



ATA DE ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 15/2019

CONCORRÊNCIA Nº 01/2019

OBJETO: Contratação de entidade filantrópica ou de fins não econômicos para, integrado ao conceito de empreendedorismo social, prestar serviços de apoio técnico operacional, administrativo e de serviços gerais nas atividades desenvolvidas pela Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – ICISMEP junto a seus entes consorciados, no âmbito da cooperação interfederativa, com contrapartida social.

IMPUGNANTE:

Instituto Nacional de Ciências da Saúde - INCS

I – PRELIMINARMENTE:

Trata-se de impugnação interposta pelo Instituto Nacional de Ciências da Saúde - INCS, quanto ao Edital da concorrência em epígrafe.

De acordo com a previsão editalícia, o prazo para apresentação de Impugnação ao respectivo instrumento fora observado pelo interessado, tendo o mesmo encaminhado a respectiva peça através de correio eletrônico no dia 27 de março de 2019 às 17 horas e 34 minutos; considerando que a sessão para início do processamento da presente Concorrência se dará no dia 04/04/2019, constata-se que o pressuposto de tempestividade foi observado pela empresa quanto à manifestação de sua inconformidade com o termo do Edital atacado.



II – DOS FATOS APRESENTADOS PELA IMPUGNANTE

Por ocasião da publicação do Edital de Licitação do Processo Licitatório 15/2019, Concorrência 01/2019, o Instituto Nacional de Ciências de Saúde – INCS apresentou a esta Administração impugnação ao instrumento convocatório, tendo como base os seguintes argumentos:

No edital em comento, em sua cláusula 9, da documentação de habilitação, item 9.8, determina que a licitante apresente o “certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social em quaisquer das áreas de atuação”.

Nesta senda, o Instituto Nacional de Ciências de Saúde – INCS menciona que tal exigência para a participação e credenciamento, apenas para instituições detentoras de CEBAS, fere o princípio da isonomia, onde todos são iguais perante a lei, posto que limita de fato a participação das possíveis Entidades sem fins econômicos interessadas em participarem do certame licitatório, inclusive a impugnante.

Ressalta, ainda, que desta forma, exigir que a licitante seja detentora de CEBAS é limitar, injustificadamente, o caráter competitivo da licitação. Assim, requer alteração dos termos previstos no item 9.8 do edital em voga.

É o breve, mas necessário, resumo.

III – DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer que as decisões tomadas na persecução do presente processo licitatório, cujo instrumento convocatório refere-se a Concorrência n.º 01/2019 – Processo licitatório n.º 15/2019, estão em perfeita consonância com os dispositivos legais pertinentes às licitações existentes no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido observada a submissão aos princípios concernentes à



Administração Pública e, por consequência, às licitações, quais sejam: os princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, Razoabilidade, Celeridade, Probidade Administrativa, Competição Leal, Vinculação ao Instrumento Convocatório e Julgamento Objetivo, dentro outros.

Registre-se que a metodologia utilizada para análise da impugnação interposta pelo Instituto Nacional de Ciências de Saúde – INCS, encontra-se fundamentada na Lei Federal 8.666/93 e no Edital de Concorrência n.º 01/2019.

Frise-se que o objetivo da presente licitação é atender ao interesse público, consolidado nas necessidades da ICISMEP – Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba, na consecução de seus objetivos institucionais de cooperação interfederativa entre seus municípios consorciados.

Destaque-se, ainda, que o presente processo licitatório está sendo conduzido por profissionais devidamente habilitados, conforme Portaria n.º 02/2019, de 30 de janeiro de 2019, publicada em 31 de janeiro de 2019 no Órgão Oficial do município de Betim.

Ultrapassadas estas considerações iniciais, passar-se-á análise da Impugnação.

É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. Destarte, inexistente violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital demonstram-se compatíveis com o objeto da concorrência.

