



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

**Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 063/2024**

**EMENTA.** ALTERAÇÃO DO PREÂMBULO DO TERMO DE CREDENCIAMENTO Nº. 162/2022. SUBSTITUIÇÃO DO CNPJ DA MATRIZ PELO DA FILIAL. PARECER DESFAVORÁVEL.

## I. RELATÓRIO

1. Cuida-se de procedimento administrativo SEI protocolado sob o nº 24.0.000010310-8, contendo pedido de alteração do preâmbulo do Termo de Credenciamento nº 162/2022, no âmbito do chamamento público para aquisição de vagas de educação infantil na rede privada do Município, onde figura como contratada a Associação Brasileira de Educação, Saúde e Assistência Social.

2. Assim, veio a esta Diretoria minuta de Apostila contendo os dados da filial em substituição à matriz originariamente constante no Termo e pedido de retificação. Confira-se (0598559):

*Solicito verificar a possibilidade de alteração do CNPJ da Matriz para o da Filial através de Apostila.*

3. Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

É o relatório.

## II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

### II.A. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

4. Inicialmente, frise-se que, forte no parágrafo único do art. 191 da Lei 14.133/21, os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/93 continuarão durante toda sua vigência a ser por ela regidos. Em prosseguimento, o art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios e de parcerias em sentido amplo para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

*(...)*

*§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

5. Acerca da competência da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, o Decreto Municipal nº 549, de 26 de dezembro de 2023 assim dispõe:

*Art. 13. A análise jurídica referente aos processos de licitações e contratos será realizada pela **Diretoria Jurídica da secretaria responsável pelo processamento das licitações**. (grifei)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

6. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Diretoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e demais avenças firmadas pela administração pública direta municipal envolvendo convênios, acordos, parcerias e outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos, com ênfase nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

## II.B. DA LEGITIMIDADE PARA SUBMISSÃO DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

7. O Decreto Municipal nº 549/2023 traz um rol de legitimados que podem provocar a atuação da Diretoria Jurídica da SMLC e dela solicitar emissão de manifestação jurídica. Colaciona-se o art. 15 do aludido Decreto:

*Art. 15. Os processos de licitações e contratos poderão ser submetidos à análise jurídica diretamente por detentores dos seguintes cargos/funções:*

*I - secretários e equivalentes;*

*II - diretores e equivalentes; e*

*III - agentes de contratação e membros de comissões especiais de licitação, no bojo de processos específicos de contratação.*

*Parágrafo único. Os demais servidores poderão encaminhar processos para análise da Diretoria Jurídica mediante chancela dos legitimados neste artigo.*

8. Assim, deve o órgão demandante atentar-se ao determinado no artigo 15 do já mencionado Decreto Municipal 549/23.

9. Todavia, considerando-se que o Decreto Municipal 549/23 foi publicado recentemente, ainda não sendo de pleno conhecimento dos servidores, e **visando à eficiência e celeridade da prestação do serviço público**, esta Diretoria procede ao exame jurídico solicitado por servidor não previsto no art. 15, reiterando-se a necessária observância futura do art. 15 supra.

## II.C. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

10. Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

11. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

*Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:*

*(...)*

*c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):*

*(...)*

*2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e **juridicamente**, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta; (grifei)*

12. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

#### II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

13. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**. (grifei)*

14. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

15. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário (grifei)*

16. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, caput, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória, contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de

#### III. DO CREDENCIAMENTO

17. Verifica-se, pelo que consta nos autos, que o Administrador optou por realizar, através do deviso chamamento público, o credenciamento de pessoas jurídicas especializadas na prestação dos serviços retromencionados. A esse respeito, destaque-se que é legítima a opção do Administrador pela utilização do referido instituto, o qual, apesar de não ser expressamente previsto pela Lei 8.666/93, é amplamente aceito pela doutrina e jurisprudência, inclusive pelo TCU, *verbis*:

*(...)embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão<sup>1</sup> (grifo nosso)*

<sup>1</sup> Acórdão n.º 351/2010-Plenário, TC-029.112/2009-9, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 03.03.2010.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar.<sup>2</sup>*

18. No âmbito doutrinário, destaque-se o que leciona Sônia Tanaka<sup>3</sup> sobre o instituto do credenciamento e seu cabimento:

