



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS
Av Prudente de Moraes, 100 - Bairro Cidade Jardim - CEP 30.380-002 - Belo Horizonte - MG

PARECER - AJUC/DG

Parecer AJUC/DG nº 473/2025
Processo nº 0010977-04.2024.6.13.8000

Ementa: Consulta. Licitação. Prestação dos serviços de almoxarife e auxiliares de movimentação de carga, com dedicação exclusiva de mão de obra. Licitante, associação sem fins lucrativos, provisoriamente classificada em primeiro lugar, em decorrência de sua proposta não apresentar valores relacionados com as contribuições sociais, como INSS, salário educação, FAP (antigo SAT), Sistema S (SESI/SESC, SENAI/SENAC, SEBRAE) e INCRA. Inexistência de comprovação de nexo entre os serviços a serem contratados e os objetivos sociais da licitante. Disposições estatutárias com conteúdo demasiadamente aberto. Desclassificação da proposta que se impõe, sob pena de ofensa ao sistema de seguridade social e aos princípios da isonomia e da livre concorrência, assegurados na Constituição Federal.

À Seção de Licitações (SELIC),

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo visando à contratação da prestação dos serviços de estoquistas (almoxarifes) e de auxiliares de movimentação de carga, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

2. A Seção de Licitações (SELIC), no Documento nº 6778645, assim se manifestou:

A contratação pretendida foi estimada, pela Seção de Compras, em

R\$8.783.778,93 (oito milhões, setecentos e oitenta e três mil setecentos e setenta e oito reais e noventa e três centavos).

Encerrada a etapa de lances do Pregão em epígrafe, classificou-se em primeiro lugar o INSTITUTO SOCIAL SE LIGA (CNPJ nº 29.846.409/0001-05), com o valor ofertado de R\$6.099.511,94 (seis milhões, noventa e nove mil quinhentos e onze reais e noventa e quatro centavos).

Após análise da proposta e planilhas de formação de preços encaminhadas, verificou-se que a licitante é uma entidade sem fins lucrativos e certificada como Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), conforme documento nº 6774267, fls 65, nos termos da Lei Complementar nº 187/2021; portanto, beneficiando-se de imunidade no que diz respeito à cotação das contribuições sociais, como INSS, salário educação, FAP (antigo SAT), Sistema S (SESI/SESC, SENAI/SENAC, SEBRAE), INCRA, conforme declarado no doc. nº 6774267, fl. 20. Ainda, declara ter imunidade dos impostos federais, como PIS e COFINS, conforme doc. nº 6774267, fl. 22. Nesse sentido, todas essas rubricas foram zeradas nas planilhas de formação de preços encaminhadas (doc. nº 6774267, fl. 8 a 12, o que a oportunizou ofertar um preço bem abaixo do estimado e classificar-se em primeiro lugar.

Importante ressaltar que o subitem 2.7.6. do edital veda somente a participação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, atuando nessa condição.

A jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União é no sentido de que não deve haver vedação genérica à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações. Todavia, necessário existir um nexo entre os serviços a serem prestados com os estatutos e objetivos sociais da entidade prestadora de serviços, não podendo, também, haver distribuição de lucros entre seus membros - Acórdão nº 2481/2024-Plenário.

Nesse sentido, imprescindível se faz a consulta ao Estatuto Social da licitante (documento nº 6774442) para verificação do preenchimento dos requisitos exigidos pelo TCU:

1. Nexo entre os serviços a serem prestados e objetivos sociais da entidade prestadora de serviços, previstos no estatuto;
2. Inexistência de distribuição de lucros entre seus membros.

O art. 2º do Estatuto Social (doc. 6774442, fl. 13) dispõe sobre a vedação de remuneração, distribuição de lucro, vantagem e bônus a seus dirigentes, associados e mantenedores, em conformidade com o entendimento da Corte de Contas, preenchendo, portanto, s.m.j., o requisito 2 disposto acima.

Já a finalidade, figura no parágrafo 1º, do art. 2º, (doc. 6774442, fl. 13):

Parágrafo 1º - o Instituto Social SE LIGA tem por finalidade a promoção do desenvolvimento nas áreas: assistência social, saúde, educação, meio ambiente, cultura, esporte, lazer, além da promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais.

Quanto aos objetivos, encontram-se elencados no artigo 3º do

Estatuto Social (doc. 6774442, fl. 13-14):

Art. 3º - O Instituto Social SE LIGA tem por objetivos apoiar, incentivar, desenvolver e promover a assistência social, saúde, educação, meio ambiente, cultura, esporte, lazer. Para a consecução de seus objetivos, poderá realizar quaisquer atividades que com eles sejam compatíveis ou necessárias, dentre as quais:

(...)

