



27558019



08084.004959/2023-48



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria-Executiva
Divisão de Licitações

Decisão nº 6/2024/DILIC/COPLI/CGL/SAA/SE

Processo nº 08084.004959/2023-48**Assunto:** Recurso Administrativo**Recorrente:** Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais (ECOS)**Pregão Eletrônico nº 14/2023**

A Pregoeira do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, no exercício das suas atribuições regimentais, designada pela Portaria CGL nº 463 de 28 de fevereiro de 2023 publicada no D.O.U. no dia 2 de março de 2023, apresenta, por força do artigo 165, §2º da Lei nº 14.133/21, **DECISÃO** acerca do Recurso Administrativo interposto pela licitante ESPACO CIDADANIA E OPORTUNIDADES SOCIAIS - ECOS, CNPJ nº 02.539.959/0001-25 contra a decisão que habilitou a empresa G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA, CNPJ nº 07.094.346/0001-45 para o Pregão Eletrônico nº 14/2023.

1. DO RELATÓRIO

1.1. Cuida-se de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico do tipo menor preço por item, cujo objeto é a contratação de serviços de apoio administrativo, para o cargo de Apoio Administrativo Nível II, visando atender as necessidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na cidade de Brasília/DF, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos (SEI nº 26154550).

1.2. Em 16 de novembro de 2023, o aviso de licitação do Pregão Eletrônico nº 14/2023 foi publicado no Diário Oficial da União (SEI nº 26162661), no sítio eletrônico do MJSP (SEI nº 26164986), no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP (SEI nº 26172540) e em jornal de grande circulação (SEI nº 26177783), nos termos do que determina o art.54 da Lei nº 14.133/21. A data de abertura da sessão pública foi agendada para o dia 1º/12/2023 às 10h.

1.3. Durante a fase externa foram apresentados 10 (dez) pedidos de esclarecimentos cujas respostas foram publicadas tempestivamente no sistema Comprasnet, assim como divulgadas na página eletrônica do MJSP.

Nº	PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO	RESPOSTAS AOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO
1	Pedido de Esclarecimento nº 1 (SEI nº 26172617)	Resposta (SEI nº 26203685)
2	Pedido de Esclarecimento nº 2 (SEI nº 26172627)	Resposta (SEI nº 26203685)
3	Pedido de Esclarecimento nº 3 (SEI nº 26182343)	Resposta (SEI nº 26203685)
4	Pedido de Esclarecimento nº 4 (SEI nº 26207564)	Resposta (SEI nº 26244295)
5	Pedido de Esclarecimento nº 5 (SEI nº 26214375)	Resposta (SEI nº 26244297)
6	Pedido de Esclarecimento nº 6 (SEI nº 26222094)	Resposta (SEI nº 26244300)
7	Pedido de Esclarecimento nº 7 (SEI nº 26244353)	Resposta (SEI nº 26253225)
8	Pedido de Esclarecimento nº 8 (SEI nº 26278070)	Resposta (SEI nº 26294550)
9	Pedido de Esclarecimento nº 9 (SEI nº 26279049)	Resposta (SEI nº 26294555)
10	Pedido de Esclarecimento nº 10 (SEI nº 26296302)	Resposta (SEI nº 26300042)

1.4. No dia e horário designados, a sessão pública foi aberta. Após a conclusão da etapa de lances os fornecedores foram classificados, conforme ordem de classificação apresentada na lista acostada aos autos sob SEI nº 27279840. Apresenta-se, abaixo, quadro consolidado com informações sobre as convocações realizadas e os respectivos eventos ocorridos.

ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO	FORNECEDOR	CNPJ	PROPOSTA	DOCS HABILITAÇÃO	SICAF	DILIGÊNCIA	
1ª	MONTEIRO & SOARES CONSTRUÇÕES LTDA	09.257.500/0001-88	SEI nº 26327299	SEI nº 26327295	SEI nº 26327287	SEI nº 26356470 SEI nº 26357262	Em resposta
2ª	MARCANTE SEGURANCA LTDA	06.204.755/0001-94	*	*	*	*	O forn
3ª	A M ABS LTD	20.548.612/0001-20	SEI nº 26376614	SEI nº 26376617	SEI nº 26376972	SEI nº 26407846 SEI nº 26407721	Proposta em de: que estabelece custos e forn
4ª	TATSUO SERVICOS LTDA	19.424.958/0001-38	*	*	*	*	O fornecedor soli
5ª	RESERVI LTDA	45.810.856/0001-60	SEI nº 26425274	SEI nº 26425301	SEI nº 26425283	*	A licitante não a do Termo de f
6ª	ESPACO CIDADANIA E OPORTUNIDADES SOCIAIS	02.539.959/0001-25	SEI nº 26449561	SEI nº 26449559	SEI nº 26449958	*	Os objetivos e
7ª	T & S ENGENHARIA TELEMATICA E SISTEMAS LTDA	00.712.411/0001-00	SEI nº 26496291	SEI nº 26496291 SEI nº 26501309	SEI nº 26551878	SEI nº 26530845 SEI nº 26534012	Fornecedor apre com vigência ex
8ª	THS TECNOLOGIA INFORMACAO E COMUNICACAO LTDA	10.757.593/0001-99	SEI nº 26551385	SEI nº 26551395	SEI nº 26551388	SEI nº 26626165 SEI nº 26643436	A proposta d atendeu a exigên ser paga ar nº 26558598), N
9ª	DCS FORNECEDORA DE SERVICOS E PRODUTOS LTDA	08.583.069/0001-05	*	*	*	*	O forn

10º	BS TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA EM RECUPERACAO JUDICIAL	03.655.231/0001-21	SEI nº 26800095	SEI nº 26800098	SEI nº 26800094	SEI nº 26877244 SEI nº 27213903 SEI nº 27213502 SEI nº 27261467	O fornecedor
11º	VIGORE SERVICOS EMPRESARIAIS LTDA	02.983.562/0001-28	*	*	*	*	Convocada, a
12º	J L DA SILVA EMPREENDIMENTOS LTDA	05.924.852/0001-99	*	*	*	*	Convocada, a
13º	AMR LIMPEZA E LOCACAO DE AUTOMOVEIS LTDA	10.258.826/0001-09	*	*	*	*	
14º	G4F SOLUCOES CORPORATIVAS LTDA	07.094.346/0001-45	SEI nº 27399326	SEI nº 27399324	SEI nº 27399335	-	

1.5. No que pertine à análise da proposta e da habilitação da licitante G4F SOLUCOES CORPORATIVAS LTDA, classificada para o PE nº 14/2023, insta consignar que em apreciação preliminar a Unidade Demandante solicitou a promoção de diligência com o fito de complementar/esclarecer os pontos abordados na Nota Técnica 17 (SEI nº 27406911). Nesse sentido, foi encaminhada à empresa a Diligência nº 10, que se manifestou dentro do prazo concedido nos termos dos documentos SEI nº 27430475.

1.6. A seguir, concluída a análise, a área demandante entendeu pela aceitabilidade da proposta comercial da licitante G4F SOLUCOES CORPORATIVAS LTDA, bem como indicou o atendimento aos requisitos de capacidade técnica exigidos no Edital, nos termos da Nota Técnica 18 (SEI nº 27435778).

1.7. Ato contínuo, esta Pregoeira, com fulcro na manifestação da área demandante, decidiu pela aceitação da Proposta Comercial e pela Habilitação da empresa G4F SOLUCOES CORPORATIVAS LTDA inscrita no CNPJ sob o n. 07.094.346/0001-45 com o valor anual da proposta de R\$ 4.125.798,60 (quatro milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e noventa e oito reais e sessenta centavos), conforme Nota Técnica 15 (SEI nº 27211492).

1.8. Após a habilitação da empresa no sistema Comprasnet, foi aberto o prazo para manifestação da intenção de recorrer, nos termos do item 8 do Edital do PE nº 14/2023 (SEI nº 26154550).

1.9. É o relatório.