Infelizmente, tem-se usado do Princípio da Igualdade de forma desconexa com seu real sentido normativo. Não se trata de promover desigualdade a instituição de critérios que, fundamentadamente, promovem a seleção da proposta que represente, efetivamente, os interesses públicos.

gr
@



Da maneira como posta, toda e qualquer exigência se caracterizaria em confronto com aludido Princípio, haja vista que QUALQUER elemento de exigência afasta, de alguma forma, potenciais participantes. A visão e compreensão interpretativa, contudo, deve ser outra, no sentido de que os elementos de exigência contidos nos instrumentos convocatórios, desde que fundamentadamente explicitados, se constituem em ferramenta para alcance do objetivo nuclear da contratação.

Exigir regularidade fiscal, afasta concorrentes; exigir balanços que atestem determinado grau de saúde financeira, afasta concorrentes; exigir determinada qualificação técnica/operacional, igualmente afasta possíveis concorrentes; ENTRETANTO, esse "afastar" deve ser compreendido, por fiel compreensão normativa, à seleção daquelas empresas/entidades que atendam ao fim primordial contido nos atos administrativos, o INTERESSE PÚBLICO!

O que deve ser combatido, com veemência e firmeza, são exigências descabidas, desconexas do objeto e que não possuam a devida fundamentação fática e normativa para sua instituição. Este não é, definitivamente, o caso analisado.

Uma leitura, ainda que mais superficial, do Edital e do seu Projeto Básico, darão a dimensão do objeto e clarearão os *porquês* da exigência ora combatida através da Impugnação que se aprecia.

O cerne do objeto licitado pressupõe, necessariamente, a utilização de mecanismos fiscais e empreendedores para alcance do interesse que se pretende atender ao se efetivar a pretensa contratação. A exigência contida no item 9.8 do Edital é o gatilho necessário para possibilitar que, com menor emprego de recursos financeiros por parte do Contratante, se obtenha, além dos serviços em si, a agregação de valor aos mesmos por meio da contrapartida social. Isso não se dá sem quem haja as benesses constitucionais derivadas da certificação que se exige em nível de habilitação; ou até haveria possibilidade, mas a custos inapropriados para os municípios, ou que seriam obtidos no caso de eles mesmos executarem os serviços.

gr
e



E porquê exigir a certificação da CEBAS como critério de habilitação? Simplesmente pelo motivo de ser ela o gatilho (repita-se!) que estrutura a engenharia comercial que se pretende instituir, e sem a qual, o interesse público, tão bem delineado no Projeto Básico, não restaria alcançado para o caso concreto em tela.

Conforme constante no procedimento, a estimativa de recursos financeiros envolvidos neste certame é da ordem de cem milhões de reais (*isso no caso de concretização de todas as adesões aos serviços projetadas, lembrando que estamos no campo do consorciamento interfederativo e que cada município detém autonomia para aderir ou não à relação*), este valor deverá contar com uma contrapartida social necessária por parte da entidade selecionada e contratada, e esta contrapartida se tornará possível, aliada à uma redução de custos significativa, com a existência das benesses constitucionais que a certificação traz às entidades dela detentoras.

Há estimativas em torno de R\$ 12,4 bilhões para os benefícios tributários nas áreas de saúde, educação e assistência social, sendo de cerca de R\$ 1,4 bilhões o valor do benefício tributário para a área da assistência social, conforme constantes do Demonstrativo de Gasto Tributário para o exercício de 2017. (TCU - TC-023.415/2017-7 - Natureza: Relatório de Auditoria – Plenário); e é à partir destes benefícios, frisamos, que se estrutura o procedimento concorrencial em andamento.

A exigência da CEBAS como critério de habilitação, portanto, não se mostra restritivo, mas condicionante à obtenção da proposta mais vantajosa, e sem o qual, não há preservação do interesse público para este caso concreto.

