



NOTA JURÍDICA AJ/SEGOV 113/2020

INTERESSADO: Superintendência Central de Convênios e Parcerias

ASSUNTO: Consulta sobre a relação jurídica e alternância de titularidade entre Organização da Sociedade Civil (OSC) matriz e OSC filial e respectivos impactos nos convênios de saída com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde, acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento celebrados entre estas e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

I. RELATÓRIO:

1. O expediente em referência é oriundo da Superintendência Central de Convênios e Parcerias, que encaminhou consulta referente à relação jurídica e alternância de titularidade entre Organização da Sociedade Civil (OSC) matriz e OSC filial e respectivos impactos nos convênios de saída com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde, acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento celebrados entre estas e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

2. Nessa consulta (14054764), a Superintendência Central de Convênios e Parcerias se manifestou nos seguintes termos:

A presente consulta dirige-se ao esclarecimento acerca da relação jurídica e legalidade, além de apontamento de possíveis impactos da alternância de titularidade entre Organização da Sociedade Civil filial, doravante denominada OSC filial, e Organização da Sociedade Civil matriz, adiante denominada OSC matriz, para fins de celebração de instrumentos jurídicos para repasse de recursos, inclusive oriundos de emendas parlamentares, bem como a análise de solidariedade entre o CNPJ raiz e os derivados.

O conteúdo em questão fundamenta-se pela Nota Jurídica nº 540, de 02 de dezembro de 2019, emitida pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde - SES (9575374 - Processo SEI nº 1320.01.0139881/2019-09), manifestação que versa acerca da destinação de benefícios decorrentes da Resolução SES nº 6.822/2019 para OSC matriz ou OSC filial, a partir de consulta realizada pela Diretoria de Formalização de Convênios e Resoluções da Secretaria de Estado de Saúde (SES).

No que se refere à indissociabilidade entre a pessoa jurídica da OSC matriz em relação à OSC filial, adotou-se o entendimento de que ambas estão diretamente associadas, haja vista o fato de que ambas possuem a mesma razão social e o mesmo número raiz de Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), distinguindo-se somente naquilo que refere ao nome fantasia e os números finais do CNPJ. Elencou-se dois julgados acerca da unicidade da personalidade jurídica da OSC matriz e OSC filial que concluem pela indissociabilidade das pessoas jurídicas, a citar:

"Tribunal de Contas da União, Acórdão 3056/2008 – Plenário. Processo: 022.343/2008-6.

(...)

III ANÁLISE

11. "Deste modo, matriz e filial não são pessoas jurídicas distintas. A matriz e filial representam estabelecimentos diferentes pertencentes à mesma pessoa jurídica(...)." (grifo nosso)"

"Tribunal de Justiça de Minas Gerais, apelação cível 0016600398-08.2005.8.13.0024.

(...)

EMENTA

(...) O fato de a matriz da empresa e a filial executada possuírem CNPJ distintos não lhes confere independência jurídica, isto porque, em sua conceituação jurídica, a matriz tem primazia na direção e a ela estão subordinados todos os demais, chamados de filiais, sucursais ou agências (...)." (grifo nosso)"

Nesse sentido, em conformidade com as manifestações supracitadas, a Assessoria Jurídica da SES manifestou-se pela unicidade da personalidade jurídica da OSC matriz e da OSC filial. Assim, conforme essa perspectiva, constatou-se que os benefícios poderiam ser destinados a quaisquer das entidades, considerando o fato de que ambas consistem em uma única pessoa jurídica.

Em análise da Resolução SEGOV nº 702, de 13/05/2019, norma que, na época da análise, regulamentava procedimentos e prazos para a execução das emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual de 2019, observou-se que o art. 2º admite a correção de parâmetros técnicos pelo órgão ou entidade estadual responsável pela gestão da emenda parlamentar individual (dentro dos prazos estabelecidos na resolução). Assim, considerando a complexidade dessa correção, entendeu-se que não haveria impedimentos para a retificação do beneficiário indicado por parlamentar, desde que mantida incólume a ação de saúde (em referência ao objeto da Nota Jurídica) originalmente estabelecida, e em decorrência da retificação haveria necessariamente a inclusão do CNPJ da matriz conforme inscrição no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).