XVII - Trabalhar em parceria com poder público/privado, em contratos de gestão de apoio e mão obra, terceirização, dentre os quais incluem-se as seguintes áreas: Enfermagem, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Serviço Social, Educador físico, Equipe de Higienização e Limpeza técnica em ambiente hospitalar.

Verifica-se, pois, que referido Estatuto menciona políticas e programas que visam garantir direitos básicos e proteção de pessoas em situações de vulnerabilidade e risco social, bem como visa prestar serviços, benefícios e realizar projetos que buscam fortalecer a comunidade, combater a pobreza e promover a inclusão social, articulando-se com outras áreas como saúde e educação.

Como auxílio, trazemos um excerto do Parecer nº 507/2023 da Advocacia do Senado Federal (ADVOSF), que se debruçou sobre a questão da participação de entidades sem fins lucrativos em certame realizado por aquele órgão:

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do Pedido de Reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, alterando a redação ao subitem 1.4.1.1 do Acórdão n.º 5.555/2009-2.ª Câmara, dirigido à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), e que, doravante, em caráter normativo, aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, que passa a ter o seguinte teor:

9.1.1. determinar que não habilitem, nos certames licitatórios para a contratação de serviços de terceirização ou semelhantes, entidades sem fins lucrativos cujos estatutos e objetivos sociais não tenham nexos com os serviços a serem prestados; e

9.1.2. dar ciência deste Acórdão ao recorrente, à Fiocruz, à Milênio Assessoria Empresarial Ltda., à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como visto, o TCU não admite a restrição geral e indistinta de participação de entidades sem fins lucrativos nas licitações públicas. O exame dos julgados denota a importância do exame percuente dos atos constitutivos da instituição privada participante do certame para confirmar se o objeto da licitação é plenamente compatível com as ações e as atividades previstas em seu Estatuto Social para atingimento dos fins a que se destina. Não o sendo, caso se admitisse a habilitação dessas entidades para concorrerem à prestação dos serviços, estar-se-ia favorecendo o desvio de finalidade para o qual foi criada a instituição.

No nosso sentir, o objeto que ora o Senado pretende licitar configura atividade tipicamente empresarial de prestação de serviços

"terceirizados", pois se busca a contratação de serviços de apoio técnico e operacional, de natureza continuada, com disponibilização de mão de obra residente, para realização de atividades de meio na área de atuação da Secretaria de Comunicação Social (SECOM) e de outros órgãos do Senado Federal que também demandam atividades específicas de comunicação social. Esses serviços não se mostram, a priori, compatíveis com a finalidade social para a qual são vocacionadas as entidades sem fins lucrativos – elas não podem atuar como simples fornecedoras de mão de obra (intermediação), afastando-se de seus objetivos sociais. E é justamente essa finalidade social que lhes possibilitam gozar de imunidade tributária e de outros benefícios fiscais, inteligência do art. 150, VI, "c" e § 4º da Constituição, bem como do art. 9, IV, alínea "c", c/c art. 14, § 2º, ambos do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966, com a redação dada pela Lei Complementar nº 104/2001):

CRFB/88:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

(...)

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

(...)

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

(...)

CTN:

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

IV - cobrar imposto sobre:

(...)

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste

Capítulo;

(...)

SEÇÃO II

Disposições Especiais

(...)

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.

Caso se tratasse da contratação de entidade sem fins econômicos para o desenvolvimento de ações na área fim da SECOM, cogitar-se-ia de correlação entre eventuais fins de natureza cultural, educacional ou de assistência social contemplados em seu estatuto social com a missão institucional desenvolvida por aquela Secretaria, mas o que se busca de fato contratar são atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à linha de ação da SECOM, ou seja, mão de obra técnica e operacional para os veículos de comunicação do Senado Federal, vide excerto do Termo de Referência (NUP 00100.115088/2023-30):

(...)

Como dito alhures, o exame do Estatuto e os fins sociais da instituição privada podem revelar perfeita compatibilidade com o objeto da licitação, ainda que caracterizado como típica "atividade econômica" – não basta a previsão estatutária genérica da execução de atividades similares ao serviço que se pretende contratar, vai além disso, referidas atividades devem guardar estreita relação com a finalidade social para a qual foi direcionada a entidade sem fins lucrativos – o voto condutor do Acórdão nº 2.847/2019- Plenário ressalta com muita propriedade:

(...)

10. É certo, assim, que as disposições do art. 53 do Código Civil não vedam a que Administração Pública contrate associação civil sem fins lucrativos. Logo, nesse ponto, a representação não procede.

