

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900010046301

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1933/2020 - GAB

EMENTA:
CONSULTA.
PROCEDIMENTO
DE
CONTRATAÇÃO
DIRETA
INSTRUÍDO
COM
DOCUMENTAÇÃO
E ATOS
ADMINISTRATIVOS
RELATIVOS
À CNPJ'S
DISTINTOS,
CORRESPONDENTES
A MATRIZ
E FILIAL.
DIFERENCIAÇÃO
DE
ORDEM
TRIBUTÁRIA.
ENTENDIMENTO
JURISPRUDENCIAL
E

DOCTRINÁRIO
FAVORÁVEL
À
EVENTUAL
EXECUÇÃO,
PELA
FILIAL, DE
PROCEDIMENTO
LICITATÓRIO
REDUNDANTE
NA
CONTRATAÇÃO
DA
MATRIZ,
DESDE
QUE
JUSTIFICADA
E
COMUNICADA
A
CIRCUNSTÂNCIA
PREVIAMENTE
À
ADMINISTRAÇÃO,
BEM
COMO
DESDE
QUE
EVIDENCIADO
QUE O
ESTABELECIMENTO
EXECUTOR
SE
ENCONTRA
EM
SITUAÇÃO
DE
REGULARIDADE
FISCAL.
NÃO

CONFIGURAÇÃO
DE
ILEGALIDADE.
NECESSIDADE
DE
ADEQUAÇÃO
DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS
E DEMAIS
DOCUMENTOS
QUE
FAZEM
MENÇÃO
À
UNIDADE
MATRIZ,
VISANDO
CONFORMÁ-
LOS À
IDENTIDADE
DA
EXECUTORA.
DEMARCAÇÃO
DA
ABRANGÊNCIA
DO
SANEAMENTO
DO
PROCEDIMENTO
CONDICIONADA
À
AFERIÇÃO,
PELA
PROCURADORIA
SETORIAL
DA
ORIGEM,
A TÍTULO
DE
CONFIRMAÇÃO

OU
RECONSIDERAÇÃO
DO
ASSESSORAMENTO
QUE LHE
COMPETE,
NA SENDA
DO § 2º E
CAPUT DO
ART. 47 DA
LEI
COMPLEMENTAR
ESTADUAL
Nº 58/2006
E ART. 9º
DO
DECRETO
ESTADUAL
Nº
9.595/2020,
DO
PRÓPRIO
CABIMENTO
DA
INEXIGIBILIDADE
DE
LICITAÇÃO
E DA SUA
PLAUSIBILIDADE
JURÍDICA,
FRENTE A
OUTROS
PORMENORES
DO CASO
CONCRETO,
ESTRANHOS
AO
OBJETO
DA
PRESENTE

ANÁLISE
EXCEPCIONAL
DIRECIONADA
A ESTE
GABINETE. ELEIÇÃO
DO
PRESENTE
DESPACHO
COMO
REFERENCIAL
PARA FINS
DE
APLICAÇÃO
DA
PORTARIA
Nº 170-
GAB/2020-
PGE.

1. Nestes autos onde, sob condução da Secretaria de Estado da Saúde, transcorreu procedimento de Inexigibilidade de Licitação, ao rogo do inciso I do art. 25 da Lei Nacional nº 8.666/93, voltada à contratação da empresa **Glaxosmithkline Brasil Ltda.**, para entrega, total e imediata, de 180 (cento e oitenta) unidades (doses) do fármaco Vanisto para atendimento de decisão judicial, a Coordenação de Licitações, por meio do **Despacho nº 1829/2020 CLICIT** ([000016011846](#)), apresenta questionamentos em torno da possibilidade de se admitir o fornecimento do bem pela filial de CNPJ nº 33.247.743/0044-50, com sua inserção como estabelecimento contemplado pela Nota de Empenho, nos moldes ventilados pelo **Despacho nº 433/2020 CMAC-SPJ** ([000015819159](#)), a despeito de o procedimento ter sido efetivado a bem da matriz de CNPJ nº 33.247.743/0001-10.