*(...)se a Administração convida a todos os interessados que possuam os requisitos definidos no edital, dispondo-se, em princípio, a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as exigências estabelecidas, esses licitantes não competirão, vez que a todos será assegurada a contratação que se fizer necessária, hipótese em que os próprios tribunais de contas têm recomendado o uso do sistema de credenciamento.*

19. Ainda, o escólio de Alice Maria Gonzalez Borges<sup>4</sup>:

*O credenciamento é o nome que se vem dando, em nosso direito, ao procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente previstas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for condição indispensável à adequada satisfação do interesse público, ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto a ser ofertado, e por razões de interesse público a licitação não for recomendada. [...] A finalidade do credenciamento é justamente possibilitar à Administração a obtenção do maior número possível de contratados, nas situações em que tal condição seja imprescindível à perfeita consecução do interesse público tutelado pela Administração. Assim, o credenciamento tem por finalidade atender duas situações ou solucionar dois problemas: (a) quando o interesse público enseja o oferecimento do objeto pretendido pela Administração a uma pluralidade de prestadores; (b) quando a pluralidade de prestadores impõe a necessidade de tratamento isonômico em razão da limitação quantitativa do objeto.*

20. Nesse diapasão, a Lei 14.133/21 define “chamamento público” como um processo administrativo de convocação visando ao credenciamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens, sob certas condições, ou de solicitação à iniciativa privada para que esta proponha ou realize estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, *verbis*:

*Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;*

*Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de*

---

<sup>2</sup> Acórdão 436/2020-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

<sup>3</sup> TANAKA, Sônia Y. K. Sistema de credenciamento: hipótese de inexigibilidade de licitação: requisitos necessários: considerações. BLC – Boletim de Licitações e Contratos, São Paulo, v. 16, n. 5, mai. 2003.

<sup>4</sup> BORGES, Alice Maria Gonzalez. O credenciamento de inspeções de segurança veicular na legislação de trânsito: aspectos peculiares. Repertório de Estudos Doutrinários



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.*

21. No ponto, relevante para melhor compreensão do tema é a indicação da finalidade do instituto do credenciamento<sup>5</sup>. Confira-se art. 79 da Lei 14.133/21:

*Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:*

***I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;***

***II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;***

***III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.***

22. Frise-se que o Edital em epígrafe foi publicado sob a égide da revogada Lei 8.666/93, a qual, diferentemente da Lei 14.133/21, não previa expressamente o instituto do credenciamento. Todavia, o Tribunal de Contas da União não desconhecia o instituto, ostentando jurisprudência consolidada sobre o tema, conceituando o credenciamento como espécie de inexigibilidade de licitação. Confira-se:

*O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. Acórdão 3567/2014-Plenário*

*O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar. Acórdão 436/2020-Plenário*

*O credenciamento pode ser considerado como hipótese de inviabilidade de competição quando observados requisitos como: i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma. Acórdão 2504/2017-Primeira Câmara*

23. Sobre o tema, Justen Filho<sup>6</sup>:

*Credenciamento é ato administrativo unilateral, emitido em virtude do reconhecimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em*

<sup>5</sup> Conforme expresso no próprio Diploma Legal em epígrafe, o credenciamento se trata de procedimento auxiliar à licitação (art. 28, §1º e 78, ambos da Lei 14.133/21).

<sup>6</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas - Ed. 2021 Autor: Marçal Justen Filho Editor: Revista dos Tribunais



*futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração.*

*(...)*

*Também existe proximidade entre credenciamento e a inviabilidade de competição. Tal decorre de que, em alguns casos, há a possibilidade de contratação de um número indeterminado de particulares para executar o objeto padronizado. Em outros casos, a escolha não incumbe à Administração. E há situações em que as variações do mercado conduzem à inviabilidade de determinação estável de preços a serem praticados.*

#### IV. DA DISTINÇÃO ENTRE APOSTILA E TERMO ADITIVO

24. Em síntese, a apostila se trata de espécie de ato administrativo enunciativo, o qual, no magistério de Ricardo Alexandre, enuncia “*uma situação existente ou exprimem uma opinião. São atos administrativos apenas do ponto de vista formal, uma vez que não contêm manifestação da vontade administrativa*”<sup>7</sup>, conceituando-a nos seguintes termos:

*Apostila - ato de efeito apenas declaratório, correspondente a uma averbação feita em documento oficial reconhecendo a existência de um direito anterior criado por lei. Como exemplo, podemos citar a anotação feita em assentos funcionais de servidor declarando que ele concluiu em certa data curso de capacitação que lhe assegura o recebimento de determinada gratificação*