(...)

Desse modo, a partir do entendimento expresso na Nota Jurídica nº 540/2019 em vista das competências desta unidade, e considerando possíveis situações que possam impactar o ciclo de vida de convênios de saída (com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde), acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento celebrados pelo Estado de Minas Gerais, questiona-se:

1. É possível a celebração de convênio de saída ou parceria com OSC filial regular e adimplente, ainda que a OSC matriz esteja com status irregular no Cadastro Geral de Convenientes - Cagec ou com registro de inadimplência em outro sistema corporativo (como o Cadastro Informativo de Inadimplência em relação à Administração Pública do Estado de Minas – Cadin-MG –, o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública do Poder Executivo Estadual – Cafimp –, o Sistema Integrado da Administração Financeira – Siafi-MG – e o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – Cepim – mantido pela União), e vice-versa?

2. A eventual irregularidade da OSC matriz deve acarretar automaticamente na irregularidade da(s) OSC(s) filial(is), e vice-versa, no Cadastro Geral de Convenientes - Cagec?

3. O entendimento quanto à unicidade das pessoas jurídicas abrange questões tributárias, nos termos do art. 124 do Código Tributário Nacional? Ou, excepcionalmente nestes casos, a responsabilidade é da pessoa jurídica em situação irregular?

4. Considerando o entendimento da unicidade da personalidade jurídica da OSC matriz e da OSC filial, a celebração de convênios de saída com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde, acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento deve ser realizada necessariamente com a OSC matriz ou é possível a formalização de instrumentos jurídicos com a OSC filial? Ou seja, o preenchimento de proposta de plano de trabalho e a celebração de ajustes no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – Sigcon-MG – Módulo saída deve ser feito necessariamente pela matriz ou pode ser realizado por quaisquer OSCs filiais com cadastro no Cagec?

5. Nos casos em que a execução for realizada pela OSC filial, a quem caberá a representação legal e, conseqüentemente, a legitimidade para assinatura dos instrumentos jurídicos? O representante legal responsável pela OSC matriz, o representante legal responsável pela OSC filial ou ambos?

6. O entendimento da AGE em relação à unicidade aplica-se

especificamente ao caso concreto objeto da NOTA JURÍDICA n. 540/2019 ou pode ser aplicado de forma ampla e subsidiária, no que couber, naquilo que se refere à competência desta Superintendência?

7. Caso esta Assessoria Jurídica conclua pela unicidade jurídica da OSC matriz e da OSC filial para fins de convênios de saída e parcerias, aplica-se o mesmo entendimento aos casos de alternância entre OSCs filiais?

8. Apesar da ausência de transferências de recursos financeiro, aplica-se o mesmo entendimento à celebração de acordos de cooperação, mesmo àqueles cujos objetos envolvam doação de bens, comodato ou qualquer forma de compartilhamento de recurso patrimonial?

9. Caso esta Assessoria Jurídica conclua pela unicidade das pessoas jurídicas para fins de convênios de saída e parcerias, entende-se viável a celebração de termos de colaboração e termos de fomento com OSCs filiais com menos de dois anos de existência, nos casos em que o CNPJ da OSC matriz cumpra o tempo mínimo de existência exigido (nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 2014, art. 33, V, a)?

10. Caso esta Assessoria Jurídica conclua pela unicidade das pessoas jurídicas para fins de convênios de saída e parcerias, entende-se viável a celebração de parceria autorizando atuação em rede com OSCs filiais com menos de cinco anos de existência, nos casos em que o CNPJ da OSC matriz cumpra o tempo mínimo de existência exigido (nos termos do Decreto nº 47.132, de 2017, art. 64, I)?

Perante o exposto, portanto, encaminhamos, para apreciação desta Assessoria Jurídica, consulta jurídica que busca alinhar e padronizar o entendimento acerca da relação jurídica e alternância de titularidade entre Organização da Sociedade Civil (OSC) matriz e OSC filial e respectivos impactos na celebração de instrumentos jurídicos, considerando as competências desta Superintendência enquanto área central de convênios e parcerias.