2. DA INTENÇÃO DE RECURSO

2.1. No transcurso do prazo para registro da intenção de recorrer do julgamento das propostas e da habilitação, as licitantes Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais, CPNJ nº 02.539.959/0001-25 e Globo Administração LTDA, CNPJ nº 09.118.398/0001-30 manifestaram-se suas intenções sendo aberto, a partir de então, o prazo de 3 (dias) para apresentação das razões recursais.

2.2. Dentro do prazo legal, a Recorrente Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais -ECOS anexou, em campo próprio do sistema, o Recurso (SEI nº 27505659), enquanto a licitante Globo Administração LTDA declinou em encaminhar as suas razões recursais.

3. DAS RAZÕES RECURSAIS

3.1. A Recorrente Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais - ECOS, CPNJ nº 02.539.959/0001-25, aduz em seu Recurso:

4.1 DO RAMO DE ATIVIDADE COMPATÍVEL COM OBJETO DA LICITAÇÃO

A instituição tem suas finalidades expressas no art. 2 do Estatuto Social:

Art. 2 – A ECOS tem por finalidade promover atividades de relevância pública e social - por todos os meios a cidadania efetiva das pessoas, especialmente aquelas com deficiência, crianças, adolescentes, idosos e grupos em situação de desvantagens sociais, através de capacitação de recursos humanos, de atividades esportivas diversificadas em diferentes modalidades, promovendo a preparação, treinamento e geração de oportunidades de trabalho através da alocação e agenciamento de postos de trabalho; a realização de seminários, congressos, cursos, ciclo de debates e pesquisa, publicação e atividades sociais, desportivas e de lazer, culturais e de ensino em geral, sobretudo gestão de projetos e unidades educacionais, visando a plena integração desses cidadãos à sociedade; o desenvolvimento de ações de engenharia e arquitetura, como meio de transformação social, ações científicas, ambientais, culturais, assessoria técnica, educacional, jurídica e outras com o mesmo fim, visando também a integração internacional.

(...)

Art. 4 – A ECOS dentro de suas finalidades poderá firmar contratos e convênios para ações conjuntas, intercâmbios e alocação de mão-de-obra de pessoas, especialmente aquelas com deficiência, com órgãos e entidades públicas ou privadas nacionais ou estrangeiras. Da mesma forma poderá se filiar ou integrar quadro de participantes de organizações ou entidades afins nacionais ou estrangeiras.

Resta claro que dentre as finalidades da entidade está a geração de oportunidades de trabalho através da alocação e agenciamento de postos de trabalho, alocação de mão-de-obra de pessoas e firmar contratos e convênios com entidades públicas ou privadas nacionais ou estrangeiras.

A integração ao mercado de trabalho, sob o escopo da LOAS, objetiva o desenvolvimento de políticas e ações de qualificação pessoal e profissional dos indivíduos, visando a sua inclusão produtiva, sendo a intermediação de mão de obra uma política de trabalho, emprego e de assistência social.

Dito isto, temos que, dentre os requisitos legais para a participação do certame licitatório é a previsão do ramo de atividade seja pertinente ou compatível com o objeto desta licitação.

O CNAE por sua vez, é a sigla para Classificação Nacional de Atividades Econômicas, sendo utilizada para determinar quais atividades são exercidas por uma empresa. O CNAE é obrigatório a todas as pessoas jurídicas, inclusive aos autônomos e as organizações sem fins lucrativos, sendo essencial para obtenção do CNPJ.

Cabe destacar que o CNAE não é necessariamente único para um CNPJ, podendo ser feita alterações nos diversos tipos de serviços durante a vida de uma empresa, pelo princípio da liberdade econômica.

Dentre os requisitos de participação na licitação, é muito comum encontrarmos em editais, tópicos que tragam textos do tipo "poderão participar deste certame as empresas legalmente constituídas no país, operando nos termos da legislação vigente, cuja finalidade e o ramo de atuação estejam ligados ao objeto desta licitação".

Neste sentido, pelas orientações do TCU, uma empresa não poderá ser excluída do certame, apenas por não ter o CNAE específico do objeto licitado na sua matriz social.

(...)

A existência de previsão, ainda que genérica com a atividade licitada, é suficiente para atender os requisitos de participação e habilitação jurídica impostos pela legislação, que tem como um de seus princípios basilares o da ampla concorrência, no qual o que deve ser avaliado pela comissão licitante é se o particular atua na área do objeto licitado.

Dito isto, não há que se confundir Objeto Social com Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE. O primeiro destina-se a definir a atividade da empresa, devendo indicar com precisão e clareza as atividades a serem desenvolvidas pela sociedade, ele é previsto no Estatuto Social da licitante, conforme art. 53 Decreto nº 1.800/1996.

(...)

Nesse diapasão, consubstanciado nas informações constantes nos autos e nas decisões proferidas pelo TCU sobre o tema, é forçoso reconhecer a legalidade da participação da licitante em comento.

Ainda, insta esclarecer que dentre as atividades a instituição tem instaurado o Programa Jovem Aprendiz, que objetiva promover a inclusão social de jovens oferecendo qualificação profissional e contribuindo para a entrada de novos talentos no mercado de trabalho.

Um contrato dessa natureza permite que o Jovem Aprendiz dê continuidade a sua vida profissional, cria oportunidades para pessoas com energia para produzir, crescer e fazer a diferença.

(...)

4.2 DA ILEGALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL

O Pregoeiro(a) sem qualquer respaldo legal cometeu erro no seu julgamento, pois, trouxe vedação a participação de entidades sem fins lucrativos, contudo, tal vedação não está prevista no item 2. e posteriores do Edital, ou seja, não há razão qualquer para desclassificar o licitante.

Claramente, o exposto no item, faz menção ao impedimento de participação de entidades sem fins lucrativos, ferindo diretamente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o qual, determina que o processo licitatório tem que seguir estritamente as regras previstas no edital. A Administração Pública possui liberdade para elaborar o edital, que, uma vez publicado, não pode ser fruto de novas regras.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho, ao definir o princípio de vinculação ao instrumento convocatório, afirma que “o ato convocatório possui características especiais e anômalas. A autoridade administrativa dispõe da faculdade de escolha, ao editar o ato convocatório. Porém, nascido tal ato, a própria autoridade fica subordinada ao conteúdo dele. Editado o ato convocatório, o administrado e o interessado submetem-se a um modelo norteador de sua conduta. Tornam-se previsíveis, com segurança, os atos a serem praticados e as regras que os regerão.

Quanto a legalidade da participação de Organizações Sociais em licitações públicas, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, manifestou posicionamento acerca de caso semelhante, no qual, reafirma a possibilidade e vantajosidade:

Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ASSOCIAÇÃO CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO PARA PARTICIPAR DE CERTAMES LICITATÓRIOS. FINS SOCIAIS COMPATÍVEIS COM O OBJETO DO PREGÃO ELETRÔNICO. CAPACIDADE TÉCNICA COMPROVADA. 1. Não há vedação legal genérica para a participação de entidades sem fins lucrativos em certames licitatórios. 2. Considerando que o objeto social da impetrante tem relação com o serviço a ser contratado por meio do pregão eletrônico e que os atestados de capacidade técnica apresentados pela ABRADCONT são hábeis a comprovar sua habilitação técnica, não se deve inabilitar a impetrante por tais fundamentos. 3. Remessa necessária desprovida. (TRF2 – REOAC: 00025657420144025101 RJ, Relator: EDNA CARVALHO KLEEMANN, Data do julgamento: 27/02/2015, 7ª TURMA ESPECIALIZADA)

(...)

DA ECONOMICIDADE

Ainda, entre os princípios norteadores das licitações públicas defrontamo-nos com o art. 5º da Lei 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)..

Os grifos supra são imprescindíveis para o acolhimento deste recurso, quando, dentre diligenciar as informações julgadas incoerentes, o julgador optou por declarar desclassificada a empresa que ofertou em sua proposta o valor R\$ 3.575.796,00 (três milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, setecentos e noventa e seis reais), cuja economia corresponde ao montante de R\$ 550.002,60 (quinhentos e cinquenta mil, dois reais e sessenta centavos), se comparada com a proposta aceita e habilitada.

(...)

