsibilidade econômica do contrato**, afrontando o princípio da isonomia entre os licitantes e o dever de clareza e precisão dos instrumentos convocatórios, conforme dispõe o art. 23, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que os editais devem conter “as condições de pagamento, critérios de reajuste de preços e de atualização monetária”.

O reajuste contratual constitui direito do contratado e dever da Administração, decorrente do princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e regulamentado pelo art. 134 da Lei nº 14.133/2021, o qual determina:

“Os contratos de duração superior a 12 (doze) meses poderão prever critérios de reajustamento de preços, com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial, vedada a contagem de prazo em período inferior a 12 (doze) meses.”

A doutrina é pacífica no sentido de que o reajuste deve incidir sobre o valor global do contrato, e não apenas sobre parcelas específicas, salvo se o instrumento convocatório dispuser expressamente em sentido diverso. Nesse sentido, ensina Marçal Justen Filho:

“O reajuste deve alcançar a totalidade das obrigações pecuniárias decorrentes do contrato administrativo, pois visa restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro originário, alterado pela variação dos custos ao longo do tempo. A exclusão de parcelas do reajuste somente é admissível se houver disposição expressa e fundamentada no edital ou no contrato.” - (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. 1289.)

Dessa forma, diante da ausência de previsão clara no edital, resta violado o princípio da transparência e comprometida a formação de propostas equilibradas por parte dos licitantes.

Requer-se, portanto, a retificação do edital, a fim de que seja expressamente esclarecido que o reajuste contratual incidirá sobre o valor total do contrato, observando-se o índice e a periodicidade definidos na legislação aplicável, garantindo assim a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

RESPOSTA:

Consta no Item 18.7 que as definições para reajuste é:

- 18.7. Do Reajuste
- 18.7.1 Conforme previsão no arts. 154 ao 156 do Decreto nº 28.874/24.
- 18.7.2 É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste com periodicidade inferior a 1 (um) ano.
- 18.7.3 Dessa forma, fica dispensado qualquer reajuste na presente contratação.

7 – Sobre o Índice Econômico-Financeiro a ser Aplicado no Reequilíbrio Econômico do Contrato

Constata-se que o edital apresenta inconsistência quanto ao índice econômico-financeiro a ser aplicado para fins de reajuste e reequilíbrio contratual, ao dispor, simultaneamente, nos itens 18.6.3 e 18.6.4, o seguinte:

18.6.3. No que tange aos índices de reajuste a serem aplicados para fins do restabelecimento econômico-financeiro, adotar-se-á o que for mais vantajoso para a Administração, devendo ser observada a existência de índice próprio para o objeto contratual, conforme art. 156 do Decreto nº 28.874/2024.

18.6.4. No caso concreto, aplicar-se-á o índice IPCA, para fins de reajuste e restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro.

A coexistência dessas cláusulas **causa insegurança jurídica aos licitantes**, pois não há clareza sobre qual índice será efetivamente adotado — se o IPCA, expressamente indicado no item 18.6.4, ou outro índice “mais vantajoso para a Administração”, conforme o item 18.6.3.

Tal **ambiguidade compromete o planejamento econômico das propostas e viola os princípios da transparência**, vinculação ao instrumento convocatório e segurança jurídica, previstos nos arts. 5º, caput, 11, inciso II, e 12, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência e a doutrina reiteram que o edital deve ser claro e objetivo quanto ao índice de reajuste e de reequilíbrio, sob pena de nulidade. Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“A previsão do índice de reajuste é elemento essencial para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo ser previamente definido e de conhecimento público, de modo a permitir a formulação de propostas em condições equânimes.” - (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 440.)

Além disso, o art. 156 do Decreto Estadual nº 28.874/2024 estabelece que a escolha do índice deverá estar adequadamente motivada e vinculada ao objeto contratual, **não podendo ficar ao arbítrio da Administração de forma genérica**.

Dessa forma, requer-se que o edital seja retificado para esclarecer, de forma expressa e inequívoca, que o índice econômico-financeiro a ser aplicado para o reajuste e reequilíbrio contratual será o **IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)**, ou, na hipótese de extinção ou substituição desse indicador, que seja adotado o índice oficial que venha a substituí-lo, garantindo-se assim a previsibilidade e a segurança jurídica necessárias à contratação.