25. No âmbito dos contratos administrativos, a revogada Lei 8.666/93, em seu artigo 65, parágrafo oitavo assim dispunha:

*Art. 65. (...)*

*§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.*

26. Já a nova legislação que regula a matéria, Lei 14.133/21, em seu art. 136, assim dispõe:

*Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações: (grifo nosso)*

*I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato;*

*II - atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;*

*III - alterações na razão ou na denominação social do contratado;*

*IV - empenho de dotações orçamentárias.*

27. A legislação municipal sobre o tema licitações e contratos administrativos também trata da distinção entre os dois documentos, conforme se observa do teor do art. 52 do Decreto Municipal 549/23, *verbis*:

<sup>7</sup> Alexandre, Ricardo Direito administrativo esquematizado/ Ricardo Alexandre, João de Deus. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

*Art. 52. Toda e qualquer alteração contratual será efetuada por meio de termo aditivo (TA), e os ajustes e retificações que não alterem conteúdo, por meio de apostila.*

**§1º Entende-se por TA o instrumento formal que altera o contrato administrativo, nos limites e parâmetros definidos pela lei de regência do contrato: (grifo nosso)**

*I - acréscimos ou supressões no objeto;*

*II - prorrogações de prazos;*

*III - modificação do projeto ou das especificações;*

*IV - modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como de fornecimento, incluindo-se compensações na utilização de saldo físico e financeiro do contrato;*

*V - modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes;*

*VI - o reequilíbrio econômico-financeiro.*

**§2º Entende-se por apostila o instrumento de registro administrativo que ajusta o contrato, sem resultar modificação no seu conteúdo, cabível nas seguintes condições: (grifo nosso)**

*I - variação do valor contratual decorrente de reajustes e repactuações previstos no próprio contrato;*

*II - compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento previstas no contrato;*

*III - correção de erros de redação e de erros meramente formais, flagrantemente contrários à instrução processual, que não alterem valor ou condições contratuais.*

28. Portando, ante o exposto, a distinção essencial entre tremo aditivo e apostila é que **esta não altera o conteúdo do acordo de vontades, não sendo necessária, assim, a anuência do contratado**, tratando-se, dessarte, de ato unilateral da administração, ao passo que aquele altera a substância do contrato, demandando, por consequência, a aquiescência do contratado.

## V. DA MATRIZ E DA FILIAL - NATUREZA JURÍDICA

29. O art. 75 do Código Civil, Lei 10.406/02, assim estabelece:

*Art. 75. Quanto às pessoas jurídicas, o domicílio é:*

*IV - das demais pessoas jurídicas, o lugar onde funcionarem as respectivas diretorias e administrações, ou onde elegerem domicílio especial no seu estatuto ou atos constitutivos.*

*§ 1º Tendo a pessoa jurídica diversos estabelecimentos em lugares diferentes, cada um deles será considerado domicílio para os atos nele praticados.*

30. Assim, a existência de mais de um estabelecimento comercial (matriz e filiais) da mesma pessoa jurídica não elimina sua unicidade, ou seja, continua sendo uma entidade única, mas dotada, todavia, de múltiplos domicílios.

31. Sobre o tema, relevante a jurisprudência do TCU<sup>8</sup>, *verbis*:

*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.*

<sup>8</sup> Acórdão 3056/2008 – Plenário.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

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. (grifo nosso)*

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: (grifo nosso)*

*"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. (grifo nosso)*

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, é 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. (grifo nosso)*

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. (grifo nosso)*

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. (grifo nosso)*



32. No mesmo sentido, STJ<sup>9</sup>:

*A sucursal, a filial e a agência não têm um registro próprio, autônomo, pois a pessoa jurídica como um todo é que possui personalidade, sendo ela sujeito de direitos e obrigações, assumindo com todo o seu patrimônio a correspondente responsabilidade*

*As filiais são estabelecimentos secundários da mesma pessoa jurídica, desprovidas de personalidade jurídica e patrimônio próprio, apesar de poderem possuir domicílios em lugares diferentes (art. 75, § 1º, do CC) e inscrições distintas no CNPJ. (grifo nosso)*