11. Entretanto, se as normas de regência e a jurisprudência deste Tribunal exigem que o objeto do contrato administrativo, nesses casos, não implique desvio de finalidade da associação sem fins lucrativos, é logicamente certo que o estatuto da contratada deva ter objetivos específicos, que lhe confirmem uma identidade institucional, uma singularidade de propósitos, condição sine qua non para que se estabeleça, com razoável precisão, o nexo que se exige entre objetivos institucionais e objeto contratual. [grifou-se]

12. Pois bem, no caso vertente, conforme demonstrado, as disposições estatutárias da Abradecont, notadamente aquelas descritas no art. 4º, inciso XXI, embora invocadas pelo órgão fiscalizado e pela referida associação como fundamento para a contratação questionada, possuem conteúdo demasiadamente aberto, o que, em tese, permitiria adequar sua finalidade institucional a praticamente qualquer objeto de terceirização de serviços pretendidos pela Administração. Isso tornaria inócua a exigência de nexo específico entre o objetivo institucional da associação civil e o objeto do contrato administrativo. [grifo no original]

13. Convém recordar que esse requisito - de nexo específico entre objetivos estatutários e objeto contratual - é necessário para estabelecer um *discrimen* mínimo entre as associações sem fins lucrativos e as sociedades empresariais, em relação às possibilidades de contratação com a Administração Pública. Do contrário, estar-se-iam criando condições não isonômicas entre ambas as espécies de licitantes, pois os primeiros, com menor carga tributária, ingressariam em uma ampla gama de certames em condições privilegiadas em relação aos últimos. [grifou-se]

14. Também merece destaque o argumento do Parquet especializado no sentido de que, apesar de o estatuto da Abradecont mencionar, de forma genérica, os termos *terceirização* e *emprego*, "a atividade de mera locação de mão de obra para o Poder Público não se coaduna com o espírito estatutário da entidade de "empreender a assistência social", "promover a defesa de direitos sociais" ou "defender direitos do consumidor e do trabalhador", o que configura "claro desvio de finalidade".

15. Dessa forma, a representação é parcialmente procedente, tendo em vista que os objetivos genéricos consignados no estatuto da Abradecont não permitem estabelecer o necessário e preciso vínculo com o objeto da contratação, sob pena de desvio de finalidade da referida associação civil sem fins lucrativos."

Analizando o Estatuto Social da entidade, indaga-se, por conseguinte, se o objeto da licitação seria compatível com as ações e atividades por ela desenvolvidas, dada sua natureza genérica.

Questiona-se, portanto, a existência de nexo entre o objeto da licitação e os objetivos institucionais da entidade, bem como se atividades desejadas pela Administração guardam estreita relação com a finalidade social para a qual foi direcionada a entidade sem fins lucrativos.

Objetiva-se, portanto, evitar a aceitação da proposta da entidade, caso se constate afastamento dos seus objetivos sociais, que é justamente o que lhe garante a imunidade tributária e benefícios fiscais, promovendo desigualdade e frustrando o caráter competitivo do certame.

3. Assim, foram os autos encaminhados a esta Assessoria Jurídica de Contratações (AJUC) para análise e orientação acerca da compatibilidade entre o objeto licitado e o objetivo social do INSTITUTO SOCIAL SE LIGA, classificado em primeiro lugar no Pregão Eletrônico nº 90050/2024, por ora suspenso.

4. Feito o breve relato, seguem as considerações.

II - FUNDAMENTAÇÃO

5. Conforme relatado, pretende-se, por meio do presente processo administrativo, a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de estoquistas (almoxarifes) e de auxiliares de movimentação de carga, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

6. Iniciado o processo licitatório, foi classificado em primeiro lugar o INSTITUTO SOCIAL SE LIGA (entidade sem fins lucrativos e certificada como Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, consoante Documento nº 6774267 - p. 65), em decorrência de sua proposta, sob a alegação de imunidade tributária, não apresentar valores relacionados com as contribuições sociais, como INSS, salário educação, FAP (antigo SAT), Sistema S (SESI/SESC, SENAI/SENAC, SEBRAE) e INCRA.

7. Em primeiro lugar, impõe-se ressaltar que as contratações públicas devem, em regra, ocorrer mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

8. Acerca da matéria, a jurisprudência do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme no sentido de que, embora não possa *"haver vedação genérica à participação de instituições sem fins lucrativos em licitações públicas, tendo em vista a inexistência de previsão legal"*, *"a participação dessas entidades não econômicas em certames públicos está condicionada à demonstração da compatibilidade entre o objeto licitado e a finalidade de atuação da organização social, conforme especificamente estabelecido em seu estatuto"* (Acórdão nº 2481/2024 - Plenário, dentre vários outros).

