

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete

Assessoria Jurídico-Legislativa

Nota Jurídica N.º 276/2020 - SEDES/GAB/AJL

Brasília-DF, 26 de novembro de 2020.

Processo: 00431-00022043/2020-82**Referência:** Memorando nº 3/2020 - SEDES/GAB/CSECP-PORT76-2020**Interessada:** Comissão de Seleção do Edital de Chamamento Público nº 04/2020**Assunto:** Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO. CERTIFICAÇÃO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEBAS). CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA. REGULARIDADE. LEI Nº 12.101/2009. RESOLUÇÃO CNAS Nº 26, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2016.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de impugnação formulada pela entidade Instituto Brasil Adentro (ID 51438243) e de pedido de esclarecimentos apresentado pelo Instituto Bombeiros de Responsabilidade Social (ID 51438513), a respeito da legalidade da atribuição de pontos para as propostas técnicas com base na Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

As entidades participam do Chamamento Público nº 04/2020, cujo Edital foi publicado no DODF nº 212, de 10/11/2020 e se destina à celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil (OSC) para a execução, em regime de mútua cooperação, do “Programa Primeira Infância no SUAS – Criança Feliz Brasileira”, tendo como público alvo famílias com gestantes e crianças com até seis anos ou setenta e dois meses de vida inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Em apertada síntese, insurge-se o Instituto Brasil Adentro contra a pontuação (2,00 pontos) conferida na fase de julgamento das propostas para as entidades que apresentem a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), nos termos do Anexo III do instrumento editalício (ID 51438243).

Sustenta que a exigência de certificação contraria o interesse público ao conferir tratamento desigual a instituições de uma mesma categoria jurídica e importa em ofensa à legalidade objetiva, “*na medida em que o assunto não encontra previsão na Lei nº 13.019/2014*”.

Com isso, requer o acolhimento da impugnação para suprimir o critério de bonificação de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) do Edital ora em evidência.

O Instituto Bombeiros de Responsabilidade, no mesmo sentido, alega que a previsão editalícia em epígrafe é irregular porque fere o princípio da isonomia ao impedir que possíveis entidades sem fins econômicos e não detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), tal qual o IBRES, possam participar do certame.

Esclarece que, conforme diretriz estabelecida no Parecer nº 224/2014/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, *“as entidades privadas sem fins lucrativos que vierem a se qualificar como OSCIP (...) não poderão acumular esta qualificação com o certificado de entidade beneficente de assistência social”*.

Argumenta, assim, que o critério de pontuação diferenciada beneficiaria um grupo específico de entidades, isto é, apenas as Organizações da Sociedade Civil portadoras do CEBAS, o que pode representar em ofensa aos princípios da isonomia, da competitividade, da razoabilidade e do critério objetivo do julgamento.

Requeru, nesses termos, a (i) extensão da mesma pontuação às entidades classificadas como OSCIP; ou (ii) a exclusão desse critério de seleção das propostas do Edital de Chamamento Público nº 04/2020.

Após tomar conhecimento das objeções, a Comissão de Seleção decidiu submeter consulta à Assessoria Jurídica (ID 51388373). Na oportunidade, foram levantados os seguintes questionamentos:

Há vício, ilegalidade ou previsão jurídica contrária na aplicação de bonificação de 2,00 pontos à Organizações da Sociedade Civil - OSC inscritas ao CEBAS no tocante ao processo de seleção disposto pelo Edital de Chamamento Público Nº 04/2020 – SEDES (50416067)?

Há vício, ilegalidade ou previsão jurídica contrária na não aplicação de bonificação de 2,00 pontos à Organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIP inscritas ao CEBAS no tocante ao processo de seleção disposto pelo Edital de Chamamento Público Nº 04/2020 –SEDES (50416067)?