4. DAS CONTRARRAZÕES

4.1. A licitante Recorrida, G4F SOLUÇÕES CORPORATIVAS LTDA – G4F, CNPJ nº 07.094.346/0001-45 apresentou suas contrarrazões tempestivamente, nos seguintes termos:

"(...)

III – DA NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE DESCLASSIFICOU A ECOS E DECLAROU A G4F COMO VENCEDORA DO CERTAME

A Recorrente afirma, em seu recurso administrativo, sem qualquer respaldo probatório e ignorando totalmente a criteriosa análise realizada pela área técnica, que sua desclassificação seria indevida já que atenderia integralmente aos requisitos definidos em Edital, além de afirmar que sua desclassificação seria ilegal.

Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que foi realizada análise detalhada da documentação de habilitação da Recorrente, através da Nota Técnica nº 105/2023/SEPAC/COSEG/CGDS/SAA/SE/MJ, que conclui, acertadamente, pela necessidade de desclassificação da empresa “considerando que os objetivos genéricos consignados no estatuto da ECOS 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, e tendo em vista que o objeto do contrato e a forma de sua execução não possuem, em caráter principal, qualquer finalidade meritória além da simples relação comercial entre o MJSP e a contratada, sugere-se a desclassificação da associação ESPAÇO CIDADANIA E OPORTUNIDADES SOCIAIS - ECOS, CNPJ nº 02.539.959/0001-25, do certame”.

A Recorrente é associação sem fins lucrativos, sendo necessária a análise da viabilidade da sua contratação, conforme disposto no art. 13 da IN SEGES nº 05/2017:

"Art. 13. Não será admitida a contratação de cooperativa ou de instituição sem fins lucrativos cujo estatuto e objetos sociais não prevejam ou não estejam de acordo com o objeto contratado." (grifo nosso)

Em que pese não existir vedação legal à participação de associações civis sem fins lucrativos em licitações, é imprescindível que sejam cumpridos dois requisitos cumulativos para participação de tais entidades, a saber:

- a) adequação entre o objeto do certame e os fins estatutários da entidade; e
- b) verificação, em concreto, se a forma de atuação da Associação Civil implica desvio de finalidade.

Durante a análise realizada pela área técnica deste Ministério, constatou-se que “O estatuto social da ECOS, ao eleger fins institucionais genéricos (geração de oportunidades de trabalho através da alocação e agenciamento de postos de trabalho) incorre em desvio de finalidade e abuso de personalidade jurídica, já que a atividade de fornecimento de mão de obra pura e simples, tal como consta no estatuto, afasta-se do campo de atuação das entidades sem fins econômicos e avança sobre território próprio da atuação empresarial” (grifo nosso), fazendo-se necessária a desclassificação da entidade.

Conforme consta da Nota Técnica nº 105/2023/SEPAC/COSEG/CGDS/SAA/SE/MJ, a jurisprudência do Eg. Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de “impossibilidade de contratação de associações civis para objeto comum do mercado empresarial, mormente quando a atividade listada no estatuto da associação será prestada sem nenhum elemento que diferencie sua prestação daquela que poderia ser executada por qualquer outro agente empresarial”, conforme Acórdão 2.847/2019-TCU Plenário.

(...)

Tendo em vista os objetivos genéricos descritos no estatuto da Recorrente e o entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União, uma vez que não restou estabelecido o vínculo necessário com o objeto da contratação, corretamente decidiu-se pela desclassificação da Recorrente, devendo referida decisão ser mantida incólume.

Por todo o exposto, resta demonstrado que a Recorrente não cumpriu os requisitos legais mínimos relacionados à habilitação de associações sem fins lucrativos, devendo ser integralmente mantida a decisão do pregoeiro que desclassificou a ESPAÇO, CIDADANIA E OPORTUNIDADES SOCIAIS – ECOS, tudo em vistas a atender de forma integral os interesses da Administração Pública e em consonância com os princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, transparência e todos os outros nos quais se baseia o procedimento licitatório.

(...)

5. DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO DA ÁREA REQUISITANTE

5.1. De modo a subsidiar a Decisão do recurso e tendo em vista a necessidade de prestação de informações técnicas relativas às razões e contrarrazões, os autos do processo seguiram à área demandante para análise, a qual se manifestou por meio da Nota Técnica 20 (SEI nº 27552839):

A Recorrente dedica parte do seu recurso para refutar uma suposta vedação de que entidades sem fins econômicos participem de licitações públicas. O assunto é colocado como sendo um ponto fundamental para reverter a decisão recorrida mas, em realidade, em nenhum momento tese semelhante a essa foi defendida, pelo contrário, a possibilidade de que tais entidades participem de licitações foi reafirmada diversas vezes na Nota Técnica que fundamentou a desclassificação da Recorrida, conforme se observa no excerto a seguir:

"(...) é sabido que não existe na legislação vedação à participação de associações civis sem fins lucrativos em licitações públicas. A princípio, não há motivo relevante ou fundamento jurídico para restringir às entidades sem fins lucrativos acesso aos contratos públicos." (grifo nosso)

Entretanto, a viabilidade jurídica de que entidades sem fins lucrativos participem de licitações públicas não significa um salvo conduto que lhes permita participar de todo e qualquer certame, indiscriminadamente. Via de regra, a orientação é que sejam cumpridos dois pressupostos cumulativos:

adequação entre o objeto do certame e os fins estatutários da entidade; e

verificação, em concreto, se a forma de atuação da Associação Civil implica desvio de finalidade.

O Acórdão TCU-2ª Câmara nº 7.459/2010 trata destes requisitos nos seguintes termos:

"Como bem ponderou a Unidade Técnica, o exercício de atividade econômica pelas entidades sem fins lucrativos, embora não seja vedado na legislação, deve estar relacionado com o cumprimento de seus fins estatutários sob pena de desvio de finalidade. (...) Dito de outra forma, a regularidade da prestação de serviços de terceirização por uma entidade sem fins lucrativos é aferida pela forma em que esta atua para cumprimento de suas finalidades essenciais, e não necessariamente pelo caráter acessório ou complementar da atividade objeto da prestação do serviço. (...) concernentes à efetiva existência de nexos entre o objeto a ser licitado e os objetivos estatutários da instituição sem fins lucrativos (...).

*Assim, não basta que a entidade ostente, nos seus estatutos, o requisito de ser constituída sem fins lucrativos; **deve ser verificado se, concretamente, a forma como a entidade vai executar os serviços do certame não implicar desvio de finalidade. Entre outras hipóteses passíveis de ocorrer, haverá desvio de finalidade se a entidade atuar em objeto incompatível com os seus objetivos estatutários ou como mera intermediadora ou locadora de mão de obra na prestação dos serviços.** (...) 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."* (grifo nosso)

Em uma análise superficial, poderia se dizer que o estatuto social da ECOS elege finalidades institucionais que estariam adequadas ao objeto do Pregão nº 14/2023 (terceirização de mão de obra), como se verifica no Art. 2º do seu estatuto social:

*"Art. 2 — A ECOS tem por finalidade promover atividades de relevância pública e social - por todos os meios a cidadania efetiva das pessoas, especialmente aquelas com deficiência, crianças, adolescentes, idosos e grupos em situação de desvantagens sociais, através de capacitação de recursos humanos, de atividades esportivas diversificadas em diferentes modalidades, promovendo a preparação, treinamento e **geração de oportunidades de trabalho através da alocação e agenciamento de postos de trabalho**; a realização de seminários, congressos, cursos, ciclo de debates e pesquisa, publicação e atividades sociais, desportivas e de lazer, culturais e de ensino em geral, sobretudo gestão de projetos e unidades educacionais, visando a plena integração desses cidadãos à sociedade; o desenvolvimento de ações de engenharia e arquitetura, como meio de transformação social, ações científicas, ambientais, culturais, assessoria técnica, educacional, jurídica e outras com o mesmo fim, visando também a integração internacional."* (destacamos)

Preferencialmente, seria plausível entendermos que o requisito 'a' (**adequação entre o objeto do certame e os fins estatutários da entidade**) estaria atendido. Mas o que dizer do requisito 'b' (**verificação, em concreto, se a forma de atuação da Associação Civil implica desvio de finalidade**)?