No caso, a CEBAS é exigido por tratar-se de um dos principais requisitos para que as entidades façam jus ao benefício fiscal previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, os quais destacamos:

a) 20% (vinte por cento), destinado à Previdência Social, incidente sobre o total das remunerações pagas, devido ou creditado a qualquer título, durante o mês, aos assegurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais (autônomos) que prestem serviços à entidade;



b) 1%, 2% ou 3%, destinado ao financiamento de aposentadorias especiais e de benefícios decorrentes de riscos ambientais do trabalho, incidente sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que prestem serviços à entidade;

c) 15% (quinze por cento), destinado à Previdência Social, incidente sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de serviços por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho;

d) contribuição incidente sobre o lucro líquido (CSLL), destinada à seguridade social;

e) Cofins incidente sobre o faturamento, destinada à seguridade social; e

f) PIS/Pasep incidente sobre a receita bruta, destinada à seguridade social.

A CEBAS, então, se constitui em mero reconhecimento, pelo Poder Público, do preenchimento das condições de constituição e funcionamento, que devem ser atendidas para que a entidade receba o benefício constitucional acima explicitado.

E não há, sob qualquer aspecto, limitação de mercado quanto ao atendimento de tal requisito, como quis parecer a Impugnação apresentada, uma vez que existem MILHARES de entidades aptas ao atendimento deste requisito e de participarem desta licitação.

Segundo dados do Ministério da Saúde, em janeiro de 2019, **1.487 entidades** filantrópicas possuem CEBAS no país... (<http://portalmms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45075-pernambuco-14-entidades-filantropicas-receberam-certificacao-cebas-em-2018>)

Com base de dados de 2015, contam-se, ainda, **6.718 entidades** da área de assistência social gozando do benefício fiscal previsto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal. (segundo relatório contido no Processo TC-023.415/2017-7 junto ao TCU).



Ainda temos a área de educação, com outros milhares de instituições certificadas.

Assim, como o Edital prevê a certificação em quaisquer destas áreas, estamos falando de mais de uma dezena de milhar de entidades aptas ao cumprimento do requisito atacado pela Impugnante.

A obtenção da **CEBAS** está atrelada ao cumprimento de requisitos estabelecidos em lei, o que fornece mais segurança jurídica para a Administração Pública e ainda concede o elemento de estruturação contido no Projeto Básico desta licitação.

A conceituação da CEBAS, assim como a sua obtenção, foi muito bem tratada em matéria divulgada pelo site *Canal Aberto*, que nesse momento, por necessidade de maior entendimento, transcrevo:

A Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS é concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social.

Essa certificação as habilita a prestar serviços nas áreas de saúde, educação ou assistência social, desde que cumpridos os requisitos da Lei nº 12.101, de 17 de novembro de 2009, com redação atualizada pela Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013, e o princípio da universalidade do atendimento, que veda o exercício de atividades voltadas apenas para seus associados ou para determinada categoria profissional.

As organizações sociais, na condição de pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa, desde que executem atividades dirigidas ao ensino² ou à saúde, poderão receber a referida certificação, cumpridas as demais disposições da norma.

As OSCIPS, na condição de entidades sem fins lucrativos com objetivos sociais atrelados à promoção da assistência social e à promoção gratuita da educação e da saúde, podem requerer a certificação nas três áreas.¹

A contratação de entidade filantrópica ou de fins não econômicos para, integrado ao conceito de empreendedorismo social, prestar serviços de apoio técnico operacional, administrativo e de serviços gerais nas atividades desenvolvidas pela ICISMEP junto a seus entes consorciados, no âmbito da cooperação interfederativa, com contrapartida social, visa além de manter os serviços gerais oferecidos pela

¹ Disponível em <<https://canalaberto.com.br/exigencia-da-cebas-como-criterio-de-habilitacao-para-as-organizacoes-sociais/>> acesso em 01/04/2019 15:24. Holanda, João Henrique. 09 de janeiro de 2017.



instituição, oferecer aos Entes consorciados uma condição econômica e operacionalmente vantajosa.

