



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIVISÃO DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA

PARECER n. 00013/2025/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU

NUP: 23034.038983/2023-60

INTERESSADOS: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA:

- I. DIREITO ADMINISTRATIVO. REGISTRO DE PREÇOS. INCLUSÃO DE FILIAL NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP) Nº 08/2023. FILIAL DE SOROCABA/SP, INSCRITA SOB O CNPJ Nº 36.519.422/0006-20;
- II. AQUISIÇÃO DE ÔNIBUS RURAL ESCOLAR, DO TIPO ORE 2 E ORE 3, PELOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, PARA O TRANSPORTE ESCOLAR DIÁRIO DE ESTUDANTES DAS REDES PÚBLICAS DE ENSINO, NO ÂMBITO DO PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA;
- III. EXECUÇÃO CONTRATUAL PELA FILIAL. POSSIBILIDADE. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 66, DE 29 DE MAIO DE 2020. NECESSIDADE DE MANTER AS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO. MANIFESTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À EXECUÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS;
- IV. REGULARIDADE JURÍDICO-FORMAL DA MINUTA DE TERMO ADITIVO. OBSERVAÇÕES.

Senhor Coordenador-Geral,

I. RELATÓRIO

1. Cuida-se de análise de requerimento da "IVG Brasil Ltda", fornecedora da ARP nº 08/2024, oriunda do Pregão Eletrônico nº 06/2023 (Ônibus Escolares), na qual esta Autarquia figura como órgão gerenciador, solicitando autorização para incluir a Filial de Sorocaba/SP, inscrita sob o CNPJ nº 36.519.422/0006-20, no processo de faturamento dos veículos.
2. No que interessa à presente análise, o processo administrativo está instruído com os seguintes documentos:
- Ofício s/n 11/11/2024 (SEI 4513944);
 - Ofício 1961 (SEI 4602795);
 - Ofício resposta (SEI 4622606);
 - Nota Técnica (SEI 4575785);
 - Minuta de termo aditivo (SEI 455787);
 - Formulário Padrão de Consulta (SEI 4626644).
3. É o relatório.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

4. A presente análise restringe-se aos aspectos jurídicos da consulta, considerando os limites da atuação da atividade de consultoria de controle da legalidade do ato administrativo, ou seja, a regularidade jurídico-formal do procedimento (formalização e instrução do processo e observância do devido processo legal) e a possibilidade jurídica quanto aos efeitos do ato proposto pela Administração Pública, conforme art. 10, §1º, da Lei n. 10.480/02 c/c art. 11, inc. V, da Lei Complementar n. 73/93).

II.1. Da Consulta

5. O histórico dos fatos foi retratado na Nota Técnica nº 4575785/2025/DGREP/CORPQ/CGCOM/DIRAD (SEI 4575785), cuja síntese apontou que a empresa fornecedora, quando da análise referente à prorrogação da Ata, apresentou requerimento solicitando a autorização para incluir a Filial de Sorocaba/SP, inscrita sob o CNPJ nº 36.519.422/0006-20, no processo de faturamento dos veículos ORE 2 e ORE, uma vez que o encarroçamento já é realizado pela citada filial, sendo, portanto, *"necessário o envio dos chassis IVECO do seu endereço em Sete Lagoas/MG até o endereço dos encarroçadores homologados, onde os chassis serão implementados e, então, transformados nos veículos finais que serão comercializados"*.

6. A fornecedora justificou o pleito sustentando que *"os veículos finais a serem faturados aos órgãos contratantes, portanto, estarão fisicamente localizados no Estado de São Paulo, de modo que o faturamento via filial da IVECO localizada em São Paulo traria ganhos de eficiência no processo de faturamento, envio e transporte dos veículos aos órgãos contratantes"*.

7. No mais, acrescentou que: *"ressalta-se que a autorização que ora se requer, além de justificada pelo fluxo logístico de fabricação dos ônibus, não gerará quaisquer impactos ao órgão contratante ou à formalização dos contratos, já que não haverá alteração da empresa contratada. Isto porque, conforme é sabido, as filiais são estabelecimentos secundários de uma mesma empresa/pessoa jurídica, e não empresas distintas da matriz"*.

8. Feitas essas considerações, passa-se à análise propriamente dita dos questionamentos encaminhados pela área técnica.

II.1.1. Pergunta 1: É juridicamente possível realizar a inclusão da filial de Sorocaba/SP, inscrita no CNPJ nº 36.519.422/0006-20, na ARP nº 08/2023 para realização de faturamento dos ônibus?

9. Inicialmente, registre-se que a ata de registro de preços é um instrumento previsto e definido no artigo 2º, inciso II, do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, constituindo-se em *documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas*. Considerando o citado artigo, a ata de registro de preços configura-se como pré-contrato ou contrato preliminar.