No entender dessa área demandante, o segundo requisito quer dizer que **deve-se examinar se as finalidades institucionais listadas nos estatutos das associações dizem respeito à finalidades ínsitas à entidades sem fins econômicos ou se, ao contrário, tratam-se de objetivos meramente comerciais e, portanto, fora do espectro de atuação da atividade associada.**

O Código Civil, entretanto, não esclarece quais seriam as finalidades institucionais legítimas às associações. A lei se limita a restringir o acesso dessas entidades às atividades que teriam **fins econômicos** (Art. 53 do Código Civil), permitindo-lhes atuar nas demais áreas. Com isso, a legislação acabou relegando às associações um amplo espaço de atuação que apenas encontra contornos na jurisprudência e na doutrina especializada.

O Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), o Exmo. Sr. Nagib Slaibi Filho, no artigo "Da associação no novo Código Civil", publicado na Revista da EMERJ, v. 7, n. 27, 2004, defende que *"os associados se unem para alcançar fins culturais (como, por exemplo, Associação Musical Santa Cecília), religiosos (Ordem Terceira da Penitência), piedosos (Associação São Vicente de Paulo), científicas ou literárias, esportivos, etc."*

Caio Mário da Silva Pereira, citado por José dos Santos Carvalho Filho, explica que *"há distinção entre sociedades e associações. As sociedades seriam as pessoas jurídicas compostas de número mais reduzido de pessoas e alvejavam fim econômico. As associações, ao contrário, se constituíam de maior número de pessoas e teriam em mira fins de caráter não econômico ou ideais, como os fins morais, literários, pios e artísticos, dentre outros da mesma natureza."* (in CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública Comentários por Artigo Lei 7.347, de 24.07.85. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999).

Da mesma forma, Maria Helena Diniz ensina que associação *"é uma pessoa jurídica de direito privado voltada à realização de finalidades culturais, sociais, pias, religiosas, recreativas etc., cuja existência legal surge com a inscrição do estatuto social, que a disciplina, no registro competente."* (in DINIZ, Maria Helena. Coordenação FIUZA, Ricardo. Novo Código Civil comentado. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 67.)

Percebe-se daí que, para a doutrina, as atividades das associações civis devem ter fins *recreativos, de inclusão social, desportivos, científicos, culturais, morais etc.*

O estatuto social da ECOS, ao eleger fins institucionais genéricos (geração de oportunidades de trabalho através da alocação e agenciamento de postos de trabalho) incorre em desvio de finalidade e abuso de personalidade jurídica, já que a atividade de fornecimento de mão de obra pura e simples, tal como consta no estatuto, afasta-se do campo de atuação das entidades sem fins econômicos e avança sobre território próprio da atuação empresarial.

O **Acórdão 2.847/2019-TCU Plenário** (publicado no Boletim Informativo nº 382/2019) tratou de forma bastante sistematizada sobre a **impossibilidade de contratação de associações civis para objeto comum do mercado empresarial, mormente quando a atividade listada no estatuto da associação será prestada sem nenhum elemento que diferencie sua prestação daquela que poderia ser executada por qualquer outro agente empresarial**. Inclusive, o caso tratado no Acórdão era justamente o de fornecimento de mão de obra terceirizada. Vejamos:

"É com base no art. 4º, inciso XXI, do estatuto da Abradecont, que a 1ª CJM e a entidade civil sem fins lucrativos buscam demonstrar que os fins colimados pela instituição se amoldam ao objeto da licitação em questão. Após analisar detidamente os autos, opino no sentido de que os termos contidos nos dispositivos retro citados são demasiado genéricos e serviriam para justificar a contratação da Abradecont em todo e qualquer tipo de ajuste que tenha como objetivo o fornecimento de mão de obra. A meu ver, ao inserir os termos "fomentação do setor terceirizado" e "busca do pleno emprego", a entidade buscou dar ares de legalidade a uma situação que, na realidade, consiste na mera intermediação de mão de obra, serviço que pode ser prestado por qualquer empresa constituída para esse fim.

Nesse sentido, observo que, assim como as demais entidades empresárias que atuam nesse setor, a Abradecont, ao firmar contrato com a Administração Pública, iria buscar no mercado de trabalho pessoas estranhas à própria associação, contratando-os exclusivamente e unicamente para preencher as vagas previstas no edital, motivo pelo qual não vislumbro haver o alegado caráter de assistência social na atuação da entidade civil. (...)

Retornando ao caso concreto sob análise, reputo que a Abradecont, atual detentora de diversos contratos de fornecimento de mão de obra para a Administração Pública, os quais, somados, perfazem valor superior a R\$ 20 milhões (vide tabela resumo à peça 67, p. 12-13), parece atuar como qualquer entidade empresária do ramo. Ainda que os termos "terceirização" e "emprego" estejam dispostos em seu estatuto, 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".

Por conseguinte, assim como concluiu a unidade técnica, opino no sentido de que não poderia a Abradecont habilitar-se para participar do Pregão Eletrônico nº 4/2019, ante o claro desvio de finalidade havido na atuação da entidade. Veja-se que admitir a participação dessa associação em competição com entidades empresárias acaba por frustrar o caráter competitivo da atividade econômica, haja vista os benefícios fiscais a que fazem jus as pessoas jurídicas sem fins lucrativos. Por conseguinte, assim como concluiu a unidade técnica, opino no sentido de que não poderia a Abradecont habilitar-se para participar do Pregão Eletrônico nº 4/2019, ante o claro desvio de finalidade havido na atuação da entidade. **Veja-se que admitir a participação dessa associação em competição com entidades empresárias acaba por frustrar o caráter competitivo da atividade econômica, haja vista os benefícios fiscais a que fazem jus as pessoas jurídicas sem fins lucrativos.**

(...) embora a jurisprudência do Tribunal de Contas da União considere que o art. 53 da Lei 10.406/2002 (Código Civil) não proíbe incondicionalmente a participação de sociedades civis sem fins lucrativos em licitações públicas, sua contratação pela Administração Pública é admitida apenas quando o objeto da avença estiver em conformidade com os objetivos estatutários específicos da contratada.

(...)

De um lado, é certo que não se deve conferir uma interpretação literal e restritiva ao termo “para fins não econômicos” contido no art. 53 do Código Civil, a ponto de vedar a contratação de associações civis sem fins lucrativos pela Administração Pública. (...)

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 confiram uma identidade institucional, uma singularidade de propósitos, condição sine qua non para que se estabeleça, com razoável precisão, o nexa que se exige entre objetivos institucionais e objeto contratual.

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 nexa específico entre o objetivo institucional da associação civil e o objeto do contrato administrativo.

Convém recordar que esse requisito – de nexa 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.

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”.

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.” (grifos acrescentados)

Então, podemos concluir que não basta que o estatuto social da associação empregue na descrição de seus objetivos sociais expressões genéricas como “geração de oportunidades de trabalho” e “alocação e agenciamento de postos de trabalho” (Art. 2º do estatuto da ECOS). É necessário avaliar se os objetivos sociais previstos no estatuto abarcam um elemento diferenciador, um caráter especial, capaz de justificar que o contrato seja firmado com uma entidade sem fins lucrativos. É justamente esse algo “diferenciado”, “a mais”, o discrimen entre o serviço prestado pela associação e o serviço que poderia ser executado por qualquer sociedade empresarial. E essa característica própria deve estar dentro da gama de atuação que é considerada legítima a uma entidade sem fins econômicos.

O Parecer nº 0342/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (SEI nº 8507181), prolatado pela Advocacia Geral da União junto a este MJSP, coaduna com a tese do Tribunal de Contas da União:

“O raciocínio da 2ª Câmara do TCU reviu o Acórdão nº 5.555/2009, da mesma Câmara, para, por meio do Acórdão nº 7.459/2010-2ª Câmara, admitir que entidades sem fins lucrativos participassem de licitação, condicionando a participação à existência de nexa entre os serviços a serem prestados e os fins estatutários da entidade. Nesse diapasão, o que vedaria a participação de entidade sem fins lucrativos, seria a incompatibilidade entre suas finalidades/objeto e o objeto do certame, o que deve ser avaliado detidamente pelo pregoeiro do certame.