2. A controvérsia fora objeto de oitiva da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, através do **Parecer PROCSET nº 752/2020** ([000016044349](#)) que, com arrimo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, reforçada por julgados de outros Tribunais pátrios, discorreu sobre a configuração da matriz e filial como estabelecimentos de titularidade de uma mesma pessoa jurídica, com autonomia, apenas, no plano tributário, atrelada à distinção dos seus números junto ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), vindo a defender, em síntese, que, malgrado a inexistência de irregularidades decorrentes das variantes documentais, a instrução processual deve ser submetida a adequações para “*total conformação à realidade das condições de fornecimento do medicamento*”, com alteração do cadastro no sistema COMPRASNET, para a inscrição nº 33.247.743/0044-50, e “*dos demais*

atos administrativos nos quais consta o CNPJ 33.247.743/0001-10, com o intuito de adequá-los à identidade da fornecedora”.

3. Ao argumento do caráter inédito da matéria, o aludido **Parecer PROCSET nº 752/2020** ([000016044349](#)) veio à apreciação do Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado.

4. Em proêmio, diante da competência das Procuradorias Setoriais, haurida do § 2º e *caput* do art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, para a representação, audiência e, se for o caso, outorga dos ajustes de qualquer natureza relativos aos órgãos/entidades onde se encontram localizadas, cujos valores não ultrapassem a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), bem como à vista dos seus ordinários encargos, no caso sacáveis do art. 9º do Decreto Estadual nº 9.595/2020, de assessoramento jurídico prévio e incidental em licitações e contratações diretas, inclusive sobre questões e dúvidas surgidas a partir do desenvolvimento dos feitos¹, cumpre salientar a inteira responsabilidade da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, pelos múltiplos aspectos do controle de legalidade do procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 64/2020 ([000013273719](#) e [000014264520](#)), que vão além da consulta manejada (000016011846), de modo que a manifestação adiante aduzida dar-se-á em caráter excepcional, até porque contestável sua recondução ao art. 7º da Portaria nº 127/2018-GAB/PGE e, por conseguinte, perfar-se-á com enfoque circunscrito ao debate mote do **Parecer PROCSET nº 752/2020** ([000016044349](#)).

5. Dito isto e, logo, sem adentrar no mérito da legitimidade, ou não, da adoção da presente Inexigibilidade de Licitação ([000013273719](#) e [000014264520](#)) para aquisição de fármaco estribada em pesquisa de preços realizada junto a outros particulares potencialmente fornecedores ([000012520587](#))² e arrevesada por negativa da pretensa contratada quanto à emissão da nota fiscal atinente a compra ([000012180064](#)), cujas análises e fortuitas reconsiderações jurídicas no caso concreto, como visto, recaem, *in toto*, sobre a incumbência da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, dou início ao enfrentamento da matéria ora posta em liça, consignando que assiste razão aos itens 10 a 18 do **Parecer PROCSET nº 752/2020** ([000016044349](#)), os quais, sob registro da perspectiva tributária da diferenciação do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) relativo a matriz e filial e sem descurar da repercussão daí decorrente sobre a documentação de regularidade fiscal exigível em sede de procedimentos licitatórios, sustenta a necessidade de se compreendê-las como estabelecimentos integrantes de uma mesma pessoa jurídica.

6. Neste sentido se pronunciou esta Procuradoria-Geral do Estado, através do **Despacho “AG” nº 001930/2008**³, que muito embora exarado segundo as peculiaridades do caso então analisado, sem caráter paradigmático, fora ditoso ao realçar, já naquela ocasião, que *“a simples distinção que se faz quanto à diferenciação do número do Certificado Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), sendo que cada estabelecimento tem o seu por uma questão de política de arrecadação tributária, não desnatura ou fragmenta a personalidade jurídica da*

empresa contratada”, sem deixar, todavia, de bem prevenir, em matéria de licitação, que a eventual “possibilidade de contratação pela matriz e realização pela filial”, exige “prova de regularidade fiscal de ambos, dispensando-a quando, pela própria natureza das certidões, forem emitidas somente em nome da matriz”.