10. A Ata de Registro de Preços nº 08/2023 (SEI 3910923), oriunda do Pregão Eletrônico nº 06/2023, tem por objeto o registro de preços para a eventual aquisição de Ônibus Rural Escolar, do tipo ORE 2 e ORE 3, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o transporte escolar diário de estudantes das redes públicas de ensino, no âmbito do Programa Caminho da Escola.

11. A referida empresa apresentou ofício informando os motivos internos para a inclusão da Filial de Sorocaba/SP, inscrita sob o CNPJ nº 36.519.422/0006-20, no processo de faturamento dos veículos escolares ORE2 e ORE3 (doc. SEI 4513944).

12. No ponto, vale ressaltar que sob o ponto de vista do Direito Civil, a pessoa jurídica é uma, ainda que seja constituída por uma série de estabelecimentos localizados em locais diversos (que poderão manter relação de matriz e filiais). Entretanto, sob a ótica tributária, constituem estabelecimentos diversos, configurando domicílios fiscais distintos, sendo atribuído a cada qual um CNPJ próprio.

13. Assim, matriz, filiais, sucursais ou agências são estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica. Depreende-se essa conclusão dos dispositivos do Código Civil (artigo 75, § 1º)^[1] e do Código Tributário (artigo 127,

inciso II)^[2].

14. Tratando-se da mesma pessoa jurídica é possível que a matriz participe da licitação e a filial execute o contrato ou vice-versa (ou que uma filial participe do certame e que outra cumpra o negócio jurídico), **desde que mantidas as condições de habilitação e formalizada a alteração por termo aditivo.**

15. Assim, dada a **unicidade da personalidade jurídica**, tanto a matriz que participou da licitação quanto aquela que agora pretende ser incluída para faturamento, via filial, constituem a mesma pessoa jurídica. Logo, a alteração do estabelecimento que executará o ajuste não se confunde com cessão contratual ou qualquer ilegalidade, desde que seja demonstrada a **manutenção das condições de habilitação** inicialmente exigidas, **especialmente a regularidade fiscal do estabelecimento que efetivamente executará o objeto.**

16. Nesse sentido, entende-se que a diferenciação entre os estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica ganha maior relevância no campo do Direito Tributário/Fiscal, de modo que, em regra, quando um dos estabelecimentos que constituem a pessoa jurídica participa da licitação, todos os demais que a integram estarão aptos a executar as obrigações contratuais em termos técnicos e econômico-financeiros.

17. Diante desse cenário, se a pessoa jurídica participar na licitação apresentando os documentos fiscais da matriz e desejar executar a ata de registro de preços com outra filial, cumprirá a Administração Pública solicitar a apresentação da regularidade fiscal da segunda, em relação àqueles tributos não recolhidos de forma centralizada.

18. Portanto, a matriz e as filiais são consideradas a mesma pessoa jurídica, mas, para fins tributários, podem ser considerados os diversos estabelecimentos para emissão de certidão de regularidade fiscal. **Dessa feita, no caso dos autos, havendo a alteração do contrato para o CNPJ da filial, a Administração precisará avaliar os documentos de regularidade fiscal do estabelecimento que executará a ata de registro de preços.**

19. Ademais, a Orientação Normativa AGU nº 66, de 29 de maio de 2020, elencou algumas premissas para o respaldo jurídico da pretendida alteração^[3].

20. Sobre a **motivada avaliação técnica** (item B), requisito essencial para a regularidade da alteração, consiste na manifestação do fiscal da Ata de Registro de Preços que deve avaliar, por escrito nos autos, se a referida alteração afetará ou não a execução da avença, pois, em caso positivo, a ata deverá ser rescindida. Assim, é necessário que a Administração ateste que a alteração da signatária da matriz para a filial em nada prejudicará a execução do objeto do ajuste, bem como, não ferirá regra do edital (ou mesmo nenhuma condição que se valeu para sagrar-se vencedora na licitação) e nem os dispositivos legais da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, especialmente seu artigo 137, inciso III^[4].

21. Assim, a interpretação e aplicação das regras deve sempre ter por norte o atingimento das finalidades da licitação, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuem para esse desiderato. Além disso, não é razoável considerar que a inclusão de filial no processo de faturamento dos veículos gere um vício insanável, levando à anulação do certame, visto que os contratos decorrente da ARP nº 08/2023 se encontram em plena execução.

22. Portanto, **entende-se pela possibilidade de realizar a inclusão da filial da "IVG Brasil Ltda" situada em Sorocaba/SP (CNPJ nº 36.519.422/0006-20) para se obrigar perante a Administração, desde que observadas as premissas estabelecidas na Orientação Normativa AGU nº 66, de 29 de maio de 2020:**

- 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 da ata de registro de preços, 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 da ata de registro de preços caso certificado que a alteração importa diminuição dos custos dispostos na proposta da empresa contratada; e
- c) a alteração na ata se formalize mediante termo aditivo, cujo extrato deve ser publicado no diário oficial da união.