3. No que diz respeito ao expediente em questão, os autos foram instruídos com a seguinte documentação em destaque:

- Consulta Jurídica (14054764), Ementa: Consulta sobre a relação jurídica e alternância de titularidade entre Organização da Sociedade Civil (OSC) matriz e OSC filial e respectivos impactos nos convênios de saída com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde, acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento celebrados entre estas e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais;

- Nota Jurídica nº 540/2019 (14073043) - Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde, Ementa: CONSULTA SOBRE ALTERAÇÃO DA RESOLUÇÃO SES Nº 6822/2019 – ALTERAÇÃO DE CNPJ DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE BELO HORIZONTE-MG – SEI 1320.01.0139881/2019-99.

4. Cabe elucidar que os documentos analisados por esta Assessoria Jurídica se restringem ao conteúdo da solicitação formulada e do processo encaminhado, sendo imprescindível destacar que não cabe a esta Assessoria verificar a legitimidade acerca da autoria e das declarações instruídas neste expediente.

5. É o relatório, em síntese.

II. PARECER:

DO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA CONSULTA

6. Preliminarmente, vale suscitar que na presente análise, esta Assessoria Jurídica se reserva, tão somente, às questões jurídicas que envolvem o expediente, sendo defeso adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes. (vide art. 17 §3º da Resolução AGE nº 26/2017)[\[1\]](#).

7. Produzidos tais esclarecimentos, passa-se ao exame do expediente propriamente dito.

FUNDAMENTAÇÃO

8. A presente análise pauta-se à luz da legislação vigente, em especial a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), bem como a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

9. Conforme informado, a Consulta encaminhada a esta Assessoria diz respeito à relação jurídica e alternância de titularidade entre Organização da Sociedade Civil (OSC) matriz e OSC filial e respectivos impactos nos convênios de saída com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde, acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento celebrados entre estas e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

10. Flávio Tartuce[\[2\]](#) conceitua a pessoa jurídica da seguinte forma:

As pessoas jurídicas, denominadas *pessoas coletivas, morais, fictícias* ou *abstratas*, podem ser conceituadas, em regra, como conjuntos de pessoas ou de bens arrecadados, que adquirem personalidade jurídica própria por uma ficção legal. Apesar de o Código Civil de 2002 não ter repetido, originalmente, o teor do art. 20 do CC/1916, a pessoa jurídica não se confunde com seus membros, sendo essa regra inerente à própria concepção da pessoa jurídica.

11. Nessa mesma linha, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho[\[3\]](#) esclarecem que:

O homem é um ser gregário por excelência.

Por diversas razões, inclusive de natureza social e antropológica, tende a agrupar-se, para garantir subsistência e realizar os seus propósitos.

Nesse contexto, a **pessoa jurídica**, figura moldada a partir de um fato social, ganha singular importância.

Assim, nascendo como **contingência do fato associativo**, o direito confere personalidade jurídica a esse grupo, viabilizando a sua atuação autônoma e fundacional, com personalidade própria, com vista à realização de seus objetivos.

Nessa linha de raciocínio, como decorrência desse fato associativo, podemos conceituar a **pessoa jurídica** como **o grupo humano, criado na forma da lei, e dotado de personalidade jurídica própria, para a realização de fins comuns.**

12. Já o Código Civil determina que:

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

(...)

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Parágrafo único. Decai em três anos o direito de anular a constituição das pessoas jurídicas de direito privado, por defeito do ato respectivo, contado o prazo da publicação de sua inscrição no registro.

Art. 46. O registro declarará:

I - a denominação, os fins, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver;

II - o nome e a individualização dos fundadores ou instituidores, e dos diretores;

III - o modo por que se administra e representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

IV - se o ato constitutivo é reformável no tocante à administração, e de que modo;

V - se os membros respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;

VI - as condições de extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio, nesse caso.

Art. 47. Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo.

Art. 48. Se a pessoa jurídica tiver administração coletiva, as decisões se

tomarão pela maioria de votos dos presentes, salvo se o ato constitutivo dispuser de modo diverso.

Parágrafo único. Decai em três anos o direito de anular as decisões a que se refere este artigo, quando violarem a lei ou estatuto, ou forem eivadas de erro, dolo, simulação ou fraude.

Art. 49. Se a administração da pessoa jurídica vier a faltar, o juiz, a requerimento de qualquer interessado, nomear-lhe-á administrador provisório.