(...)

Então, no que concerne à participação de instituições sem fins lucrativos em certames licitatórios, com base na linha de raciocínio sedimentada pelo TCU, e pela jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, é de que não há vedação genérica à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, o que se exigirá, contudo, é que a Administração comprove, no caso concreto, na fase de habilitação, se a licitante, na qualidade de associação sem fins lucrativos, preenche as condições de atendimento do objeto da licitação. Em outros termos, se há compatibilidade entre o objeto da licitação e a finalidade meritória (atividade principal) de atuação da associação ou entidade, ou se apenas se trata de simples relação comercial entre o Poder Público e a pretensa contratada, em que se pode vislumbrar nitidamente o exercício de atividade empresarial, acobertada sob o manto e os benefícios de uma associação.

Portanto, em conclusão, orienta-se à Unidade responsável a proceder conforme orientação do TCU, consignada no Acórdão nº 1.633/2014 - Plenário, aferindo com cautela o objeto do certame e a finalidade precípua das licitantes, realizando inabilitações caso o objeto do contrato e a forma de sua execução não possuírem, em caráter principal, qualquer finalidade meritória além da simples relação comercial entre o Poder Público e a contratada, mesmo que os serviços a serem prestados estejam previstos nos estatutos e objetivos sociais da entidade. Em outras palavras, firmado está o entendimento de que, nos certames licitatórios para a contratação de serviços de terceirização ou assemelhados, as entidades sem fins lucrativos, em especial aquelas constituídas sob a forma de Associação, não podem ser habilitadas pelo órgão contratante quando o objeto do contrato e a forma de sua execução não possuírem, em caráter principal, qualquer finalidade meritória além da simples relação comercial entre o Poder Público e a contratada, mesmo que os serviços a serem prestados estejam previstos nos estatutos e objetivos sociais da entidade, por caracterizar abuso de personalidade jurídica.” (Grifos nosso)

O acesso de entidades sem fins lucrativos aos contratos públicos depende, então, de que o objeto do contrato (e, óbvio, o estatuto da entidade) contemplem um elemento que distinga o serviço prestado do serviço que poderia ser prestado por uma sociedade empresária qualquer. Esse “elemento diferenciador” deve ser compatível com uma finalidade própria de uma entidade sem fins lucrativos. A título de exemplo, o MJSP mantém contrato com a Associação Centro de Treinamento de Educação Física Especial - CETEFE, que fornece ao MJSP serviços prestados por pessoas portadoras de deficiências. O elemento “diferenciador” aqui seria justamente o apelo social e humanitário de inclusão dos portadores de deficiências ao mercado de trabalho, notadamente porquanto as pessoas portadoras de deficiências costumam ser vítimas de discriminação no mercado de trabalho. Finalidade social é algo inato às associações civis, como já vimos. O mesmo não ocorre quando a relação entre ente público e entidade civil encerre mera relação empresarial, como é o nosso caso concreto. No caso do Pregão 14/2023, não há nenhum critério diferenciador que justifique a participação no certame de uma associação civil não-empresária. A ECOS não se propõe a nada diferente do que um fornecimento comum de mão de obra. A rigor, o serviço objeto do Pregão 14/2023, pode (e deve) ser contratado com qualquer sociedade empresária.

A mera inserção dos termos “geração de oportunidades de trabalho” ou “alocação e agenciamento de postos de trabalho” no estatuto social da ECOS (art. 2º) não transparece qual seria o elemento diferenciador do seu serviço. Esses objetivos, tal qual constam no estatuto, servem para justificar qualquer tipo de contratação de mão de obra terceirizada, sem deixar claro o motivo uma entidade sem fins lucrativos deve executar o serviço. Nada impede, nesse caso, que a ECOS simplesmente recrute trabalhadores no mercado e os aloque no MJSP, ou seja, a associação estaria agindo exatamente como um agente empresarial. Dito em outras palavras: a simples atividade de fornecimento de mão de obra que pretende a ECOS não tem relação com finalidades praticadas por associações civis. A simples terceirização, sem nenhuma característica especial, não é nada mais que uma relação estritamente comercial entre a associação e o MJSP. Esse tipo de relação é própria da atividade empresarial e, portanto, incompatível com a atuação de associação civil sem fins econômicos.

Para o Acórdão 7.459/2010: **“haverá desvio de finalidade se a entidade atuar (...) como mera intermediadora ou locadora de mão de obra na prestação dos serviços.”** Ora, uma intermediação de mão de obra pura e simples é exatamente o que o Termo de Referência exige. Então, a “alocação

e agenciamento de postos de trabalho", na forma como prevista no estatuto social da ECOS, não é legítima a uma associação, por se tratar de serviço comum, usual e próprio do mercado empresarial. Não se vislumbra na atuação da entidade um elemento finalístico diferenciador suficiente para justificar a sua contratação.

Dessa forma, considerando que os objetivos genéricos consignados no estatuto da ECOS 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, e tendo em vista que o objeto do contrato e a forma de sua execução não possuem, em caráter principal, qualquer finalidade meritória além da simples relação comercial entre o MJSP e a contratada, entendemos que a Recorrente não apresentou em seu recurso nenhum fato ou argumento capaz de modificar a decisão que culminou na sua exclusão do certame.

6. DA ANÁLISE DA PREGOEIRA

6.1. A Recorrente insurgiu-se contra a decisão que a desclassificou do certame licitatório alegando, em suma, que não há vedação no Edital do PE nº 14/2023 à participação de entidades sem fins lucrativos, e que, os objetivos sociais da entidade, presentes em seu estatuto social, coadunam-se com a prestação de serviços de apoio administrativo, objeto da presente licitação.

6.2. Preliminarmente, ressalto que a desclassificação da Recorrente não se deu em razão da proibição de entidades sem fins lucrativos participarem da licitação. O Capítulo 2 do Edital do PE nº 14/2023 traz as disposições relativas à participação dos interessados e em seu item 2.6. apresenta o rol de pessoas físicas e jurídicas que, sob as condições dispostas, estão impedidas de participar do certame. Pela leitura do dispositivo editalício não há menção a vedação de participação de entidades sem fins lucrativos.

2.6. Não poderão disputar esta licitação:

2.6.1. aquele que não atenda às condições deste Edital e seu(s) anexo(s);

2.6.2. autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

2.6.3. empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

2.6.4. pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

2.6.5. aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau;

2.6.6. empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;

2.6.7. pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista;

2.6.8. agente público do órgão ou entidade licitante;

2.6.9. pessoas jurídicas reunidas em consórcio;

2.6.10. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, atuando nessa condição;

2.6.11. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público do órgão ou entidade contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria, conforme § 1º do art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021.

6.3. Ao encontro do regramento editalício e de todo o arcabouço legal sobre a matéria, é que a motivação que pautou a decisão desta pregoeira em desclassificar a licitante, diferentemente do exposto nas razões recursais, não foi, em momento algum, pautada no impedimento de entidades sem fins econômicos de ingressar na licitação. De maneira oposta à alegação, a Nota Técnica 105 (SEI nº 26474112), a qual subsidiou a decisão que se pretende reformar, ratifica a inexistência de qualquer regramento normativo que impeça à participação de pessoa jurídicas sem fins lucrativos em licitações.

2.2. Sobre este ponto, é sabido que não existe na legislação vedação à participação de associações civis sem fins lucrativos em licitações públicas. A princípio, não há motivo relevante ou fundamento jurídico para restringir às entidades sem fins lucrativos acesso aos contratos públicos. Nessa linha é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

9.3.3. ampliar a competitividade em certames públicos e, por conseguinte, a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, em que o objeto também possa ser atendido por instituições sem fins lucrativos, tendo em vista que inexistente norma legal que discipline, de forma indistinta, vedação de participação em processos licitatórios a essas entidades;" (Acórdão TCU-Plenário nº 2.426/2020, grifo nosso)

6.4. Todavia, não obstante a inexistência de vedação genérica, a contratação pela Administração Pública de pessoas jurídicas sob essa configuração não ocorre de maneira indiscriminada e irrestrita, posto que deverão ser observadas as condições estabelecidas pelos comandos normativos e pelos órgãos de controle.