23. Quanto à autonomia operacional, a filial deve possuir a autonomia e a capacidade operacional necessárias para cumprir rigorosamente as obrigações estabelecidas na ata de registro de preços.

24. Por observar que o gerenciamento da ata de registro de preços deve contemplar a administração centralizada das solicitações de fornecimento feitas à filial, garantindo que a entrega seja feita conforme pactuado.

25. Ainda, a filial deve se submeter às mesmas condições e requisitos estabelecidos na ata, sem quaisquer distinções que possam comprometer a isonomia e competitividade do processo.

26. Por fim, é imprescindível que o faturamento do contrato seja realizado pela unidade que efetivamente executou o objeto contratual. Assim, se a filial foi a responsável pela entrega ou execução do serviço, a nota fiscal deve ser emitida com o CNPJ da filial. Da mesma forma, se a matriz executou o contrato, o faturamento deve ocorrer sob seu próprio CNPJ. Essa medida garante conformidade tributária, transparência na execução contratual e evita problemas de regularidade fiscal que possam comprometer a validade do contrato e os pagamentos pela Administração Pública.

II.1.2. Pergunta 2: Em caso de decisão favorável à alteração, a Minuta de Termo Aditivo 4539787 é adequada para formalizar a decisão no processo?

27. De acordo com a Orientação Normativa AGU nº 66, de 29 de maio de 2020, é possível a alteração pretendida pela empresa signatária desde que a alteração na ata de registro de preços se formalize mediante termo aditivo, cujo extrato deve ser publicado no diário oficial da união.

28. Considerando o contexto fático e jurídico descrito acima, o Termo Aditivo acostado ao SEI 4557787 apresenta-se apto, sob o aspecto jurídico-formal, ao fim visado. Não foi encontrado, no entanto, o doc. SEI 4539787 citado no questionamento.

29. Importante salientar que no cadastro de fornecedores deve-se identificar a filial com informações claras que a diferenciam da matriz, possibilitando o controle e a fiscalização adequados.

II.1.3. Pergunta 3: Caso a inclusão do CNPJ da filial seja legalmente possível, aquelas entidades que já celebraram contrato, mas ainda não receberam o objeto devem realizar aditivo ao contrato?

30. Tendo em vista a necessidade de inclusão da filial nos contratos já celebrados, recomenda-se a elaboração de termos aditivos que indiquem a filial de Sorocaba/SP (CNPJ 36.519.422/0006-20) como a nova empresa fornecedora, destacando-se, se necessário, as responsabilidades e obrigações específicas da filial.

31. Atenta-se, no entanto, pela necessidade de que o faturamento do contrato seja realizado pela unidade que efetivamente executou o objeto contratual, conforme destacado no item "26" *supra*.

III. CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, entende-se pela possibilidade de inclusão da filial da "IVG Brasil Ltda", situada na cidade de Sorocaba/SP (CNPJ nº 36.519.422/0006-20), na ata de registro de preços, desde que observados itens 18, 22/26, 29 e 30/31 deste parecer.

À consideração superior.

Brasília, 05 de março de 2025.

CARLOS RIVABEN ALBERS
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034038983202360 e da chave de acesso 33cc86fe

Notas

1. [^] **Código Civil** Art. 75. *Quanto às pessoas jurídicas, o domicílio é: (...)§ 1º Tendo a pessoa jurídica diversos estabelecimentos em lugares diferentes, cada um deles será considerado domicílio para os atos nele praticados.*
2. [^] Art. 127. *Na falta de eleição, pelo contribuinte ou responsável, de domicílio tributário, na forma da legislação aplicável, considera-se como tal:(...) II - quanto às pessoas jurídicas de direito privado ou às firmas individuais, o lugar da sua sede, ou, em relação aos atos ou fatos que derem origem à obrigação, o de cada estabelecimento.*
3. [^] **HÁ RESPALDO JURÍDICO PARA EXECUÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO POR FILIAL DE PESSOA JURÍDICA CUJA MATRIZ PARTICIPOU DA LICITAÇÃO PÚBLICA CORRESPONDENTE, DESDE QUE OBSERVADAS AS SEGUINTESS 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; EC) A ALTERAÇÃO NO CONTRATO SE FORMALIZE MEDIANTE TERMO ADITIVO, CUJO EXTRATO DEVE SER PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO.**
4. [^] Art. 137. *Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações: (...)III - alteração social ou modificação da finalidade ou da estrutura da empresa que restrinja sua capacidade de concluir o contrato.*



Documento assinado eletronicamente por CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1860408458 e chave de acesso 33cc86fe no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-03-2025 18:12. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CARLOS RIVABEN ALBERS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1860408458 e chave de acesso 33cc86fe no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS RIVABEN ALBERS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-03-2025 17:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.