Caso o requerimento de impugnação da bonificação à Organizações da Sociedade Civil - OSC, que possuam inscrição Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, conforme disposto ao ANEXO III – CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E CLASSIFICAÇÃO, Item 1.4, seja acatado pela autoridade competente, é obrigatória a prorrogação do prazo de apresentação de propostas ao mesmo Edital?

Eis o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre salientar que a presente análise limitar-se-á aos aspectos jurídico-formais da consulta formulada pela Comissão de Seleção, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos e àqueles que exijam o exercício da conveniência e oportunidade administrativa.

Ressaltamos que a verificação, em sede de admissibilidade, do preenchimento dos pressupostos de legitimidade, fundamentação, tempestividade, interesse processual, relativamente ao pedido de esclarecimentos e impugnação apresentados pelas entidades, compete à Comissão de Seleção, conforme atribuições e responsabilidades a ela conferidas por meio do instrumento convocatório e da portaria de designação respectiva.

Feitas tais considerações, passa-se à análise solicitada.

Em exame, convém esclarecer que **a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) encontra previsão na Lei nº 12.101/2009, regulamentada pelo Decreto nº 8.242/2014, sendo concedida, pelo Governo Federal, a entidades de assistência social sem fins lucrativos que prestam serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde.**

A obtenção do CEBAS possibilita às entidades a isenção das contribuições sociais, em conformidade com a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, bem como a celebração de convênios e instrumentos congêneres com o poder público.

O art. 29 da Lei nº 12.101/2009 enumera os requisitos necessários para a certificação como entidade beneficente de assistência social.

Em primeiro lugar, observa-se que a atribuição de pontuação à proposta pela Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) constitui quesito que se revela inteiramente compatível com o objeto do procedimento.

Com efeito, o Edital de Chamamento Público nº 04/2020 objetiva a seleção de Organização da Sociedade Civil para formalizar parceria com vistas a executar o **Programa Primeira Infância no SUAS – Criança Feliz Brasileira**, que compreende a realização de visitas domiciliares, as quais representam uma estratégia de aproximação dos serviços com a família atendida e, por isso, favorecem um reconhecimento mais preciso das características, potencialidades e necessidades de cada contexto, resultando em propostas de intervenção singulares, pertinentes a cada realidade.

Vislumbra-se, ainda, que a previsão de bonificação garante para a Administração Pública um julgamento objetivo tanto sob o aspecto da qualidade (prova de acreditação) quanto da estrutura operacional para a prestação de serviços na área da assistência social, pois a entidade detentora de tal certificado já passou por processo de comprovação de sua qualificação, aspecto que dá mais segurança ao poder público.

O §4º do art. 18 da Lei nº 12.101/2009 estabelece que as entidades certificadas como de assistência social terão prioridade na celebração de convênios, contratos ou instrumentos congêneres com o poder público para a execução de programas, projetos e ações de assistência social:

Art. 18. A certificação ou sua renovação será concedida à entidade de assistência social que presta serviços ou realiza ações socioassistenciais, de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e para quem deles necessitar, sem discriminação, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

(...)

§4º As entidades certificadas como de assistência social terão prioridade na celebração de convênios, contratos ou instrumentos congêneres com o poder público para a execução de programas, projetos e ações de assistência social.
(grifo nosso)

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, editou a **Resolução nº 21, de 24 de novembro de 2016**, responsável por dispor os requisitos para celebração de parcerias entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **De acordo com o §1º do art. 3º, os editais de chamamento público deverão indicar a forma de priorização das entidades detentoras do CEBAS:**

Art. 3º Quando da seleção das entidades ou organizações de assistência social para a celebração de parceria, o órgão gestor da assistência social deverá observar o chamamento público como regra, exceto nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa previstas nos arts.30 e 31 da Lei Nº 13.019, de 2014.