6.5. A Instrução Normativa nº 05/2017, aplicável aos processos de contratação regidos pela NLCC por força da IN SEGES/MGI nº 98/2022, determina em seu art. 13:

Art. 13. Não será admitida a contratação de cooperativa ou de instituição sem fins lucrativos cujo estatuto e objetos sociais não prevejam ou não estejam de acordo com o objeto contratado. (grifo nosso)

6.6. A mesma IN nº 5/2017 estabelece que *"quando da contratação de instituição sem fins lucrativos, o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos profissionais pertencentes aos quadros funcionais da instituição."*

6.7. Do mesmo modo, a Corte de Contas, diante de situações análogas à presente, manifesta-se no sentido de que, para participação em licitações deverá haver nexos entre os serviços a serem prestados e os fins estatutários da entidade. Essa participação, portanto, conforme diversos julgados do Tribunal de Contas da União - TCU, somente é admitida quando o objeto da contratação estiver em conformidade com os objetivos estatutários específicos da entidade.

Mediante pedido de reexame, o Instituto de Professores Públicos e Particulares manifestou sua insatisfação com o Acórdão nº 5.555/2009-2ª Câmara, no qual constou determinação à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) de que *"não habilite em seus certames licitatórios para a contratação de serviços de terceirização ou assemelhados, como o Pregão Eletrônico 90/2009, entidades civis sem fins lucrativos, pois não há nexos [de relação] entre o objeto social dessas entidades e os serviços a serem prestados, considerando que terceirização de mão-de-obra não se coaduna com a natureza jurídica de tais entes, por se caracterizar como ato de comércio com finalidade econômica"*. Nesta etapa processual, a unidade técnica, ao propor o não provimento do recurso, manteve o entendimento de que os serviços de terceirização não podem ser desempenhados por membros de uma entidade sem fins lucrativos. O relator, todavia, divergiu do sugerido. Incorporou em suas razões de decidir, então, parecer expedido pelo Ministério Público junto ao Tribunal - MP/TCU, no qual foi registrado que *"não se deve promover a vedação genérica de participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, porquanto viável"*. Pontuou o **parquet** especializado ser esse o sentido da lei, tal como consta do art. 24 da Lei de Licitações, que, em seu inciso XX, *"permite a contratação direta de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos, e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado"*. Dessa forma, o dispositivo legal em referência asseguraria a habilitação de licitantes que atuem sem objetivo de lucro nos certames promovidos pela Administração Pública. O fundamental, então, seria verificar *"as condições de atendimento do objeto prestado pela entidade sem fins lucrativos, sem implicar em desvio de finalidade, ou seja, sem que sejam desobedecidos os objetivos estatutários da entidade, devendo haver compatibilidade entre o objeto da licitação e a finalidade de atuação da entidade"*. Por conta disso, votou pelo provimento parcial do

recurso, de maneira a se alterar o Acórdão n.º 5.555/2009-2.ª Câmara, dirigido à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), e, pela determinação, em caráter normativo, aos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, de que “*não habilitem, nos certames licitatórios para a contratação de serviços de terceirização ou assemelhados, entidades sem fins lucrativos cujos estatutos e objetivos sociais não tenham nexos com os serviços a serem prestados*”, o que contou com a aprovação do colegiado. Acórdão n.º 7459/2010-2ª Câmara, TC-019.843/2009-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 07.12.2010.

6.8. Destaca-se, ainda, outro pressuposto que deverá ser verificado nas contratações de entidades sem fins econômicos, qual seja, o necessário atingimento do fim social para a qual a associação foi criada.

6.9. A jurisprudência do TCU determina que o objeto da contratação pública não poderá importar em desvio da finalidade da associação. Para análise e afastamento dessa situação, o estatuto da entidade deve discorrer seus objetivos de forma específica e não genérica, de modo a possibilitar a identificação clara de nexos entre os objetivos institucionais e o objeto contratual. Nesse sentido, apresenta-se, abaixo, o Acórdão TCU 2707/2021 - Plenário.

A análise acima reproduzida, pela similaridade, pode ser estendida ao caso tratado nestes autos. Nos termos do edital do PE 20/2021 do Ibama, o objeto do certame é

[...] a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de serviços de apoio administrativo com os postos de trabalho de Assistente Administrativo e Carregador de Material, para execução de atividades auxiliares, instrumentais e acessórias nas unidades do IBAMA no Distrito Federal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Por sua vez, os objetos sociais do Ibrapp estão previstos no art. 6º do seu estatuto (peça 3, p. 2-3), conforme abaixo:

Art. 6º - O IBRAPP tem como objetos sociais, a promoção em favor do desenvolvimento dos entes públicos de natureza Municipais, Estaduais ou Federais e de caráter privado, a saúde, a gestão, o ensino e educação, cultura, a pesquisa, a colaboração, consultoria, coordenação, inclusão produtiva, sustentável e social, e execução de atividades visando:

[...]

II - Prestação de serviços de Apoio Administrativo, com contratação e locação de mão-de-obra especializada para prestação de serviços técnicos, operacionais e administrativos advindos de contratos oriundos de processos licitatórios, contratos de gestão e convênios, em diversos setores em favor da administração pública e/ou particular;

III - Serviços especializados de asseio e conservação, higienização, manutenção, jardinagem com fornecimento de mão-de-obra de serviços comuns, limpeza em prédios, domicílios, vias públicas, com ou sem fornecimento de material de limpeza bem como limpeza em âmbito hospitalar, suas dependências e áreas comuns;

[...]

XII - Gestão de Pessoas, através de recrutamento, seleção e administração do capital humano especializado para a administração pública e/ou entidades privadas;

Esses dispositivos estatutários apresentam redação genérica, que permitem a contratação dos mais diversos objetos que envolvam terceirização de serviços, analogamente ao que foi observado no voto condutor do [Acórdão 2847/2019-TCU-Plenário](#).

A participação de entidades sem fins lucrativos somente é permitida em situações bem específicas, condição não identificada no caso em tela, em vista da ausência de relação direta entre os serviços licitados pelo Ibama e a função social do Ibrapp. Hipóteses em que são permitidas participações de associações em licitações públicas foram bem ilustradas no excerto abaixo, extraído do parecer do Ministério Público junto ao TCU proferido no âmbito do TC [Processo 015.361/2019-5](#) (peça 20, p. 3-4):

21. Dada sua pertinência com o tema, transcrevo trecho de parecer da lavra da Procuradora-Geral junto ao TCU, Cristina Machado da Costa e Silva, onde foram exemplificados cenários em que entidades sem fins lucrativos poderiam ser contratadas para fornecer mão de obra para o Poder Público (peça 42, p. 3, do TC nº [Processo 019.843/2009-0](#)):

"16. Exemplo prático de atuação de entidade sem fins lucrativos em serviços terceirizados ocorreu recentemente no Superior Tribunal de Justiça, mediante a contratação de entidade representativa de deficientes físicos para prestar serviços de apoio operacional de digitalização de documentos. A participação de deficientes auditivos na digitalização de processos judiciais se destacou pela iniciativa de inclusão judicial desenvolvida pelo STJ, cujo projeto, intitulado 'Justiça na Era Virtual', foi agraciado em 2009 com o Prêmio Innovare, referente à divulgação de trabalhos que representam boas práticas no âmbito do Judiciário brasileiro. O contrato firmado com a Associação de Centro de Treinamento de Educação Física Especial (CETEFE), para a prestação de serviços de apoio operacional à digitalização eletrônica de processos, teve por fundamento o art. 24, inciso XX, da Lei nº 8.666/93, conforme extrato de dispensa de licitação, processo STJ 9185/2009, publicado no DOU de 26/10/2009, Seção 3, pág. 73.