Art. 49-A. A pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

Parágrafo único. A autonomia patrimonial das pessoas jurídicas é um instrumento lícito de alocação e segregação de riscos, estabelecido pela lei com a finalidade de estimular empreendimentos, para a geração de empregos, tributo, renda e inovação em benefício de todos. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

13. Desse contexto, se depreende que a pessoa jurídica, como um todo, é que possui personalidade, pois é ela sujeito de direitos e obrigações, assumindo com todo o seu patrimônio a correspondente responsabilidade, sendo certo que 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.

14. A opção de abertura de filial demanda procedimento semelhante à criação da matriz, especialmente quanto à necessidade de inscrição no registro competente pela circunscrição no estado, acompanhada da inscrição originária, bem como averbação da constituição do estabelecimento secundário no registro da sede^[4]. A exigência da inscrição originária, por si só, é capaz de esclarecer não se tratar de criação de nova pessoa jurídica, mas sim de sua extensão. Neste sentido, temos a jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS DA MATRIZ. PENHORA, PELO SISTEMA BACEN-JUD, DE VALORES DEPOSITADOS EM NOME DAS FILIAIS. POSSIBILIDADE. ESTABELECIMENTO EMPRESARIAL COMO OBJETO DE DIREITOS E NÃO COMO SUJEITO DE DIREITOS. CNPJ PRÓPRIO DAS FILIAIS. IRRELEVÂNCIA NO QUE DIZ RESPEITO À UNIDADE PATRIMONIAL DA DEVEDORA.

1. No âmbito do direito privado, cujos princípios gerais, à luz do art. 109 do CTN, são informadores para a definição dos institutos de direito

tributário, a filial é uma espécie de estabelecimento empresarial, fazendo parte do acervo patrimonial de uma única pessoa jurídica, partilhando dos mesmos sócios, contrato social e firma ou denominação da matriz. Nessa condição, consiste, conforme doutrina majoritária, em uma universalidade de fato, não ostentando personalidade jurídica própria, não sendo sujeito de direitos, tampouco uma pessoa distinta da sociedade empresária. Cuida-se de um instrumento de que se utiliza o empresário ou sócio para exercer suas atividades.

2. A discriminação do patrimônio da empresa, mediante a criação de filiais, não afasta a unidade patrimonial da pessoa jurídica, que, na condição de devedora, deve responder com todo o ativo do patrimônio social por suas dívidas, à luz de regra de direito processual prevista no art. 591 do Código de Processo Civil, segundo a qual "o devedor responde, para o cumprimento de suas obrigações, com todos os seus bens presentes e futuros, salvo as restrições estabelecidas em lei".

3. O princípio tributário da autonomia dos estabelecimentos, cujo conteúdo normativo preceitua que estes devem ser considerados, na forma da legislação específica de cada tributo, unidades autônomas e independentes nas relações jurídico-tributárias travadas com a Administração Fiscal, é um instituto de direito material, ligado à questão do nascimento da obrigação tributária de cada imposto especificamente considerado e não tem relação com a responsabilidade patrimonial dos devedores prevista em um regramento de direito processual, ou com os limites da responsabilidade dos bens da empresa e dos sócios definidos no direito empresarial.

4. A obrigação de que cada estabelecimento se inscreva com número próprio no CNPJ tem especial relevância para a atividade fiscalizatória da administração tributária, não afastando a unidade patrimonial da empresa, cabendo ressaltar que a inscrição da filial no CNPJ é derivada do CNPJ da matriz.

5. Nessa toada, limitar a satisfação do crédito público, notadamente do crédito tributário, a somente o patrimônio do estabelecimento que participou da situação caracterizada como fato gerador é adotar interpretação absurda e odiosa. Absurda porque não se concilia, por exemplo, com a cobrança dos créditos em uma situação de falência, onde todos os bens da pessoa jurídica (todos os estabelecimentos) são arrecadados para pagamento de todos os credores, ou com a possibilidade de responsabilidade contratual subsidiária dos sócios pelas obrigações da sociedade como um todo (v.g. arts. 1.023, 1.024, 1.039, 1.045, 1.052, 1.088 do CC/2002), ou com a administração de todos os estabelecimentos da sociedade pelos mesmos órgãos de deliberação, direção, gerência e fiscalização. Odiosa porque, por princípio, o credor privado não pode ter mais privilégios que o credor público, salvo exceções legalmente expressas e justificáveis.