§1º O edital de chamamento público deverá estabelecer forma de priorização das entidades ou organizações de assistência social que possuem o CEBAS observando o que consta no §4º do art. 18 da Lei Nº 12.101, de 2009. (grifo nosso)

Assim, ao prever o mencionado parâmetro para a pontuação das propostas apresentadas, a Administração Pública preocupou-se tão-somente com a prestação eficiente do serviço, buscando propiciar adequado grau de segurança à seleção pública, bem como concretizar os comandos insertos no art. 18, §4º, da Lei nº 12.101/2009, e no art. 3º, §1º, da Resolução CNAS nº 21/2016.

A Lei nº 9.790/1990 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

De acordo com a eminente administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro^[1], a OSCIP “*constitui uma qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público*”.

Quanto à possibilidade de manutenção simultânea pelas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos das qualificações como OSCIP e de utilidade pública, insta transcrever o teor do art. 18 da referida lei, *in verbis*:

Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos aos requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até cinco anos contados da data de vigência desta Lei.

§1º Findo o prazo de cinco anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.

Observa-se que o dispositivo acima transcrito não faz referência a qualquer exceção de qualificação ou de pessoa jurídica expedidora do título, o que nos leva a concluir que as titulações de OSCIP e de utilidade pública, a exemplo do CEBAS, são incompatíveis.

Esse também foi o entendimento perfilhado pela Advocacia-Geral da União, no Parecer nº 224/2014/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, colha-se:

32. Destarte, em atenção ao questionamento contido no parágrafo 6º, letra “a”, da Nota Técnica nº 01/2014 – DIVOT/COESO/DEJUS/SNJ/MJ, opina-se que é vedada a acumulação do título de OSCIP com títulos de outras esferas da Administração Pública.

33. Partindo do pressuposto de que não se pode cumular a qualificação de OSCIP da Lei nº 9.790/99 com outros títulos concedidos pelos Estados, DF e Municípios, forçoso reconhecer que essa vedação se aplica, inclusive, quanto a títulos de OSCIP concedidos pelos Estados, DF e Municípios.

(...)

Considerando os questionamentos formulados na Nota Técnica nº 01/2014 - DIVOT/COESO/DEJUS/SNJ/MJ, sem prejuízo do disposto no Parecer nº 148/2014/CEP/CONJUR-MJ/CGU/AGU, opina-se em síntese:

a) é vedada a acumulação do título de OSCIP com o título CEBAS (a exemplo de outros títulos);

(...)

c) é vedada também a acumulação de título de OSCIP com títulos de outras esferas da Administração Pública.

Na atividade administrativa, impera o princípio da legalidade estrita, o qual tem conteúdo muito mais restritivo do que a legalidade geral aplicável aos particulares, uma vez que restringe a atuação da Administração Pública aos ditames da Lei (em sentido amplo).

Assim, para que a Administração possa atuar, é necessária a existência de determinação legal, de modo que o administrador não pode ir contra ou além da norma, mas somente segundo ela.

Sobre o tema, vale transcrever valiosa lição de Celso Bandeira de Mello^[2] acerca do princípio da legalidade:

Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o

fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei.

(...)

Assim, o princípio da legalidade é do da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes (...) só pode ser a de obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas.

Diante desse cenário, não é permitido à Administração estender a bonificação para as entidades não detentoras da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), à míngua da legislação específica que apenas confere prioridade às organizações sociais certificadas na celebração de convênios, contratos ou instrumentos congêneres com o poder público.

A alegação de que a atribuição de pontos para proposta técnica com base na CEBAS violaria o caráter competitivo do chamamento público também não merece prosperar. Isso porque trata-se de critério classificatório, mas não excludente, sem que haja afronta aos princípios constitucionais.