7. O assunto fora tratado por este Sodalício, mais recentemente, à guisa do **Parecer ADSET nº 678/2019**, da própria Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, aprovado pelo **Despacho nº 1780/2019 GAB**, senão vejamos pelas respectivas transcrições:

"1. Versam os presentes autos sobre procedimento licitatório, realizado na modalidade Pregão Eletrônico sob o registro de nº 107/2019, tipo menor preço por item, que culminou com a Ata de Registro de Preços nº 066/2019, visando eventuais aquisições de medicamentos contemplados pelo Componente Especializado da Assistência Farmacêutica – CEAF e padronizados pelo Ministério da Saúde, por meio da Portaria GM/MS nº. 1.554/2013 e suas atualizações, para atender a Central de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa – CMAC, da SES-GO, e demais órgãos interessados, conforme condições e demais especificações contidas no edital e seus anexos.

2. Após a lavratura da Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 107/2019 (v. 8051379), com a convocação das adjudicatárias para assinatura das respectivas atas, a empresa [...] solicitou, por meio do documento constante no evento de nº 8112875, a alteração do CNPJ de nº 56.994.502/0026-98 – filial de Goiânia/GO – para o nº 56.994.502.0027-79 – filial de Embu das Artes/SP –, visando atender a uma melhor logística.

3. Diante de tal cenário, aportaram os autos nesta Setorial, mediante o Despacho nº 1196/2019-CLICIT (v. 8113115), de lavra da Coordenação de Licitações, para análise do pedido.

II- DA ALTERAÇÃO DO CNPJ E DO ENDEREÇO.

4. **As alterações que se fizerem necessárias nos termos iniciais ajustados devem ser expressas, observar os princípios que regem as contratações públicas e seguir as exigências impostas por lei, que são, dentre outras: necessária e prévia justificativa, exposição das razões de fato e de direito que demonstrem a imprescindibilidade e a vantagem das alterações para o implemento dos resultados de interesse público planejados (art. 65, caput Lei 8.666/93).**

5. A respeito da prévia justificativa, tem-se por parte da representante da adjudicatária o seguinte argumento:

“Julgamos oportuno esclarecer que a alteração ora comunicada é devido a troca do local dos centros de distribuição da empresa. Assim, considerando que se trata de medicamento para a manutenção da vida; e por fim considerando, o caráter emergencial e a agilidade no processo de atendimento ao paciente, para que não ocorram atrasos na entrega dos medicamentos, solicita que esta Secretaria autorize a troca de CNPJ de faturamento.” (v. 8112875).

6. ***In casu***, pretende-se promover a alteração da inscrição da filial de Goiânia – CNPJ de nº 56.994.502/0026-98 – para a da filial do município de Embu das Artes/SP – CNPJ nº 56.994.502.0027-79 – pelas razões acima expostas.

7. Pois bem. Com relação aos contratos administrativos, a Lei Geral de Licitações estabelece em seu artigo 78, inciso VI como hipótese de rescisão a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato. Trata-se de situações em que ocorre a transferência da execução do objeto contratado para um terceiro, alheio à relação jurídico administrativa previamente constituída, ou seja, altera-se a figura do contratado.

8. No mesmo sentido, o respectivo Edital de Licitação (v. 7590114), em sua Cláusula Sexta - Das Obrigações, subitem VI traz a seguinte redação:

“VI – É vedada a cessão, subcontratação ou a transferência a terceiros no fornecimento dos serviços, sob pena da aplicação de sanções e penalidades previstas na Lei Federal nº 8.666/93.”

9. Depreende-se da leitura acima que a regra é a vedação da transferência da incumbência da execução do objeto contratado.

10. Contudo, tal vedação não se aplica ao caso em análise, em que se pretende a alteração de CNPJ entre uma filial e outra – estabelecimentos que compõe a mesma pessoa jurídica de direito privado. **Sob o prisma do Direito Civil, a alteração do instrumento contratual em comento não se afigura como modificação da empresa contratada, vez que as filiais constituem estabelecimentos que fazem parte da mesma pessoa jurídica de direito privado. Ademais, segundo disposição do §1º do art. 75 do Código Civil, tem-se que empresa é considerada uma só, independente de quantos estabelecimentos constitua, sendo esta uma mera questão de domicílio, caso em que se admite a pluralidade.**

11. A existência de diferentes números de inscrição no Cadastro de Pessoa Jurídica – CNPJ decorre de razões de ordem tributária e destinam-se a facilitar as atividades de fiscalização do Poder Público, não tendo o escopo de cindir as pessoas jurídicas que se estabelecem em mais de uma localidade. Dessa forma, tem-se que a alteração pretendida não provoca repercussão no campo da personalidade do adjudicatário/contratado, tampouco caracteriza subcontratação, pelo fato de que a adjudicatária/contratada não se modificou.