6. Recurso especial conhecido e provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n. 8/08. (Processo REsp 1355812 / RS RECURSO ESPECIAL 2012/0249096-3. Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141). Data da Publicação/Fonte DJe 31/05/2013, RDDT vol. 215 p. 204, RDTAPET vol. 38 p. 231. Tema Repetitivo 614.)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO PRÉ-EXECUTIVIDADE. IRREGULARIDADE DA COBRANÇA. COMPROVAÇÃO DE PLANO. INEXISTÊNCIA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PENHORA ON LINE DE VALORES DEPOSITADOS EM NOME DA MATRIZ E DAS FILIAIS. POSSIBILIDADE. CNPJ'S DISTINTOS. IRRELEVÂNCIA. UNIDADES VINCULADAS À MESMA PERSONALIDADE JURÍDICA. PRECEDENTE DO STJ. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A exceção de pré-executividade é admitida para discussão de matérias de ordem pública ou daquelas que não dependam de dilação probatória.

2. Ausente comprovação, de plano, acerca da alegada irregularidade da cobrança, a questão não comporta análise na estreita via da exceção de pré-executividade.

3. Considerando a tese firmada pelo STJ quando do julgamento do RESp nº 1355812/RS, no sentido de que "Inexistem óbices à penhora, em face de dívidas tributárias da matriz, de valores depositados em nome das filiais", ainda que a dívida exequenda decorra de atividade praticada pela filial, havendo inadimplemento, é possível que a matriz sofra os efeitos da penhora e vice-versa, **porquanto deve ser considerada a unidade patrimonial da pessoa jurídica.** (1 - Processo: Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.19.126251-8/001. 1262526-04.2019.8.13.0000 (1). Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes. Data de Julgamento: 14/11/2019. Data da publicação da súmula: 22/11/2019)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - BENEFÍCIO DA JUSTIÇA GRATUITA - DEMONSTRAÇÃO - DEFERIMENTO - MATRIZ E FILIAL - EXISTENCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA.

- O benefício de justiça gratuita apenas pode ser concedido àqueles que não têm condições de arcar com os custos do processo, sem prejuízo para seu sustento e de sua família.

- A filial e matriz estão vinculados à mesma personalidade jurídica, independentemente da existência de diferentes CNPJ's para cada uma. (Processo: Agravo de Instrumento-Cv 1.0086.12.001676-0/002. 1401241-60.2018.8.13.0000 (1). Relator(a): Des.(a) Pedro Aleixo. Data de Julgamento: 15/05/2019. Data da publicação da súmula: 16/05/2019)

15. Observa-se, portanto, que a atribuição de números diferentes aos CNPJs tem como finalidade permitir o controle do exercício das atividades sob o prisma da legislação tributária, sendo considerado, cada estabelecimento, como domicílio distinto para fins tributários. O Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região já se manifestou sobre o tema:

PERSONALIDADE JURÍDICA - MATRIZ E FILIAL - NÚMERO DE CNPJ DIVERSO NÃO CARACTERIZA EMPRESAS DISTINTAS. **A inscrição no CNPJ não atribui a personalidade jurídica. Esta decorre do registro de seus atos constitutivos.** Não existindo o imprescindível registro, não há que se falar em personalidade. Inteligência do disposto no art. 45, do CC: "Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo". **O CNPJ, a rigor, constitui-se apenas em um**

cadastro que, administrado pela Receita Federal, registra as informações relativas às pessoas jurídicas. (TRT-9ª, Acórdão nº 31.782/07, Processo nº 17116-2005-015-09-00 PR 171162005-15-9-00-0, Rel. Sueli Gil El Rahi, DJPR de 30.10.2007.)