17. Idêntica iniciativa desenvolveu também o Conselho da Justiça Federal para prestação de serviços semelhantes aos do STJ, mediante o Contrato nº 039/2010-CJF firmado com a referida Associação (extrato publicado no DOU de 12/07/2010, Seção 3, pág. 169, processo nº 201062102).

18. Também para outras atividades acessórias, como as de recepção e copeiragem em repartições públicas, poder-se-ia hipoteticamente admitir a contratação de entidades filantrópicas ou beneficentes que atuem com a finalidade de promover a integração ao mercado de trabalho de presidiários. A recuperação social do preso seria factível de desenvolver-se, por meio das referidas entidades, nos ofícios de artesãos (carpintaria, marcenaria, mecânica e eletrônica) em manutenção de móveis, veículos e equipamentos de órgão público."

Veja-se que, nos exemplos acima, a participação de associações vai além da mera alocação de prestadores de serviço em troca da correspondente contrapartida financeira, tendo por objetivo precípuo a inserção de deficientes no mercado de trabalho ou a ressocialização de presidiários.

Assim, muito embora haja precedente do Tribunal favorável à participação de entidades sem fins lucrativos em licitações, verificou-se que, no caso ora tratado, as condições necessárias para tanto não foram implementadas.

Ademais, ainda que o **voto** que subsidiou o [Acórdão 2847/2019-TCU-Plenário](#) tenha defendido a possibilidade de participação de associações sem fins lucrativos em licitações públicas em condições específicas, não se trata de entendimento pacificado entre os Ministros desta Corte de Contas. Nessa deliberação, em relação à questão, o Ministro Benjamin Zymler, por meio de **Declaração de Voto**, apresentou posicionamento divergente ao do Relator:

15. Por certo, o fato de as associações não se organizarem para fins econômicos e não terem, portanto, atividade lucrativa, não as impede que busquem receitas para o seu funcionamento. Nesse sentido, o art. 54, inciso IV, da Lei 10.406/2002, dispõe que o estatuto das associações deverá obrigatoriamente indicar "*as fontes de recursos para sua manutenção*".

16. Entretanto, nessa busca de fonte de recursos, não pode ser transmutada a natureza da associação - organização sem fins econômicos - e tampouco a caracterização de ação violadora do princípio da livre concorrência e da isonomia, em especial, nesse último caso, na atuação em licitações públicas.

17. Nessa linha de viabilização de sustento das associações, a legislação permite que, em determinadas situações, a administração pública contrate essas associações, não por licitação, ante a incompatibilidade jurídica para tanto, mas mediante contratações diretas.

18. Como exemplo, cite-se o art. 24 da Lei 8.666/1993, o qual permite, em determinadas hipóteses, a contratação de associações sem licitação prévia:

"XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado." (grifou-se).

[...]

"XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública." (grifou-se).

19. Nesses casos, trata-se de atividades em que, de forma evidente, as receitas auferidas pelas associações destinam-se à manutenção de suas atividades, quais sejam, o sustento de seus associados em condições de vulnerabilidade social. Ou seja, não há que falar que essas entidades tenham se organizado para fins econômicos, ante a nitidez do caráter assistencial das receitas a serem auferidas com a contratação.

20. Ante o exposto, por entender que pessoas jurídicas constituídas sob a forma de associações não possuem condições jurídicas para participar de licitações públicas, manifesto-me de acordo com a proposta do ilustre Relator quando propõe determinar à Primeira Circunscrição Judiciária Militar da Justiça Militar (1ª CJM) que anule o ato administrativo que habilitou a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e Trabalhador (Abradecont) no Pregão Eletrônico 4/2019.

6.10. Portanto, a participação em licitação conecta-se precisamente com a adequação entre o objeto a ser contratado e os objetivos sociais da pessoa jurídica, o qual não poderá desconfigurar desvio de finalidade. Fundamentada na inafastável observância dessas premissas é que se deu o exame da documentação da licitante Recorrente quando do julgamento de sua proposta.

6.11. A ESPAÇO, CIDADANIA E OPORTUNIDADES SOCIAIS – ECOS, associação civil sem fins lucrativos, traz no art. 2 de seu estatuto social (SEI nº 26449559) sua finalidade, a qual destaco abaixo:

Art. 2 — A ECOS tem por finalidade promover atividades de relevância pública e social - por todos os meios a cidadania efetiva das pessoas, especialmente aquelas com deficiência, crianças, adolescentes, idosos e grupos em situação de desvantagens sociais, através de capacitação de recursos humanos, de atividades esportivas diversificadas em diferentes modalidades, promovendo a preparação, treinamento e geração de oportunidades de trabalho através da alocação e agenciamento de postos de trabalho; a realização de seminários, congressos, cursos, ciclo de debates e pesquisa, publicação e atividades sociais, desportivas e de lazer, culturais e de ensino em geral, sobretudo gestão de projetos e unidades educacionais, visando a plena integração desses cidadãos à sociedade; o desenvolvimento de ações de engenharia e arquitetura, como meio de transformação social, ações científicas, ambientais, culturais, assessoria técnica, educacional, jurídica e outras com o mesmo fim, visando também a integração internacional."

6.12. O estatuto da associação estabelece como seu fim a "*capacitação de recursos humanos, de atividades esportivas diversificadas em diferentes modalidades, promovendo a preparação, treinamento e geração de oportunidades de trabalho através da alocação e agenciamento de postos de trabalho.*" Por sua vez, o Edital do PE nº 14/2023 aponta que o "*objeto da presente licitação é a prestação do serviços de apoio administrativo, para o cargo de Apoio Administrativo Nível II, visando atender as necessidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na cidade de Brasília/DF, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.*"

6.13. Em que pese em um primeiro momento, haver uma aparente identificação do objeto da contratação e dos objetivos sociais da associação, trata-se, tão somente, de uma aparente compatibilidade. Isso porque, a ausência de especificidade da finalidade social da Recorrente, a qual utiliza os termos genéricos "alocação" e "agenciamento" de postos de trabalho" impede o estabelecimento, de forma precisa, do nexo entre a sua função social e o objeto do pregão em tela. Consequentemente, há a impossibilidade de ser afastado o desvio de finalidade, condição necessária ao prosseguimento da licitante no certame licitatório, conforme posicionamento consolidado da nossa Corte de Contas.

Acórdão TCU 2607/2021 Plenário

16. Ressalta-se que o Instituto Águia RH Prestação de Serviços é uma associação sem fins lucrativos, constituída na forma de fundação privada. Não há impedimento na participação em licitações de entidades sem fins lucrativos, desde que haja o devido nexo entre os serviços a serem prestados e os fins estatutários dessas licitantes (v.g. [Acórdão 7459/2010-TCU-Primeira Câmara](#), 2.847/2019-Plenário, ambos de relatoria do min. Raimundo Carreiro).

17. No caso concreto, destacou-se que o estatuto social do Instituto Águia RH estabelecia (peça 20, p. 2), dentre as suas finalidades, "fomentar programas e ações de treinamentos para os funcionários das empresas participantes, locação e terceirização de mão de obra", mas não a **terceirização de serviços** (peça 27, p. 6, parágrafos 23-25).

18. Ocorre que há diferença entre "intermediação de mão de obra", quando a gestão da força de trabalho é responsabilidade do contratante, mais condizente com a finalidade estatutária do referido Instituto, e "prestação de serviços", quando essa gestão é exclusiva da contratada. Assim, a terceirização de serviços não está inserida dentre as finalidades estatutárias do Instituto Águia RH.

19. Já no edital da licitação, constava que o gestor do contrato deveria sempre se reportar a prepostos indicados pela futura contratada, respondendo exclusivamente pela supervisão, a direção técnica e administrativa e a gestão e orientação da mão de obra necessárias à execução dos serviços, relação que indicava se tratar de contratação típica de "terceirização de serviços".

20. Ademais, verificou-se o fato de que no cadastro na Receita Federal não constava qualquer atividade de terceirização de serviços, mediante intermediação de mão de obra.

21. Não encontra guarida, portanto, a tese do defendente de que dispositivos do estatuto social e do cadastro na Receita Federal guardavam semelhança com o objeto descrito no edital, tendo em vista que há clara distinção entre uma "intermediação de mão de obra" e a "prestação de serviços", assim a contratada deveria ser especializada na gestão da execução dos serviços, e não mera locadora de mão de obra.