12. A seguir, trecho do Acórdão nº 3.056/2008, no qual o Plenário do Tribunal de Contas da União se manifestou sobre o tema, explicitando o porquê da diferenciação dos CNPJ's da matriz e da filial e interpretando o caso à luz da Lei nº 8.666/93. Veja-se:

“III - ANÁLISE

8. Inicialmente, tendo em vista que a matéria acerca do relacionamento entre empresa matriz e filiais para fins licitatórios ressenha-se de exame mais detido na doutrina administrativista pátria, fazemos aqui algumas 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 a 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. Assim, diante do exposto, entende-se pela possibilidade jurídica de prosseguimento do feito e, conseqüentemente, promoção das decorrentes retificações que se fizerem necessárias à sua formalização, promovendo-se a alteração dos respectivos CNPJ's – de nº 56.994.502/0026-98, referente à filial de Goiânia/GO, para o nº 56.994.502.0027-79, referente à filial Embu das Artes/SP –, vez que não houve alteração da figura do

adjudicatário/contratado, tratando-se de mera adequação com o fim de melhor atender aos objetivos do pactuado.

14. Ressalte-se que em razão de tal alteração, as certidões e demais documentos ínsitos à formalização da ARP nº 006/2019 "B" deverão ser, da mesma forma, retificados.

III- DA CONCLUSÃO

15. Ante o ora exposto, não se vislumbra óbice ao prosseguimento do feito, opinando-se pela possibilidade de alteração de CNPJ entre as filiais de Goiânia e Embu das Artes para o melhor deslinde do procedimento e atendimento do interesse público."

"[...] 10. Outrossim, vale anotar que a Ata de Registro de preços assinada pela empresa Novartis Biociências S.A. passou a constar com a inscrição do CNPJ da filial, conforme autorizado pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, no Parecer ADSET n. 678/2019 (8132324). Adoto e aprovo também esta peça opinativa, por seus próprios fundamentos, porquanto correta a premissa ali esposada no sentido de que é lícita a alteração de CNPJ entre matriz e filial, uma vez que se trata de operação ocorrida no âmbito da mesma pessoa jurídica."⁴

(sem negritos no original)

8. Na mesma linha é o entendimento prolatado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, via Acórdão nº 3056/2008⁵, objeto de invocação pelo trasladado **Parecer ADSET nº 678/2019**, bem como pelos itens 14 e 16 do presente **Parecer PROCSET nº 752/2020 (000016044349)** que, sob o pressuposto de que matriz e filial pertencem “à mesma pessoa jurídica” e que a diferença entre elas apenas “*ganha importância quando se refere ao regime tributário*”, defende a viabilidade de execução, pela filial, de Contrato administrativo assinado pela matriz, desde que comprovada a regularidade fiscal daquela.

9. Em corroboração cita-se, ainda, o magistério de Marçal Justen Filho:

*...se o sujeito se sagrar vencedor e vier a ser contratado, deverá necessariamente executar a prestação contratual por meio da unidade empresarial cuja regularidade fiscal foi comprovada na licitação. Se, porventura, o sujeito pretender executar a prestação por meio de outra unidade empresarial, deverá comunicar previamente essa circunstância à Administração, comprovando que a unidade substituta se encontra em situação regular.*⁶

(grifos apostos)

10. Vê-se, pois, que a regra é que a execução da prestação contratual se dê por meio da unidade empresarial cuja regularidade fiscal fora comprovada na licitação ou no procedimento de contratação direta, sendo que, na eventualidade de se tencionar sua execução por meio de outra unidade empresarial integrante da mesma pessoa jurídica, deverá previamente justificar e comunicar a pretensão à Administração, comprovando que a "substituta" igualmente se encontra em situação regular.