16. Bem como o Tribunal de Justiça do Paraná:

AGRAVO DE INSTRUMENTO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DE FILIAL PENHORA ONLINE PEDIDO DE BLOQUEIO, VIA BACEN-JUD, A SER EFETIVADO NO CNPJ DA MATRIZ POSSIBILIDADE PERSONALIDADE JURÍDICA DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA QUE É ADQUIRIDA COM A INSCRIÇÃO DE SEU ATO CONSTITUTIVO NA JUNTA COMERCIAL (ART. 985 C/C ART. 45 DO CC) REGISTRO DA MATRIZ QUE FICA VINCULADO À INSCRIÇÃO DA RESPECTIVA SEDE (ART. 969 DO CC) MATRIZ E FILIAL QUE CONSTITUEM A MESMA PESSOA JURÍDICA AUTONOMIA APENAS PARA FINS FISCAIS INSCRIÇÃO INDIVIDUALIZADA NO CNPJ- JURISPRUDÊNCIA DO STJ RECONHECENDO A POSSIBILIDADE DE EXPEDIÇÃO DE CPEN- **AUTONOMIA TRIBUTÁRIA DAS FILIAIS QUE NÃO AFASTA A UNICIDADE DA PESSOA JURÍDICA** PATRIMÔNIO ÚNICO POSSIBILIDADE DE PENHORA DOS BENS DA MATRIZ POR DÍVIDAS DA FILIAL OU VICE-VERSA DECISÃO REFORMADA. "As normas concernentes ao CNPJ, que subdividem as pessoas jurídicas de acordo com cada um de seus estabelecimentos, destinam-se apenas a facilitar as atividades scalizatórias, não possuindo o efeito de cindir as pessoas jurídicas que se estabelecem em mais de um lugar, nem o seu patrimônio, que permanece único, vinculado à personalidade jurídica comum" (AI nº 0001586-06.2012.404.0000/SC, de relatoria do Des. Federal Leandro Paulsen, TRF4). RECURSO PROVIDO. (TJPR, Processo nº 918986-8 (Acórdão), Rel. Josély Dittrich Ribas, DJ de 26.09.2012.)

17. A autonomia exposta não afeta a análise relativa aos tributos federais cujo recolhimento é centralizado na matriz, devendo, todavia, ser comprovada a regularidade dos demais estabelecimentos quanto aos demais tributos, conforme a manifestação do STJ:

(...) artigo 127, I, do Código Tributário Nacional consagra o princípio da autonomia de cada estabelecimento da empresa que tenha o respectivo CNPJ, o que justica o direito a certidão positiva com efeito de negativa em nome de lial de grupo econômico, ainda que restem pendências tributárias da matriz ou de outras liais . (STJ, Recurso Especial nº 1003052, Rel. Castro Meira, DJE de 02.04.2008.)

18. Nesse mesmo sentido, entendeu o TCU no Acórdão n. 1963/2018 que a filial pode executar o contrato em que a matriz foi licitante, desde que a filial possua regularidade jurídica. Na mesma decisão, o Tribunal estabeleceu que a regularidade fiscal da matriz pode ser aproveitada às filiais, desde que a arrecadação seja feita de forma "centralizada", como nos casos de certidões de INSS e FGTS:

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.

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.

[...]

20. Pelo exposto, tanto a matriz, quanto a filial, podem participar de licitação e uma ou outra pode realizar o fornecimento, haja vista tratar-se da mesma pessoa jurídica. Atente-se, todavia, para a regularidade fiscal da empresa que fornecerá o objeto do contrato, a fim de verificar a cumprimento dos requisitos de habilitação.

21. Caso comum, por força da necessidade de comprovação da regularidade fiscal, prevista no inciso IV do art. 27 da Lei n.º 8.666/93, é o de diversas empresas (filiais) apresentarem, para esse fim, documentos emitidos sob o CNPJ de suas matrizes, em razão de suas certidões estarem vencidas. Desse modo, alegam serem válidas tais certidões, uma vez que o recolhimento dos tributos e das contribuições federais é realizado de forma centralizada pela matriz, abrangendo, portanto, suas filiais." (TCU. Acórdão nº 3056/2008 - Plenário. Min. Rel. Benjamin Zymler. Julgado em 10/12/2008)

(...)

