



PROCESSO	:	188.588-0/2024
FISCALIZADO	:	SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG
GESTOR	:	BASÍLIO BEZERRA GUIMARÃES DOS SANTOS
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/SEPLAG/2024
INTERESSADO	:	INSTITUTO DE DIGNIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – IDDS
RELATOR	:	CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS
OS	:	2841/2025
EQUIPE	:	CLOVIS DE ALMEIDA GODOI JUNIOR – AUDITOR PÚBLICO EXTERNO

1. OBJETO

Análise da manifestação apresentada pelo Instituto de Dignidade e Desenvolvimento Social – IDDS, em resposta à citação determinada por este Tribunal no âmbito da Representação de Natureza Externa que questiona a legalidade de sua habilitação no Pregão Eletrônico nº 007/SEPLAG/2024.

2. CONTEXTO DA FISCALIZAÇÃO

A Representação tem origem em questionamentos quanto à legalidade da participação de entidade sem fins lucrativos em licitação voltada à contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. O IDDS sagrou-se vencedor dos 15 (quinze) lotes do certame. A equipe técnica da 2ª Secex, após análise, concluiu pela ausência de ilegalidades, fundamentando-se em jurisprudência atualizada do Tribunal de Contas da União e em parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso.

3. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO IDD

A manifestação apresentada pelo Instituto não trouxe qualquer elemento novo, seja jurídico, seja fático, que altere as conclusões do Relatório Técnico Preliminar.





3.1. Legalidade da Participação de Entidades Sem Fins Lucrativos em Licitações

A legislação em vigor não veda a participação de organizações sem fins lucrativos em licitações públicas, desde que haja compatibilidade **entre suas atividades estatutárias e o objeto da contratação**. Tal entendimento é consolidado no âmbito dos Tribunais de Contas.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.426/2020-Plenário, expressamente declarou ser inexistente qualquer proibição legal genérica à participação dessas entidades em processos licitatórios, devendo prevalecer os princípios da legalidade, competitividade e busca da proposta mais vantajosa à Administração.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em resposta à Consulta (Processo @CON 23/00538665¹), firmou o entendimento de que:

É permitida a participação de fundações sem fins lucrativos nos procedimentos licitatórios em geral, em razão da inexistência de vedação legal, em consonância com as diretrizes gerais de contratações, princípios da competitividade e da economicidade, previstos no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021 (Acórdão 2426/2020 – Plenário TCU);

A prestação de serviços a ser contratada deve estar vinculada ao objeto social da fundação, deve ser de natureza técnica, ser prestada exclusivamente por pessoal vinculado à instituição, sendo vedada a terceirização de mão-de-obra, sob pena de desvirtuamento do procedimento licitatório; (...)

3. 2. Habilitação Jurídica e Atividade Compatível com o Objeto Licitado

O IDDS apresentou documentos comprobatórios de sua natureza jurídica como associação civil sem fins lucrativos, certificada pelo CEBAS, com estatuto social devidamente registrado e atividades regularmente cadastradas na Receita Federal. Dentre os CNAEs listados, destacam-se os diretamente compatíveis com o objeto da licitação, como:

- 78.10-8-00 – Seleção e agenciamento de mão-de-obra;

¹ Disponível em:

https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaVotoNovo/2300538665_17244027.pdf, acesso 04/06/2025.





- 78.20-5-00 – Locação de mão-de-obra temporária;
- 81.21-4-00 – Limpeza em prédios e domicílios;
- 82.11-3-00 – Serviços combinados de escritório e apoio administrativo.

Assim, a habilitação da entidade não se sustenta apenas em sua condição formal de associação civil, mas também em sua estrutura funcional e operacional compatível com a execução dos serviços contratados.

3.3. Do paralelo com o tratamento conferido às ME/EPP

Assim como ocorre com as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), que gozam de tratamento favorecido nas licitações, inclusive com alíquotas reduzidas de tributos ao optarem pelo Simples Nacional, também é lícito que entidades sem fins lucrativos, regularmente constituídas e certificadas, usufruam de benefícios fiscais decorrentes de sua natureza benéfica.

A existência de incentivos tributários às entidades sem fins lucrativos, como a isenção de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS (art. 15 da Lei 9.532/1997; art. 4º, III da IN RFB 1.234/2012), não pode ser usada como argumento para impedir sua participação no certame, sob pena de se aplicar indevidamente o conceito de isonomia.

Da mesma forma que o gestor público não veda a participação de ME/EPP nas licitações, incentivando-as mesmo diante de seus benefícios legais, também não deve excluir entidades sem fins lucrativos.

3.4. Dos órgãos competentes para desenquadrar a entidade sem fins lucrativos

Cumpre destacar que, caso venha a ocorrer desvio de finalidade, subcontratação indevida ou qualquer outra irregularidade, o ordenamento jurídico já prevê os mecanismos cabíveis para a responsabilização da entidade.

Nos termos do art. 14 do Código Tributário Nacional², o órgão de fiscalização

² Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do art. 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas





tributária é o competente para realizar o controle das condições exigidas para a manutenção das isenções/imunidades fiscais.

Além disso, conforme o artigo 35 da Lei Complementar nº 187/2021, é o Ministério responsável pela concessão da certificação que detém a competência para avaliar e promover o eventual desenquadramento da entidade como beneficiante, nos casos em que houver distribuição de resultados, não cumprimento das finalidades estatutárias ou outras infrações legais.

Assim, se houver comprovação de que a entidade passou a distribuir lucros, deixou de aplicar os recursos nas finalidades estatutárias **ou atuou como sociedade empresária disfarçada, o órgão de fiscalização tributária e o órgão certificador** deverão promover o desenquadramento, com as devidas sanções administrativas, tributárias e legais.

Contudo, é dever do gestor da SEPLAG e do fiscal do contrato acompanhar a fiel execução contratual, especialmente para verificar se:

- Não há subcontratação irregular da mão de obra;
- A prestação dos serviços ocorre nos moldes previstos no edital e contrato;
- A entidade permanece aderente a seus objetivos estatutários.

Qualquer indício de irregularidade deverá ser comunicado à Receita Federal e ao órgão certificador competente do Ministério responsável (Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social), para apuração na esfera de competência própria.

entidades nêle referidas: I – **não distribuírem qualquer parcela** de seu patrimônio ou **de suas rendas**, a qualquer título; ([Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001](#))

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 art. 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.





4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, mantém-se o entendimento anteriormente firmado:

- A jurisprudência do TCU e do TCE/SC autoriza a participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, desde que compatível com seu objeto social, o que ficou evidenciado no caso concreto;
- O tratamento tributário diferenciado não é fator excludente, mas sim compatível com o regime de inclusão adotado pelo ordenamento jurídico, nos mesmos moldes conferidos às ME/EPP;
- A certificação e natureza jurídica da entidade foram comprovadas;
- E por fim, qualquer eventual desvirtuamento estatutário é de competência exclusiva do órgão de fiscalização tributária e do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, a quem compete a apuração das supostas irregularidades fiscais ou finalísticas.

Assim, permanece o entendimento técnico de que a representação deve ser julgada improcedente.

Como proposta de encaminhamento sugere-se o envio dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

É a informação.

Segunda Secretaria de Controle Externo, Cuiabá, 04 de junho de 2025.

Clovis de Almeida Godoi Junior
Auditor Público Externo

