



Laboratório
Nacional
de Astrofísica



MINISTÉRIO DA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÃO



PARECER JURÍDICO Análise de habilitação jurídica e qualificação técnica

Processo Administrativo: 01204.000046/2026-42

Licitação: Pregão Eletrônico nº 90046/2026

Assunto: PARECER TÉCNICO-JURÍDICO Pregão Eletrônico nº 90046/2026

Objeto: Contratação de serviços continuados de Apoio Técnico-Administrativo de Nível Superior, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para a Coordenação de Engenharia e Desenvolvimento de Projetos (COEDP) do Laboratório Nacional de Astrofísica — LNA

UASG: Laboratório Nacional de Astrofísica — LNA/MCTI

Licitante analisada: INSTITUTO CONEXÃO AMPARO — ICA CNPJ: 37.541.309/0001-07 Sede: Rua São José, nº 62, Parque São Vicente, Belford Roxo/RJ

Assunto: Análise consolidada da proposta comercial, da habilitação jurídica e da qualificação técnico-econômica Fundamento legal: Lei nº 14.133/2021; Lei Complementar nº 187/2021; Código Civil; Edital e seus anexos.

I — DO RELATÓRIO

Trata-se de análise técnico-jurídica consolidada da proposta comercial e dos documentos de habilitação apresentados pelo INSTITUTO CONEXÃO AMPARO — ICA, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos (Associação Privada — natureza jurídica 399-9), classificada provisoriamente em primeiro lugar no Pregão Eletrônico nº 90046/2026.

O certame tem por objeto a contratação de serviços continuados de Apoio Técnico-Administrativo de Nível Superior, CBO 2527-10, com dedicação exclusiva de mão de obra, jornada de 40 horas semanais, para execução nas instalações da Coordenação de Engenharia e Desenvolvimento de Projetos (COEDP) do LNA, em Itajubá/MG.

Da documentação acostada aos autos, examinam-se os seguintes elementos:

- a) Proposta Comercial, datada de 16/04/2026, no valor mensal de R\$ 12.749,60 e anual de R\$ 152.995,20, com indicação da CCT nº MG003526/2025;
- b) Planilha de Custos e Formação de Preços, detalhando os módulos 1 a 6, com zeramento de diversas rubricas previdenciárias e tributárias, por força de alegada imunidade beneficente;
- c) Convenção Coletiva de Trabalho nº MG003526/2025, celebrada entre a FENAC e o SENALBA/MG, destinada aos empregados das APAEs do Estado de Minas Gerais;
- d) Cartão CNPJ (emitido em 16/04/2026), revelando a natureza jurídica 399-9 (Associação Privada), atividade principal CNAE 94.30-8-00 e atividades secundárias diversificadas nas áreas de saúde, assistência social, locação, lavanderia, educação e fornecimento de mão de obra;
- e) Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), concedido pela Portaria SAES/MS nº 2.059/2024, pela prestação anual mínima de 60% dos serviços ao SUS, com validade de 3 anos;

f) Certidão de Imunidade Tributária Municipal, expedida pela Secretaria Municipal de Fazenda de Belford Roxo/RJ em 14/10/2025;

g) Registros Cíveis de Pessoa Jurídica nº 16.374 e nº 16.373, de 12/12/2025, referentes ao Estatuto Social e Ata de eleição da diretoria;

h) Manifestação escrita da licitante acerca do nexo de pertinência entre seu objeto estatutário e o objeto licitado, invocando jurisprudência do TCU.

Os documentos foram submetidos a análise de conformidade com o Edital e a Lei nº 14.133/2021, resultando nos fundamentos a seguir expostos.

II — DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 — Da admissibilidade formal da participação de associações privadas

Inicialmente, cumpre registrar que a natureza jurídica de Associação Privada (código 399-9) atribuída à licitante, regida pelos arts. 53 a 61 do Código Civil, não constitui, por si só, óbice à participação em licitações públicas, pelas seguintes razões:

a) O item 3 do Edital não estabelece vedação à participação de entidades sem fins lucrativos (as vedações ali previstas alcançam, entre outros, OSCIPs atuando como tal, sociedades cooperativas, consórcios e pessoas físicas — mas não associações privadas);

b) O art. 14 da Lei nº 14.133/2021 não veda, de forma genérica, a participação de tais entidades;

c) O TCU, em jurisprudência consolidada (Acórdãos nº 2.426/2020, nº 2.707/2021 e nº 2.481/2024, todos do Plenário), admite a participação de entidades sem fins lucrativos em certames públicos;

d) O CNAE secundário 78.30-2-00 (Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros) consta formalmente do cadastro fiscal da licitante.

Superada a análise formal, passa-se ao exame substantivo da conformidade da proposta e da habilitação, o qual revela vícios insanáveis que impõem a inabilitação e a desclassificação da licitante, conforme fundamentos a seguir.