Em outras palavras, significa que a falta da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) não impede a participação da entidade, tampouco induz à eliminação automática na seleção pública conduzida por esta Secretaria de Estado. Cuida-se, na verdade, de critério classificatório, que se encontra inserido no âmbito de outros quatro quesitos de pontuação, **sem haver qualquer indicação de alguma eventual preponderância deste item na formação da pontuação final**, veja-se:

QUADRO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS			
Critério de seleção e julgamento da proposta	Item de análise da proposta para avaliação do critério	Pontuação máxima do critério	Peso atribuído à pontuação
A – Adequação da proposta aos objetivos da Política Nacional de Assistência Social	Parte I – Planejamento Técnico	2,00	1
B – Qualidade técnica da proposição	Parte I – Planejamento Técnico	6,00	3
C – Adequação da proposta ao valor previsto no edital e qualidade do planejamento financeiro	Parte II – Planejamento Financeiro	4,00	2
D – Adequação do cronograma de trabalho ao previsto no edital	Parte III – Cronograma de Trabalho	2,00	1
E – Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS (art. 3º, §1º, da Resolução CNAS n.º 21, de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social	Parte I – Planejamento Técnico	2,00	1

Nesse passo, é de todo oportuno trazer à baila o entendimento do Tribunal de Contas de São Paulo[3] quando da apreciação das representações intentadas pelo Instituto Casa Brasil, Fabíola Silva Ribeiro Costa e Eliel da Silva contra o Edital de Chamamento Público 6/18 da Prefeitura Municipal de Miracatu/São Paulo:

Em exame, representações intentadas por Instituto Casa Brasil, Fabíola Silva Ribeiro Costa e Eliel da Silva contra o edital do chamamento público 6/18 da Prefeitura Municipal de Miracatu para seleção de entidade de direito privado sem fins

lucrativos, qualificada como Organização Social, para realizar a gerência, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, que assegure assistência universal e gratuita à população, na Unidade Hospitalar de Miracatu e Pronto Atendimento, no Centro Atendimento Psicossocial Tipo I (CAPS), na Residência Terapêutica Tipo II (RT), no Centro Municipal de Reabilitação Física (CEMURF) e no Centro de Atenção Integrado da Saúde da Mulher (CAISM).

Instituto Casa Brasil questiona:

- a) exigência de certificação válida de entidade beneficente de assistência social na área da saúde (CEBAS) como condição de participação.
 - b) condições para a comprovação da capacidade técnica, especificamente os 5 anos mínimos de experiência e o regramento para a aceitação de soma de atestados, além de ofensa à Súmula 22.
- (...)

A instrução da matéria é unânime pela procedência parcial dos itens impugnados, posicionamento que pode ser recepcionado.

A relevância e complexidade do objeto licitado revelam que a necessidade de visita técnica obrigatória não é despropositada, principalmente por ser a oportunidade de os interessados conhecer as condições de execução.

Os demais pontos ensejam retificações do edital.

Muito embora não seja incomum a exigência do CEBAS, é aceito como item de valoração da proposta técnica, até porque a entidade detentora de tal certificado já passou por processo de comprovação de sua qualificação, aspecto que dá mais segurança à administração.

No presente caso, todavia, sua apresentação é imposta como condição da participação de interessados, o que não é razoável. (grifo nosso)

Da leitura da legislação aplicável, é possível concluir que a certificação tem três objetivos primordiais: induzir a adequação dos serviços e das ofertas prestados pelas entidades; reconhecê-las como parte do SUSAS; e promover sua sustentabilidade financeira.

Nesse sentido, observa-se que a obtenção do CEBAS está atrelada ao cumprimento de requisitos estabelecidos em lei, o que fornece mais segurança jurídica na seleção das organizações sociais pela Administração Pública.

Apenas a título de complemento, pedimos vênias para transcrever o seguinte trecho contido na Cartilha Prática sobre Entidades de Assistência Social^[4] acerca da importância do CEBAS:

Por que o CEBAS é importante?

Possibilita a isenção das contribuições sociais, a priorização na celebração de convênios com o poder público, entre outros benefícios. Ressalta-se 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.