De se mencionar que a ICISMEP possui mais de 40 (quarenta) Municípios consorciados, sendo que todos os consorciados poderão a qualquer momento solicitar a prestação de serviços gerais por meio da instituição (*SERVICE*), e a Instituição, ao recepcionar o pedido do Município, deverá estar apta a atendê-lo, tendo em vista que sua função como consórcio é de cobrir as necessidades e carências dos consorciados.

Importa reafirmar que esta licitação visa não somente a contratação de serviços gerais, mas de AGREGAR VALOR às atividades por meio da instituição da contrapartida social, atacando duas frentes necessárias ao desenvolvimento municipal. O objetivo aqui é utilizar os negócios a fim de desenvolver melhorias na qualidade de vida das pessoas.

Retoma-se, então, que a ICISMEP, numa modelagem inovadora, pretende atacar duas frentes por meio da engenhosidade na gestão destas demandas, e o faz mediante o chamamento das Associações ou Fundações que, primordialmente, já atuam na área social e que com este Projeto têm a possibilidade de sustentar um valor social, executando, a prestação dos serviços como estratégia para apoiar a sua missão social e produzindo, ao mesmo tempo, a contrapartida que se almeja. A conjunção destes fatores só é possível mediante a certificação exigida.

A CEBAS, certificação debatida pela impugnante já foi objeto de estudo da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito federal (Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público Federal, processo nº 53526- 12.2011.4.01.3400). No referido processo a exigência da certificação como critério de habilitação foi impugnada, contudo, **em julgamento antecipado da lide o MM. Juiz Federal indeferiu o pedido do parquet**, o qual foi mantido com o trânsito em julgado da sentença.

Retirar a exigência da cláusula impugnada seria estabelecer a ruptura do projeto como um todo.



A cartilha prática sobre entidades de assistência social² explica quais são os critérios para se considerar entidade de assistência social. Note:

Quais são as características das entidades de Assistência Social? As entidades de assistência social devem: • Executar ações de caráter continuado, permanente e planejado; • Assegurar que os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sejam ofertados na perspectiva da autonomia e garantia de direitos dos usuários; • Garantir a gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais – inexistência de cobrança pelos serviços; • Garantir a existência de processos participativos dos usuários na busca do cumprimento da missão da entidade ou organização.

E aclara a importância da CEBAS:

Por que a CEBAS é importante? Possibilita a isenção das contribuições sociais, a priorização na celebração de convênios com o poder público, entre outros benefícios. Ressalta-se 15 que a certificação, no âmbito da assistência social, é uma importante ferramenta de fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promovendo a adequação e melhoria dos serviços socioassistenciais.

Ou seja, a ausência da CEBAS impossibilitaria até mesmo a exigência editalícia de contrapartida social. **EXIGÊNCIA ESSA QUE É O PONTO PRIMORDIAL DA PRESENTE LICITAÇÃO!!!**

Ante ao exposto, considerando o interesse público tutelado, não encontro validade nos argumentos trazidos pela impugnante.

V – DO DISPOSITIVO

Assim, após detida análise impugnação interposta, obedecendo aos princípios que norteiam a Licitação e a Administração Pública, a Comissão Permanente de Licitação, decide por: **CONHECER** a impugnação interposta pelo **Instituto Nacional de Ciências da Saúde - INCS**, posto que estão presentes e cumpridas as formalidades legais para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**.

Betim (MG), 01 de abril de 2019.

 

² Cartilha Prática com perguntas e respostas destinadas às entidades de Assistência Social. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/cneas/Cartilha_passos_certificacao.pdf> Acesso em 01/04/2019 16:19



INSTITUIÇÃO DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO PARAÍPEBA

ICISMEP

Vivian Taborda Alvim

Presidente da Comissão Permanente de Licitação

Ana Luiza Lima
Membro da CPL

Gabriela Moullin Messias Coqueiro
Membro da CPL