6.14. Sob outra perspectiva, há de se mencionar ainda que a generalidade do fim social constante no estatuto social da ECOS não pode servir de cobertura para figuração da entidade em contratações de serviços terceirizados em geral onde qualquer empresa, constituída para atuar nesse ramo específico, pode atuar. Para que tal contratação pudesse ser firmada no âmbito da Administração a comprovação do atingimento do fim social da associação é premissa a ser preenchida.

Acórdão 2.847/2019-TCU

8. Por seu didatismo, peço licença para transcrever - e incorporar aos fundamentos deste voto - os principais argumentos anotados pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 75), na análise de mérito desta representação, *verbis*:

11. (...) muito embora a legislação tenha vedado a criação de associações para a busca de objetivos econômicos, **não há, na verdade, óbice para que entidades dessa natureza obtenham receitas e, como consequência, aufram lucro, o qual é, por óbvio, essencial para a manutenção das atividades inerentes ao funcionamento da entidade.** (Grifei).

(...)

13. (...) o simples fato de uma entidade ter sido constituída como uma associação sem fins lucrativos não é motivo suficiente para impedi-la de realizar atividades econômicas. Cumpre ressaltar, no entanto, que o exercício de tais atividades deve estar estritamente atrelado ao atingimento das finalidades e objetivos estatutários da entidade, sob pena de se incorrer em desvio de finalidade. (Grifei).

(...)

15. (...) não existe na Lei nº 8.666/93 vedação, implícita ou explícita, à participação de entidades sem fins lucrativos em certame licitatório realizado pelo Poder Público, desde que o intuito do procedimento seja a contratação de entidade privada para a prestação de serviços alinhados aos objetivos para os quais a entidade foi criada. Nessa mesma linha de entendimento já se manifestou este TCU, que, ao se debruçar sobre questão assemelhada ao objeto destes autos, preferiu o [Acórdão 7459/2010-TCU-Segunda Câmara](#) [relator: Ministro Raimundo Carreiro], cuja ementa dispõe:

"NÃO DEVE HAVER VEDAÇÃO GENÉRICA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES DE ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS, DESDE QUE HAJA NEXO ENTRE OS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS COM OS ESTATUTOS E OBJETIVOS SOCIAIS DA ENTIDADE PRESTADORA DOS SERVIÇOS."

(...)

17. O estatuto da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e Trabalhador estabeleceu como seus objetivos sociais e finalidades (peça 9, p. 1):

"Art. 3º- A ABRADECONT é uma entidade civil privada, sem fins lucrativos, tem por objetivo social empreender a assistência social, colocando-a à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, serviços e ações sócio assistenciais, promovendo a defesa de direitos sociais, com ênfase na defesa dos consumidores; dos trabalhadores; dos direitos civis; proteção social com promoção da integração ao mercado de trabalho; proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; amparo às crianças e aos adolescentes carentes; habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à via comunitária.

Art. 4º - A ABRADECONT, prestará serviços e ações sócio assistenciais, sem fins lucrativos, de atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, atuando na defesa e garantia de seus direitos. São finalidades e objetivos da ABRADENCONT: [...]

XXI- estimular o aprimoramento da Administração Pública, através da promoção do desenvolvimento institucional e tecnológico dos diferentes níveis de governo, com fomentação do setor terceirizado, por meio do fornecimento de mão de obra, especializada ou não, e gestão de pessoas, visando a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego (Art. 170, incisos VII e VIII da CF/88) com a melhoria do serviço público, bem como a proteção dos direitos dos trabalhadores." (Grifos conforme o original.)

18. É com base no art. 4º, inciso XXI, do estatuto da Abradecont, que a 1ª CIM e a entidade civil sem fins lucrativos buscam demonstrar que os fins colimados pela instituição se amoldam ao objeto da licitação em questão.

19. Após analisar detidamente os autos, opino no sentido de que os termos contidos nos dispositivos retro citados **são demasiado genéricos e serviriam para justificar a contratação da Abradecont em todo e qualquer tipo de ajuste que tenha como objetivo o fornecimento de mão de obra**. A meu ver, ao inserir os termos "fomentação do setor terceirizado" e "busca do pleno emprego", a entidade buscou dar ares de legalidade a uma situação que, na realidade, consiste na mera intermediação de mão de obra, serviço que pode ser prestado por qualquer empresa constituída para esse fim. (Grifei).

20. Nesse sentido, observo que, assim como as demais entidades empresárias que atuam nesse setor, a Abradecont, ao firmar contrato com a Administração Pública, iria buscar no mercado de trabalho pessoas estranhas à própria associação, contratando-os exclusivamente e unicamente para preencher as vagas previstas no edital, motivo pelo qual não vislumbro haver o alegado caráter de assistência social na atuação da entidade civil.

(...)

22. Nas situações acima descritas [trecho do parecer da Procuradora-Geral do MPTCU Cristina Machado da Costa e Silva no TC [Processo 019.843/2009-0](#) (objeto do já mencionado [Acórdão 2459/2010-TCU-Segunda Câmara](#)), em que exemplifica situações em que seria admissível a contratação de sociedade civil sem fins lucrativos pela Administração Pública], **é nitida a existência de nexo entre o objeto da contratação e o fim almejado pelas respectivas entidades sem fins lucrativos**. Como se pode notar, em todos os casos citados a **terceirização da mão de obra não tem um fim em si mesmo, já que existe um "objetivo maior" capaz de justificar os ajustes firmados com o Poder Público**. Na minha opinião, **é justamente essa finalidade de maior relevo, a qual geralmente possui caráter assistencial, que justifica admitir-se a participação de entidades sem fins lucrativos, as quais gozam de isenções tributárias, em licitações públicas**. (Grifei).

23. (...) **reputo que a Abradecont, atual detentora de diversos contratos de fornecimento de mão de obra para a Administração Pública, os quais, somados, perfazem valor superior a R\$ 20 milhões (vide tabela resumo à peça 67, p. 12-13), parece atuar como qualquer entidade empresária do ramo. Ainda que os termos "terceirização" e "emprego" estejam dispostos em seu estatuto, 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"**. (Grifei).

24. (...) **assim como concluiu a unidade técnica, opino no sentido de que não poderia a Abradecont habilitar-se para participar do Pregão Eletrônico nº 4/2019, ante o claro desvio de finalidade havido na atuação da entidade. Veja-se que admitir a participação dessa associação em competição com entidades empresárias acaba por frustrar o caráter competitivo da atividade econômica, haja vista os benefícios fiscais a que fazem jus as pessoas jurídicas sem fins lucrativos**.

[...]

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.

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.

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".

(grifos no original)

6.15. Ante o exposto, sob a luz das fundamentações expostas, não prosperam as alegações da Recorrente inexistindo razões para modificação da decisão que desclassificou a Recorrente do certame.

7. DA CONCLUSÃO

7.1. Em análise das razões recursais, bem como dos requisitos do edital, da legislação vigente, do posicionamento dos órgãos de controle e dos princípios administrativos, verifica-se que não se afiguram motivos para a reconsideração da decisão de declarar vencedora a empresa G4F Soluções Corporativas LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 07.094.346/0001-45.

7.2. Diante do exposto, **CONHEÇO DO RECURSO ADMINISTRATIVO**, uma vez que presente os pressupostos de admissibilidade, e **NO MÉRITO**, com lastro nos posicionamentos levantados, **NEGO PROVIMENTO**, decidindo pela **IMPROCEDÊNCIA** do pedido do recurso administrativo interposto pela licitante Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais - ECOS, CNPJ nº 02.539.959/0001-25, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 14/2023.

7.3. Portanto, remeto os autos à autoridade superior para proferir sua decisão, nos termos do art. 165, §2º da Lei nº 14.133/2021.

Atenciosamente,

LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por LIDIANNY ALMEIDA DE CARVALHO, Pregoeiro(a), em 15/04/2024, às 17:10, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **27558019** e o código CRC **81C52325**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/ acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.