RESPOSTA:

Considerando que a presente contratação trata-se de DEMO, esclarece-se que os reajustes previstos aplicam-se apenas aos itens de insumos, sujeitos à variação de mercado. No tocante à mão de obra, aplica-se a repactuação contratual, nos termos do art. 135, §6º, da Lei nº 14.133/2021 e da Convenção Coletiva de Trabalho vigente.

8 – Sobre a Atualização Financeira em Decorrência de Atrasos de Pagamento pela Administração

Verifica-se que o edital é omissivo quanto aos procedimentos operacionais para a aplicação da atualização financeira nos casos de atraso de pagamento por parte da Administração.

Na rotina contratual, é recorrente que os pagamentos referentes à prestação de serviços sejam realizados após o prazo de 15 (quinze) dias úteis, conforme previsto no edital. Todavia, mesmo diante desses atrasos, a Administração não efetua a devida atualização financeira, tampouco define de forma clara como o contratado deve proceder para receber os valores acrescidos de juros e correção.

Essa omissão gera insegurança jurídica e dificulta a execução contratual, pois não se sabe se:

- a empresa contratada deverá emitir nova nota fiscal exclusivamente com o valor correspondente aos juros e à atualização financeira; ou
- se a Administração realizará o pagamento automaticamente, acrescendo o valor devido à nota fiscal já apresentada no momento do pagamento.

A falta dessa definição pode levar a interpretações divergentes e ao não pagamento de valores devidos, em afronta ao art. 141, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que assegura expressamente:

Art. 141, §1º – O pagamento devido pela Administração que não for efetuado no prazo contratual será atualizado financeiramente até a data do efetivo pagamento, com base no índice estabelecido no contrato, conforme disposto no art. 134 desta Lei.

Cumpre destacar que o direito à atualização financeira é automático e independe de requerimento expresso do contratado, conforme entendimento doutrinário:

“O dever de atualização financeira é consequência necessária do princípio do equilíbrio econômico-financeiro, sendo obrigação da Administração promover o pagamento atualizado, sem necessidade de provação do contratado.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. 1306.)

Dessa forma, requer-se a retificação do edital, a fim de **incluir cláusula expressa que esclareça o procedimento a ser adotado nos casos de atraso de pagamento, definindo:**

- Se a atualização financeira e os juros de mora serão acrescidos automaticamente pela Administração ao valor da nota fiscal originalmente apresentada; ou,
- Se a empresa contratada deverá emitir nova nota fiscal complementar, exclusivamente referente à diferença de atualização e juros.

Além disso, solicita-se que o edital especifique:

- o índice de atualização aplicável (sugerindo-se o IPCA ou outro índice oficial que o substitua);
- o termo inicial da contagem dos juros e correção (a partir do dia subsequente ao vencimento do prazo contratual de pagamento).

A clareza nesse ponto é indispensável para assegurar a transparência, a segurança jurídica e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em estrita observância ao art. 5º, caput, e ao art. 11, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

RESPOSTA:

Informamos que o Item 24.10 já prever como será realizado o pagamento:

24.10. Quando da ocorrência de eventuais atrasos de pagamento provocados exclusivamente pela Administração, o valor devido deverá ser acrescido de atualização financeira, e sua apuração se fará desde a data de seu vencimento até a data do efetivo pagamento, em que os juros de mora serão calculados à taxa de 0,5% (meio por cento) ao mês, ou 6% (seis por cento) ao ano, mediante aplicação das seguintes fórmulas:

$$I = (TX/100)$$

365

$$EM = I \times N \times VP, \text{ onde:}$$

I = Índice de atualização financeira;

TX = Percentual da taxa de juros de mora anual;

EM = Encargos moratórios;

N = Número de dias entre a data prevista para o pagamento e a do efetivo pagamento;

VP = Valor da parcela em atraso.

9 – Sobre os Prazos para Análise dos Institutos do Reajuste, Repactuação e Revisão Contratual

Constata-se que o edital é silente quanto aos prazos para análise e decisão dos pedidos de reajuste, repactuação e revisão contratual, o que gera insegurança jurídica às futuras contratadas e abre margem para demoras excessivas por parte da Administração Pública.

A ausência de prazos definidos compromete o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e nos arts. 134 a 138 da Lei nº 14.133/2021, que tratam expressamente dos mecanismos de recomposição contratual.