*O fato de as filiais possuírem CNPJ próprio confere a elas somente autonomia administrativa e operacional para fins fiscalizatórios, não abarcando a autonomia jurídica, já que existe a relação de dependência entre o CNPJ das filiais e o da matriz. (grifo nosso)*

*Os valores a receber provenientes de pagamentos indevidos a título de tributos pertencem à sociedade como um todo, de modo que a matriz pode discutir relação jurídico-tributária, pleitear restituição ou compensação relativamente a indébitos de suas filiais.*

33. Portanto, filial não possui personalidade jurídica distinta da matriz, tratando-se de uma mesma entidade. Entretanto, a diferenciação entre matriz e filial possui **relevantes consequências na seara tributária** a de **própria administração empresarial** (financeira, contábil, recursos humanos, etc.), de tal forma que a alteração de qual dos estabelecimentos da contratada executará o objeto contratual se reveste de elevada importância para ambas as partes, demandando, por conseguinte, ato bilateral, de resto incompatível com a figura da apostila.

34. Pela relevância, observe-se o teor da Orientação Normativa nº 66/20 da Advocacia-Geral da União:

*Há respaldo jurídico para execução de contrato administrativo por filial de pessoa jurídica cuja matriz participou da licitação pública correspondente, desde que observadas as seguintes premissas:*

*A) seja certificada a regularidade fiscal e trabalhista da empresa matriz e da filial da pessoa jurídica;*

*B) haja motivada avaliação técnica a respeito da repercussão tributária da medida no âmbito do contrato administrativo, de maneira que: b.1) não seja admitido que a administração pública suporte prejuízo nem qualquer ônus financeiro adicional; b.2) seja assegurada a redução equitativa do valor do contrato administrativo caso certificado que a alteração importa diminuição dos custos dispostos na proposta da empresa contratada; e*

*C) a alteração no contrato se formalize mediante termo aditivo, cujo extrato deve ser publicado no Diário Oficial da União*

## VI. DO INSTRUMENTO ADEQUADO PARA FORMALIZAÇÃO DA ALTERAÇÃO

35. Portanto, no que diz respeito à formalização da prorrogação pretendida, **esta deve se dar por meio de termo aditivo**, uma vez que a alteração configura mudança na própria substância do contrato. Assim determina, inclusive, a legislação local, por meio do Decreto Municipal nº 549/2023, já anteriormente transcrito.

36. Dessarte, a alteração contratual pleiteada através do processo administrativo em epígrafe deve ser através de termo aditivo, ou seja, bilateralmente, devendo o gestor ainda considerar:

- regularidade fiscal e trabalhista da empresa matriz e filial;

<sup>9</sup>[AREsp 1.273.046-RJ](#) Disponível no informativo nº 700, de 14 de junho de 2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MUNICÍPIO DE CANOAS  
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – DIRETORIA JURÍDICA

- a eventual repercussão tributária da medida no âmbito do contrato administrativo;
- atestar que não haverá prejuízo nem qualquer ônus financeiro adicional ao Município;
- se for o caso, assegurar a redução equitativa do valor do contrato administrativo caso certificado que a alteração importa diminuição dos custos dispostos na proposta da empresa contratada.

## VII. DA CONCLUSÃO

37. Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria e os documentos que instruem o presente processo administrativo, opina-se pela **inviabilidade jurídica da alteração pretendida se dar por meio de apostila, devendo a retificação solicitada ser efetivada através de termo aditivo, conforme exposto neste opinativo.**

38. Ressalte-se que, forte no artigo 16 do Decreto Municipal 549/23, esta Diretoria Jurídica não mais exara despacho inicial de saneamento, conforme vinha fazendo em sede de análise de editais, adotando-se a elaboração imediata de parecer jurídico contendo todas as recomendações que estariam elencadas em eventual despacho de saneamento, haja vista a inexistência de questões prejudiciais à análise de cunho jurídico. Confira-se o art.

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o não acolhimento de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em despacho específico.*

39. Assim, confere-se maior agilidade ao processo, uma vez que fica dispensado o reenvio dos autos para nova análise jurídica, em consonância com o Manual de Boas Práticas Consultivas<sup>10</sup>.

É o parecer. À ciência da unidade consulente.

Canoas, 19 de fevereiro de 2024.

**João Rafael Dutra Müller**  
Procurador do Município  
Chefe de Unidade de Apoio – Diretoria Jurídica/SMLC  
OAB RS 58.768  
Matrícula 126031

<sup>10</sup> BPC nº 5. *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*