19. Essa regularidade, por sua vez, não exige a necessidade da comprovação da regularidade fiscal daquele que prestará os serviços, o que já foi exposto pelo STJ:

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO SOMENTE DA MATRIZ. REALIZAÇÃO DO CONTRATO POR FILIAL. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGO 29, II E III, DA LEI DE LICITAÇÕES MATÉRIA FISCAL. DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 127, II, CTN. I - **Constatado que a filial da empresa ora interessada é que cumprirá o objeto do certame licitatório, é de se exigir a comprovação de sua regularidade fiscal, não bastando somente a da matriz, o que inviabiliza sua contratação pelo Estado. Entendimento do artigo 29, incisos II e III, da Lei de Licitações, uma vez que a questão nele disposta é de natureza fiscal. II - O domicílio tributário das pessoas jurídicas de direito privado, em relação aos atos ou fatos que dão origem à obrigação, é o de cada estabelecimento - artigo 127, II, do Código Tributário Nacional. III - Recurso improvido." (STJ, REsp 900.604/RN, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/03/2007, DJ 16/04/2007 p. 178 – grifou-se)**

20. Observa-se haver particularidades no âmbito do tratamento tributário dado à matriz e filial, especialmente no que tange à autonomia dessas, não sendo, todavia, possível analisá-las em tese, até por se tratar de competência da Secretaria de Estado de Fazenda coordenar a política tributária e fiscal do Estado.

21. Verifica-se que os documentos requisitados pela Resolução Conjunta SEGOV/CGE n. 05/2020, alterada pela Resolução Conjunta SEGOV/CGE n. 06/2020, para fins de cadastro no CAGEC têm grande parte de seu fundamento jurídico naqueles exigidos pela Lei n. 8.666/1993,

sendo profícuo exarar o entendimento de tribunais quanto às contratações de filiais e matrizes.

22. A CGU, no Pedido de Esclarecimento n. 02/2013 se manifestou sobre a documentação de filiais e matrizes no que tange aos atestados de capacidade técnica, entendendo que esses são aceitos emitidos em nome e CNPJ tanto da matriz quanto da filial.

22. Quanto à habilitação jurídica, por se tratar de regularidade dos atos constitutivos, estatutos ou contratos sociais, deve ser feita por meio de documentos sociais da entidade que detém a personalidade jurídica, bem como dos registros da criação de sua filial.

23. A Regularidade fiscal, por sua vez, tem a diferenciação já tratada, relativamente a tributos de âmbito nacional que poderiam ser apresentados pela matriz, enquanto outros deveriam ser apresentados relativamente ao domicílio tributário de cada estabelecimento, o que deve ser observado no cadastro.

24. Relativamente aos Cadastros de Inadimplência do Estado, a Assessoria Jurídica da CGE já se manifestou sobre o tema por meio do Parecer n. 13/2013, debruçando-se sobre o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual - CAFIMP :

De início, verifica-se que, pelas normas de Direito Civil^[5], matriz e filial constituem estabelecimentos da mesma pessoa jurídica de direito privado. Com efeito, a empresa é considerada uma só, quer haja um, quer haja vários estabelecimentos, sendo esta uma questão de domicílio da pessoa jurídica, seara na qual se admite a pluralidade.

(...)

A circunstância de o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ de cada estabelecimento ser diferente ocorre porque as normas relativas a esse cadastro são de natureza tributária e destinam-se a facilitar as atividades fiscalizatórias do Poder Público das diversas esferas de governo, não possuindo o efeito de cindir as pessoas jurídicas que se estabelecem em mais de um lugar.

(...)

Vislumbra-se, pois, que não há dúvida de que matriz e filial compõem a mesma pessoa jurídica, conforme a teoria geral da personalidade, instituída e consagrada pelo Direito Civil.

*Ante o exposto, reputando suficientes as considerações até então expendidas, **entende esta Assessoria Jurídica que uma vez punida a matriz ou a filial de uma empresa, com alguma das sanções que implicam no impedimento de licitar e contratar com o Poder Público, os efeitos restritivos atingem, inexoravelmente, a empresa como um todo.***

25. O entendimento majoritário da jurisprudência é de que, em casos de contratação, seria possível a transferência da execução do objeto pactuado da matriz para o estabelecimento filial da empresa, visto não ferir a pessoalidade do contrato, desde que haja a regularidade do estabelecimento responsável. Isso não quer dizer, todavia, a necessidade de verificação da regularidade fiscal de todos seus estabelecimentos, o que poderia gerar a inviabilidade da apresentação de todas certidões, a depender do tamanho daquela Pessoa Jurídica. Essencial, portanto, interpretar as exigências sob a luz dos critérios de razoabilidade, para que a Administração solicite a documentação do estabelecimento responsável pela execução do objeto.