II.2 — Da ausência de nexo substancial entre o objeto licitado e a atuação preponderante da entidade sem fins lucrativos

Embora o CNAE 78.30-2-00 conste como atividade secundária no Cartão CNPJ, a análise global do cadastro e dos documentos revela que a atuação preponderante da licitante não se identifica com o fornecimento de mão de obra administrativa para unidades de pesquisa científica:

a) A atividade econômica principal declarada é CNAE 94.30-8-00 ("*Atividades de associações de defesa de direitos sociais*");

b) O nome fantasia registrado é "CONEXÃO SAÚDE", revelando o vetor de atuação institucional;

c) O CEBAS concedido pela Portaria SAES/MS nº 2.059/2024 destina-se especificamente à área da Saúde, com obrigação de prestação anual mínima de 60% ao SUS;

d) A maior parte dos CNAEs secundários (ao menos 24 dos aproximadamente 40 listados) refere-se a serviços médicos, hospitalares, ambulatoriais, laboratoriais e de atenção à saúde;

e) O objeto licitado, por sua vez, consiste em serviços administrativos a serem prestados em unidade de pesquisa em astrofísica, sem qualquer interface com atividades de saúde, assistência social ou defesa de direitos.

O TCU, no **Acórdão nº 2.481/2024-Plenário** (página 7, Item 8.18 e 8.21; e página 8, Item 8.23), é categórico ao exigir nexo efetivo e não meramente formal entre os serviços licitados e os objetivos estatutários da entidade beneficente:

"É possível a participação de instituições sem fins lucrativos em licitações, utilizando-se dos seus benefícios tributários na formulação das propostas de preços, quando houver nexo entre os serviços a serem prestados e os objetivos estatutários da entidade prestadora dos serviços."

No caso concreto, a licitante pretende reenquadrar o fornecimento de mão de obra administrativa como "promoção da assistência social" pela "geração de renda e emprego" — argumento retórico que não encontra amparo nos critérios objetivos fixados pela Lei nº 8.742/1993 (LOAS, art. 3º) e pela Lei Complementar nº 187/2021 (arts. 3º e 18), que exigem atendimento gratuito, permanente e sem discriminação a pessoas em situação de vulnerabilidade social para caracterização de atividade assistencial.

II.3 — Do uso indevido de imunidades tributárias e da violação à isonomia concorrencial

A análise da Planilha de Custos e Formação de Preços revela que a proposta comercial foi construída com amplo aproveitamento de benefícios tributários decorrentes da condição de entidade beneficente:

a) Submódulo 2.2 — Encargos Previdenciários: Zeramento integral de INSS Patronal (20%), Salário-Educação (2,5%), SAT/RAT (1% a 3%), Sistema S (5,8%) e INCRA (0,2%), computando-se apenas FGTS (8%) — resultando em carga total de 8,00%, contra os cerca de 36,80% usualmente aplicáveis a empresas não imunes.

b) Módulo 6 — Tributos: Zeramento de PIS e COFINS (apuração 0,00%), mantendo-se apenas ISS de 2%.

c) Imunidade Municipal de ISS: A Certidão de Imunidade expedida pela Secretaria de Fazenda de Belford Roxo/RJ aplica-se exclusivamente aos impostos municipais daquele Município. O serviço, contudo, será executado em Itajubá/MG, onde o ISS é devido ao município de localização do tomador do serviço, nos termos da Lei Complementar nº 116/2003. A imunidade apresentada, portanto, é inoponível ao município competente.

d) Descaracterização da finalidade beneficente: O art. 29, inciso V, da LC nº 187/2021 veda expressamente a utilização dos benefícios da certificação em atividades que não guardem pertinência com a área certificada, sob pena de cassação do CEBAS. O STF, no julgamento do RE 566.622/RS (Tema 32 da Repercussão Geral), firmou entendimento de que as imunidades tributárias das entidades beneficentes restringem-se às atividades essenciais e à finalidade institucional.

O uso de tais benefícios em contrato cujo objeto é estranho à finalidade beneficente configura violação ao princípio da isonomia concorrencial (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), na medida em que a licitante compete em desigualdade de condições com empresas que suportam integralmente a carga tributária e previdenciária, obtendo vantagem indevida na formulação do preço. O uso desses benefícios em contrato cujo objeto é estranho à finalidade beneficente configura violação ao princípio da isonomia concorrencial (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), na medida em que a licitante compete em desigualdade de condições com empresas que suportam integralmente a carga tributária e previdenciária.

II.4 — Do enquadramento sindical manifestamente impróprio

A licitante indicou, como instrumento coletivo norteador de sua proposta, a Convenção Coletiva de Trabalho nº MG003526/2025, celebrada entre a FENAC (Federação Nacional de Cultura) e o SENALBA/MG (Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional no Estado de Minas Gerais).

Da leitura integral do referido instrumento, constata-se que sua abrangência se destina exclusivamente aos empregados das APAEs — Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do Estado de Minas Gerais, conforme dicção expressa das Cláusulas Terceira, Quinta, Sexta e seguintes.