9. Especificamente a respeito da necessidade de nexos específicos entre os objetivos estatutários e o objeto contratual licitado, colha-se o seguinte entendimento, de igual maneira, do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU):

12. Pois bem, no caso vertente, conforme demonstrado, as disposições estatutárias da Abradecont, notadamente aquelas descritas no art. 4º, inciso XXI, embora invocadas pelo órgão fiscalizado e pela referida associação como fundamento para a contratação questionada, possuem conteúdo demasiadamente aberto, o que, em tese, permitiria adequar sua finalidade institucional a praticamente qualquer objeto de terceirização de serviços pretendidos pela Administração. Isso tornaria inócua a exigência de nexos específicos entre o objetivo institucional da associação civil e o objeto do contrato administrativo.

13. Convém recordar que esse requisito - de nexos específicos entre objetivos estatutários e objeto contratual - é necessário para estabelecer um *discrimen* mínimo entre as associações sem fins lucrativos e as sociedades empresariais, em relação às possibilidades de contratação com a Administração Pública. Do contrário, estar-se-iam criando condições não isonômicas entre ambas as espécies de licitantes, pois os primeiros, com menor carga tributária, ingressariam em uma ampla gama de certames em condições privilegiadas em relação aos últimos.

14. Também merece destaque o argumento do *Parquet* especializado no sentido de que, apesar de o estatuto da Abradecont mencionar, de forma genérica, os termos *terceirização* e *emprego*, "a atividade de mera locação de mão de obra para o Poder Público não se coaduna com o espírito estatutário da entidade de "empreender a assistência social", "promover a defesa de direitos sociais" ou "defender direitos do consumidor e do trabalhador", o que configura "claro desvio de finalidade" (Acórdão nº 2847/2019).

10. Nesse contexto, portanto, ainda que inexistisse vedação legal à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações promovidas pela Administração Pública, mostrava-se indispensável que o objeto licitado seja especificamente compatível com o objeto social da entidade, conforme estabelecido em seu ato constitutivo.

11. Na espécie, o art. 3º, XVII, do Estatuto Social do INSTITUTO SOCIAL SE LIGA, alterado em 26 de janeiro de 2025, tem a seguinte redação:

Art. 3º - O Instituto Social SE LIGA tem por objetivos apoiar, incentivar, desenvolver e promover a assistência social, saúde, educação, meio ambiente, cultura, esporte, lazer. Para a consecução de seus objetivos, poderá realizar quaisquer atividades que com eles sejam compatíveis ou necessários, dentre as quais:

[...]

XVII- Trabalhar em parceria com poder público/privado, em contratos de gestão de apoio e mão obra, terceirização, dentre os quais incluem-se as seguintes áreas: Enfermagem, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Serviço Social, Educador físico, Auxiliar de Escritório, Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Almoxarife, Controlador de Acesso, Cozinheiro, Motorista, Profissional de Manutenção Predial, Porteiro, Recepcionista, Equipe de Higienização, Limpeza técnica em ambiente hospitalar, Limpezas operacionais administrativas, Copeiragem, Jardinagem e Hotelaria.

12. Conforme se percebe, o referido dispositivo estatutário tem conteúdo demasiadamente aberto, permitindo à referida associação, em tese, atuar, na realidade, como sociedade empresária, participando de qualquer licitação que envolva gestão de mão de obra, mas sem recolher as contribuições sociais devidas, em ofensa ao sistema de seguridade social e aos princípios da isonomia e da livre concorrência, assegurados na Constituição Federal.

13. Com efeito, na licitação em análise (na qual se pretende a contratação dos serviços de almoxarife e auxiliar de movimentação de carga), vislumbra-se que o INSTITUTO SOCIAL SE LIGA atuaria como simples fornecedor de mão de obra, afastando-se de seus objetivos sociais previstos no art. 3º, *caput*, do seu Estatuto Social: *"apoiar, incentivar, desenvolver e promover a assistência social, saúde, educação, meio ambiente, cultura, esporte, lazer"*.

14. Na espécie, portanto, não comprovada a existência de nexo específico entre o objetivo institucional da associação civil e o objeto do contrato administrativo a ser celebrado, impõe-se a desclassificação da proposta sob análise.

III - CONCLUSÃO

15. Ante o exposto, em atendimento ao preceito do art. 8º, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, o presente parecer é pela desclassificação da proposta apresentada pelo INSTITUTO SOCIAL SE LIGA no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90050/2025, ante a ausência de nexo entre o objeto licitado e os objetivos sociais da entidade.

Manuela Gontijo Pfeffer
Analista Judiciário

Mateus Tavares Rabelo
Assistente Jurídico

Hamilton José Rodrigues de Lima
Assessor Jurídico de Contratações



Documento assinado eletronicamente por **HAMILTON JOSÉ RODRIGUES DE LIMA**, Assessor(a) Jurídico(a), em 02/10/2025, às 18:33, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MATEUS TAVARES RABELO**, Analista Judiciário, em 02/10/2025, às 18:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.tre-mg.jus.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6788269** e o código CRC **1D14E7BC**.

0010977-04.2024.6.13.8000

6788269v1