Na espécie, estamos diante de quesito técnico que se releva inteiramente compatível com o escopo do objeto do Chamamento Público nº 04/2020 e em consonância com a legislação em vigor (art. 18, §4º, da Lei nº 12.101/2009).

Deste modo, passaremos a responder de forma objetiva aos questionamentos levantados pela Comissão de Seleção:

a) Há vício, ilegalidade ou previsão jurídica contrária na aplicação de bonificação de 2,00 pontos à Organizações da Sociedade Civil – OSC inscritas ao CEBAS no tocante ao processo de seleção disposto pelo Edital de Chamamento Público nº 04/2020 –SEDES (50416067)?

Não, a atribuição de pontos para proposta técnica com base na Certificação como Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS) se revela inteiramente compatível com o escopo do objeto do Chamamento Público nº 04/2020 e em consonância com a legislação em vigor (art. 18, §4º, da Lei nº 12.101/2009, e art. 3º, §1º, da Resolução CNAS nº 21/2016).

b) Há vício, ilegalidade ou previsão jurídica contrária na não aplicação de bonificação de 2,00 pontos à Organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP inscritas ao CEBAS no tocante ao processo de seleção disposto pelo Edital de Chamamento Público Nº 04/2020 –SEDES (50416067)?

Não. A Lei nº 12.101/2009 e a Resolução CNAS nº 21/2016 são expressas ao estabelecer que o edital da seleção pública deverá indicar a forma de priorização das entidades possuem o CEBAS. À Administração Pública não é permitido estender a bonificação para as entidades não certificadas, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade administrativa.

c) Caso o requerimento de impugnação da bonificação à Organizações da Sociedade Civil - OSC, que possuam inscrição Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, conforme disposto ao ANEXO III – CRITÉRIOS DE SELEÇÃO E CLASSIFICAÇÃO, Item 1.4, seja acatado pela autoridade competente, é obrigatória a prorrogação do prazo de apresentação de propostas ao mesmo Edital?

Consoante dispõe o item 6.1 do Edital, o recebimento das propostas se encerrou no dia 15/12, sendo descabida a prorrogação propriamente dita. Diante da inexistência de ofensa aos princípios constitucionais ou ao caráter competitivo do chamamento público, esta AJL entende ser desnecessária a reabertura do prazo para apresentação das propostas.

3. CONCLUSÃO

Face ao exposto, em resposta à consulta formulada pela Comissão de Seleção, esta Assessoria Jurídica entende que é regular a atribuição de pontos para as propostas técnicas com base na Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), durante a fase de julgamento das propostas, porque é compatível com o objeto do Chamamento Público promovido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e encontra respaldo art. 18, §4º, da Lei nº 12.101/2009 e no art. 3º, §1º, da Resolução CNAS nº 21/2016.

Nada mais a acrescentar, é o entendimento.

Phelipe Tomaz da Silva
Assessor

Renata Marinho O'Reilly Lima
Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa
Procuradora do Distrito Federal (QE)

[1] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 32ª ed. Rio de Janeiro, Editora Forense, p. 649/650.

[2] Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, 30ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 103.

[3] Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processos TC nº 00012122.989.18-9, 00012734.989.18-9 e 00013137.989.18-2. Tribunal Pleno. Sessão 28/06/2018.

[4] Ministério da Cidadania. Cartilha Prática com perguntas e respostas destinadas às entidades de Assistência Social. Disponível em <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/cneas/Cartilha_passos_certificacao.pdf>. Acesso em 26/11/2020.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA MARINHO O'REILLY LIMA - Matr.0114781-1, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa**, em 27/11/2020, às 19:14, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **PHELIPE TOMAZ DA SILVA - Matr.0251873-1, Assessor(a) Especial**, em 27/11/2020, às 19:32, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=51576183)
verificador= **51576183** código CRC= **C70E64F7**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SEPN 515 Bloco A Ed. Banco do Brasil - 4º andar - Bairro Asa Norte - CEP 70750-501 - DF

33483556