A indicação dessa CCT pela licitante revela manifesta inadequação do enquadramento sindical declarado, pelas seguintes razões:

a) A licitante tem sede em Belford Roxo/RJ, portanto fora da base territorial mineira do SENALBA/MG;

b) A licitante não é APAE, mas sim entidade independente com CEBAS da Saúde e atividade principal de "defesa de direitos sociais", não guardando identidade com a categoria econômica representada pela FENAC no âmbito daquele instrumento;

c) O art. 611 da CLT e a jurisprudência consolidada do TST exigem que a convenção coletiva observe os critérios cumulativos de categoria profissional, categoria econômica e base territorial, todos os quais encontram-se violados no caso em análise;

O vício é agravado pelo fato de que o Edital, em seu item 8.26, exige expressamente a apresentação de declaração de enquadramento sindical com a justificativa para adoção do instrumento coletivo, exigência que não foi adequadamente atendida.

II.5 — Do efeito conjunto dos vícios apurados

Os vícios acima apontados não são meramente formais ou sanáveis por diligência. Configuram, em seu conjunto, violação substancial aos princípios que regem a contratação pública, em especial:

- Princípio da isonomia (art. 5º da Lei nº 14.133/2021);
- Princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 11, I);
- Princípio da vinculação ao edital (art. 5º);
- Princípio da legalidade e da finalidade (art. 5º);
- Princípio da segurança jurídica (art. 5º).

Adicionalmente, a eventual contratação da licitante nas condições apresentadas expõe a Administração a riscos concretos, dentre os quais:

a) Cassação do CEBAS por descaracterização da finalidade beneficente (art. 29, V, LC 187/2021), com consequente cobrança retroativa de tributos não recolhidos e impacto direto na execução contratual;

b) Autuações fiscais pela Receita Federal, INSS e Município de Itajubá/MG, com possível responsabilização solidária da Administração contratante;

c) Passivos trabalhistas decorrentes do enquadramento sindical impróprio, com risco de ações de cumprimento pelo sindicato mineiro competente ou pelo sindicato da base territorial da contratante;

d) Descontinuidade do serviço diante das fragilidades estruturais identificadas na composição de custos.

III — DA CONCLUSÃO

Em resumo, minha recomendação é opinar pelo não acolhimento da habilitação jurídica da empresa para este certame, por ausência de pertinência material suficiente entre sua conformação jurídico-institucional/finalidade beneficente preponderante e o objeto da contratação.

Ante o exposto, com fundamento na análise realizada e nos termos dos arts. 59, 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 187/2021, do Código Civil e da jurisprudência consolidada do TCU e do STF, **OPINA-SE PELA INABILITAÇÃO do INSTITUTO CONEXÃO AMPARO — ICA** (CNPJ 37.541.309/0001-07) no Pregão Eletrônico nº 90046/2026.

IV — SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS

Pontos que justificam a decisão pela desclassificação e inabilitação:

1. Ausência de nexos substancial de pertinência entre o objeto licitado (apoio administrativo em unidade de pesquisa astrofísica) e a atuação preponderante da licitante — entidade beneficente da área da Saúde (CEBAS vinculado ao SUS, atividade principal de "defesa de direitos sociais" e nome fantasia "Conexão Saúde"), em afronta ao Acórdão TCU nº 2.481/2024-Plenário;
2. Uso indevido de imunidades e isenções tributárias na composição do preço (zeramento de INSS Patronal, Sistema S, Salário-Educação, SAT/RAT, INCRA, PIS e COFINS), em atividade estranha à

finalidade beneficente certificada, em violação ao princípio da isonomia concorrencial (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e à jurisprudência do STF (RE 566.622/RS — Tema 32);

3. Imunidade municipal de ISS inoponível ao município de execução do serviço (Itajubá/MG), pois concedida apenas pelo município de Belford Roxo/RJ, contrariando a LC nº 116/2003;
4. Enquadramento sindical manifestamente impróprio, com indicação da CCT MG003526/2025 (SENALBA/MG × FENAC), firmada exclusivamente para empregados das APAEs de Minas Gerais, em violação aos critérios de categoria profissional, categoria econômica e base territorial (art. 611 da CLT);
5. Tentativa de reenquadramento retórico do objeto licitado como "atividade de assistência social", em desacordo com os critérios objetivos da LOAS (Lei nº 8.742/1993, art. 3º) e da LC nº 187/2021 (arts. 3º e 18);
6. Risco de cassação do CEBAS (art. 29, V, LC 187/2021) por descaracterização da finalidade beneficente, com reflexos diretos na execução contratual e potencial responsabilização solidária da Administração pelo recolhimento retroativo de tributos;
7. Violação ao princípio da isonomia concorrencial, na medida em que a licitante compete em condições desiguais com empresas que suportam integralmente a carga tributária e previdenciária incidente sobre a prestação de serviços de cessão de mão de obra.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

Itajubá, 20 de abril de 2026.

DOUGLAS VINÍCIUS VAZ MARTINS

Analista da Divisão de Licitações e Gestão de Contratos
Laboratório Nacional de Astrofísica — LNA/MCTI



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Vinícius Vaz Martins, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 23/04/2026, às 09:39 (horário oficial de Brasília), com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mcti.gov.br/verifica.html>, informando o código verificador **13700701** e o código CRC **0150B905**.