11. Destarte, *in casu*, ainda que a substituição cogitada por meio do **Despacho nº 1829/2020 CLICIT** ([000016011846](#)), no bojo da Nota de Empenho substitutiva do Termo de Contrato⁷, não “desvele ilegalidade”, na eventualidade de a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde vir a confirmar o cabimento da modalidade de contratação direta eleita e a possibilidade jurídica de subsistência da Inexigibilidade de Licitação em tela, necessário será, a lume das ponderações traçadas nos itens 19 a 22 do **Parecer PROCSET nº 752/2020** ([000016044349](#)), que ora endosso, além da apresentação de justificativa hábil a respaldar a alteração para o CNPJ nº 33.247.743/0044-50, a efetivação de “*adequação do cadastro efetuado no sistema Comprasnet - e dos demais atos administrativos nos quais consta o CNPJ 33.247.743/0001-10 – com o intuito de adequá-los à identidade da fornecedora, em postura que prima pelo interesse público atinente à veracidade das informações divulgadas pela Administração Pública -prestigiando, em última análise, o princípio da boa-fé com todos os seus deveres anexos e o princípio da transparência administrativa*”.

12. De todo modo, antes de serem levadas adiante quaisquer medidas de aperfeiçoamento procedimental pela origem, imperioso é que seja demarcada a extensão dos saneamentos devidos, com a absoluta urgência que o caso requer, mediante reexame jurídico voltado a ratificação ou, se for o caso, reconsideração da plausibilidade da contratação direta na espécie, por parte da Procuradoria Setorial da origem, frente aos demais pormenores do feito, que, vale dizer, exorbitam aos lindes da consulta excepcional direcionada a este Gabinete.

13. Por conseguinte, comprometida se torna a diretiva contrária à nova sujeição do processo a reapreciação da Procuradoria Setorial, declinada no item 23 do opinativo ([000016044349](#)), do qual destoo.

14. Ante o exposto, sem prejuízo das observações deduzidas no item 4, primeira parte do item 5 e item 12 acima, **aprovo parcialmente o Parecer PROCSET nº 752/2020** ([000016044349](#)), com os **aditamentos** e **ressalvas** delineados.

15. Matéria orientada, restitua os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para ciência e adoção das medidas cabíveis. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer PROCSET nº 752/2020** e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Tributária, Trabalhista, Regionais, Setoriais da administração direta e indireta e CEJUR**, para os fins de mister.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹ Conforme assentado no Despacho “AG” nº 007344/2012, emitido no processo administrativo nº 201000010000892.

² De acordo com o abalizado Ronny Charles Lopes de Torres: “A pesquisa de preços com diferentes particulares é incompatível [...] com a inviabilidade de competição absoluta, ou seja, aquela fundada na ausência de outros particulares a oferecer o produto ou serviço buscado pela

Administração, a rigor em decorrência da exclusividade do fornecedor ou prestador” (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 11ª ed. rev. ampl. e atual., Salvador: Jus Podivm. 2021, p. 468). Ademais, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2280/2020, entendeu pelo afastamento do cabimento de inexigibilidade de licitação, por potencial viabilidade de competição, diante da realização de cotação de preços junto a potenciais prestadores do serviço na ocasião da justificativa das suas compatibilidades ao mercado (TCU, Acórdão nº 2280/2019, Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 12/03/2019), sendo que, à guisa do Acórdão nº 2950/2020, a legalidade da inexigibilidade de licitação restara questionada frente a hipótese em que as distribuidoras foram autorizadas pelo fabricante a fornecer o fármaco, denotando a potencial viabilidade de competição (TCU, Acórdão nº 2950/2020, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 04/11/2020).

[3](#) Processo administrativo nº 200800004000200.

[4](#) Processo administrativo nº 201900010017502.

[5](#) TCU, Acórdão nº 3056/2008, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 10/12/2008.

[6](#) JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 704.

[7](#) Na senda do § 4º do art. 62 da Lei Nacional nº 8.666/93.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.