Embora a legislação federal não fixe prazo específico para a análise de tais pleitos, aplica-se, por analogia, o regime dos processos administrativos disciplinado pela Lei nº 9.784/1999 (ou, no caso de âmbito estadual, pela lei correspondente), cujo art. 49 estabelece que:

“Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o dever de decidir no prazo de até trinta dias, salvo prorrogação por igual período, expressamente motivada.”

Assim, é razoável que o edital estabeleça prazo máximo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez por igual período, para análise e decisão sobre os pedidos de reajuste, repactuação ou revisão, contados a partir do protocolo devidamente instruído pela contratada.

Além disso, a ausência de definição sobre o prazo de análise traz impactos financeiros concretos às empresas contratadas. Quando a Administração demora indevidamente a apreciar o pedido, impede a recomposição tempestiva do equilíbrio econômico-financeiro, gerando dano econômico à contratada, que permanece executando o contrato com valores defasados.

Dessa forma, requer-se que o edital também preveja expressamente a atualização financeira dos valores retroativos devidos à contratada em razão do atraso da Administração na análise e concessão dos referidos institutos, aplicando-se o mesmo índice de atualização previsto para os pagamentos contratuais em atraso (por exemplo, o IPCA), conforme art. 141, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

A doutrina é clara ao reconhecer que o atraso da Administração em processar pedidos de recomposição não pode prejudicar o contratado. Nesse sentido, destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"O dever de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro é imposto à Administração, e sua demora injustificada configura falha procedural que não pode transferir ônus econômico ao contratado." - (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 451.)

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital, a fim de que sejam incluídas disposições específicas que:

- Estabeleçam prazo máximo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez por igual período, para análise e decisão dos pedidos de reajuste, repactuação e revisão contratual, contados do protocolo formal do requerimento;
- Prevejam a atualização financeira automática dos valores retroativos devidos à contratada, quando o atraso na análise for imputável à Administração, observando-se o mesmo índice e critérios aplicáveis aos pagamentos contratuais em atraso;
- Definam o procedimento administrativo para apresentação e acompanhamento dos pedidos de recomposição contratual, garantindo a transparência e a isonomia entre os contratados.

Tais medidas são indispensáveis para assegurar o cumprimento dos princípios da eficiência, segurança jurídica e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, nos termos dos arts. 5º, 11, incisos I e II, e 12, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

RESPOSTA:

De acordo com o art. 71 do Decreto Estadual nº 28.874/2024, os pedidos de reajuste, repactuação e revisão contratual devem ser analisados pela Administração conforme a complexidade de cada caso e as informações disponíveis no processo. Por esse motivo, não é necessário fixar no edital um prazo máximo para essa análise, pois o tempo pode variar de acordo com as particularidades de cada situação.

Além disso, não há base legal para incluir a atualização financeira automática em caso de eventual demora na análise do pedido, já que a legislação só permite esse tipo de correção nas situações expressamente previstas em lei.

3. DA DECISÃO

Assim, pelos motivos expostos, conheço as impugnações e esclarecimentos por tempestivos, para no mérito, conceder **provimento parcial**, no que concerne alterações no Termo de Referência, sendo elaborado o Adendo Modificador nº 04 Id. (0066566342).

Em atendimento ao § 1º, do Art. 55, da Lei nº 14.133/2021, a qual se aplica subsidiariamente a modalidade Pregão, considerando que o certame encontrava-se suspenso, fica reaberto o prazo inicialmente estabelecido, conforme abaixo:

DATA: 08/12/2025

HORÁRIO: 09h00min (horário de Brasília – DF).

ENDEREÇO ELETRÔNICO: <https://www.gov.br/compras/pt-br>

DATA LIMITE PARA ESCLARECIMENTOS E IMPUGNAÇÕES AO EDITAL: 03/12/2025

Eventuais dúvidas poderão ser sanadas junto a Pregoeira e à Equipe de Apoio através do telefone (69) 3212-9243 ou pelo e-mail: cosau3.supel@gmail.com

Porto Velho - RO, 18 de novembro de 2025.

Marina Dias de Moraes Taufmann
Pregoeira da Comissão de Saúde 3 - SUPEL/RO
Portaria nº 272 de 16 de outubro de 2025



Documento assinado eletronicamente por **Marina Dias de Moraes Taufmann, Pregoeiro(a)**, em 18/11/2025, às 10:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0066412742** e o código CRC **F31CF092**.