26. Conclui-se que a vedação quanto à irregularidade da filial ou matriz, no CAGEC, deve ser analisada em concreto, relativamente ao item em que há a inadimplência, por haver a

possibilidade de utilização de parte de documentos regulares de outro estabelecimento, conforme já exposto, não havendo que se falar em impacto automático da irregularidade para os demais estabelecimentos.

27. Prosseguindo na análise do expediente, resta clara a possibilidade de celebração de parcerias tanto com a OSC matriz, quanto à OSC Filial, não havendo total liberalidade quanto à escolha, devendo constar do instrumento o estabelecimento que de fato executará o objeto. Para a assinatura, por sua vez, há necessidade de analisar especificamente os atos constitutivos de ambas para verificação da competência de seu representante legal para assinatura, não cabendo a análise em tese.

28. Salienda-se, ainda, que a Nota Jurídica n. 540/2019, formulada pela Secretária de Estado de Saúde partiu do Princípio da Autotutela do Estado, em verificação a esclarecimento encaminhado por deputado responsável pela indicação da emenda parlamentar, que por razões que não constam dos autos, foi direcionada à filial, quando deveria ter sido à matriz. Logo, trata-se de diagnóstico pontual, aplicável apenas àquele expediente.

29. Quanto aos questionamentos feitos relativamente à possibilidade de se suprimir a exigência de tempo de emissão dos CNPJs de filiais, nos casos em que a matriz, ou somente outros estabelecimentos da pessoa jurídica tenham o prazo mínimo de emissão, não cabe a essa Assessoria afastar exigência legal prevista para o celebrante do instrumento de parceria, entendendo-se que o legislador conhece a diferenciação entre personalidade jurídica e cadastro junto à Receita Federal para fins fiscais.

III. CONCLUSÃO:

30 Ante o exposto, pode ser visto que a automatização da aplicação de entendimento relativo à irregularidade no CAGEC tem aplicação melindrosa, diante de todas particularidades expostas, o que deve ser evitado pela área competente, por meio de análise individualizada dos cadastros.

Belo Horizonte, 07 de julho de 2020.

Henrique Higidio Braga Junior

Assessor Jurídico

MASP: 1.296.874-9 / OAB/MG 125.649

De Acordo:

Clarissa Teixeira Elói Santos

Procuradora do Estado

OAB/MG 121.793 / MASP 1.327.302-4

[\[1\]](#) Art. 17 - (...) §3º - A nota jurídica ou parecer jurídico deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador adentrar na análise de aspectos

técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariiedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

[2] TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil. Volume Único**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. P. 138.

[3] GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 113.

[4] Art. 969. O empresário que instituir sucursal, filial ou agência, em lugar sujeito à jurisdição de outro Registro Público de Empresas Mercantis, neste deverá também inscrevê-la, com a prova da inscrição originária.

Parágrafo único. Em qualquer caso, a constituição do estabelecimento secundário deverá ser averbada no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede.

Art. 1.000. A sociedade simples que instituir sucursal, filial ou agência na circunscrição de outro Registro Civil das Pessoas Jurídicas, neste deverá também inscrevê-la, com a prova da inscrição originária.

Parágrafo único. Em qualquer caso, a constituição da sucursal, filial ou agência deverá ser averbada no Registro Civil da respectiva sede.

[5] Art. 969. O empresário que instituir sucursal, filial ou agência, em lugar sujeito à jurisdição de outro Registro Público de Empresas Mercantis, neste deverá também inscrevê-la, com a prova da inscrição originária.

Parágrafo único. Em qualquer caso, a constituição do estabelecimento secundário deverá ser averbada no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede.



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Higidio Braga Junior, Assessor(a)**, em 07/07/2020, às 13:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Clarissa Teixeira Eloi Santos, Procurador(a) Chefe**, em 07/07/2020, às 14:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **14544785** e o código CRC **B72685A8**.