



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO 'DE SELEÇÃO DO  
CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 015/2025-SAS/SDUH DO MUNICÍPIO DE SANTO  
ANDRÉ/SP**

**Ref.: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 015/2025-  
SAS/SDUH FUNDAMENTO: DISCRIMINAÇÃO INDIRETA MEDIANTE FIXAÇÃO  
DE VALOR ECONOMICAMENTE INVIÁVEL PARA OSCs SEM CEBAS**

**ASSOCIAÇÃO PARA INCLUSÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PROJETO SOL  
NASCENTE**, inscrita no CNPJ sob o Nº **09.284.572/0001-14**, Rua Senador Fláquer,  
Nº 581 - Centro - Santo André - SP CEP: 09010-160 Inscrição Estadual: Isento por  
meio do seu representante legal, **Roberval Santos Souza**, Brasileiro - Diretor-  
Executivo, residente a Rua Igino Scarpelli, 456 - Bairro Marajoara – Santo André –  
SP. Inscrito no RG: nº 20.288.992-0 SSP-SP e inscrição no CPF: nº 140.159.998-27,  
onde recebe intimações, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com  
fundamento no

**art. 21 da Lei Federal nº 13.019/2014** (Marco Regulatório das Organizações  
da Sociedade Civil) c/c **item 21.1 do Edital**, apresentar a presente

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL  
COM FUNDAMENTO NA TEORIA DA DISCRIMINAÇÃO INDIRETA E VIOLAÇÃO AO  
ART. 23 DA LEI 13.019/2014**

pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

**I – SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO**

O Edital de Chamamento Público nº 015/2025-SAS/SDUH padece de **vício insanável de  
discriminação indireta**, na medida em que fixa valor de repasse mensal (R\$ 135.000,00)  
**economicamente inviável** para Organizações da Sociedade Civil que não detêm o **Certificado de  
Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS**.

Conforme será demonstrado de forma **matemática, irrefutável e objetiva**, a diferença de  
carga tributária entre OSCs certificadas e não certificadas alcança **aproximadamente 28% sobre a  
folha de pagamento**, criando uma *barreira econômica de entrada* que, na prática, reserva a parceria  
exclusivamente às entidades detentoras do CEBAS.

Esta prática configura **discriminação indireta** (também denominada *disparate impact* ou  
discriminação por impacto adverso), expressamente vedada pelo **art. 23 da Lei 13.019/2014**, que  
determina acesso às parcerias "*independentemente da certificação como entidade beneficente de  
assistência social*".

**II – DOS FATOS**

O Município de Santo André/SP, por intermédio da Secretaria de Assistência Social e



Rua Senador Fláquer, 581 – Centro – Santo André – SP – CEP: 09010-160

@ [projetosolnascente@projetosolnascente.org](mailto:projetosolnascente@projetosolnascente.org)



(11) 97456-9380

CNPJ 09.284.572/0001-14



# ASSOCIAÇÃO PARA INCLUSÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PROJETO SOL NASCENTE

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SAS/SDUH), publicou o Edital de Chamamento Público nº 015/2025- SAS/SDUH, cujo objeto consiste na seleção de OSC para celebração de Termo de Colaboração visando à execução de atividades de "apoio técnico-operacional ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal".

O objeto da parceria compreende, essencialmente, a **disponibilização de 31 (trinta e um) profissionais** – sendo 27 Entrevistadores Sociais, 2 Inspectores de Campo e 2 Motoristas –, com valor mensal de repasse fixado em **R\$ 135.000,00** (cento e trinta e cinco mil reais), totalizando R\$ 1.620.000,00/ano.

Conforme será demonstrado, este valor é **estruturalmente insuficiente** para que OSCs não certificadas com CEBAS executem o objeto sem incorrer em déficit operacional, configurando verdadeira *exclusão econômica* destas entidades do certame.

## III – DO DIREITO: NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS TRIBUTÁRIOS DO CEBAS

### III.1 – Do Fundamento Constitucional da Imunidade

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS encontra fundamento no **art. 195, §7º, da Constituição Federal**:

*"§7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei."*

Não obstante o texto constitucional utilize o termo "isentas", o **Supremo Tribunal Federal** consolidou entendimento de que se trata de verdadeira **imunidade tributária**, conforme decidido no julgamento conjunto do **RE 566.622** (Tema 32 de Repercussão Geral) e das **ADIs 2028, 2036, 2228 e 2621**.

### III.2 – Da Lei Complementar nº 187/2021 (Nova Lei do CEBAS)

A **Lei Complementar nº 187/2021** regulamenta os procedimentos para certificação das entidades beneficentes, estabelecendo em seu **art. 4º** o alcance da imunidade:

**"Art. 4º A imunidade de que trata esta Lei Complementar abrange as contribuições sociais previstas nos incisos I, III e IV do caput do art. 195 e no art. 239 da Constituição Federal, relativas a entidade beneficente, a todas as suas atividades e aos empregados e demais segurados da previdência social [...]"**

### III.3 – Das Contribuições Abrangidas pela Imunidade

A imunidade conferida às entidades certificadas com CEBAS abrange as seguintes contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamento:

CONTRIBUIÇÃO	ALÍQUOTA	FUNDAMENTO	SITUAÇÃO
INSS Patronal (CPP)	<b>20%</b>	Art. 22, I, Lei 8.212/91	<b>IMUNE</b>
RAT/SAT	<b>1% a 3%</b>	Art. 22, II, Lei 8.212/91	<b>IMUNE</b>
Terceiros (Sistema S, INCRA etc.)	<b>5,8%</b>	IN RFB 2.110/2022	<b>IMUNE</b>
PIS sobre Folha	<b>1%</b>	MP 2.158-35/2001	<b>IMUNE</b>
<b>TOTAL ENCARGOS IMUNES</b>	<b>≈ 28,8%</b>	<b>Sobre a folha bruta</b>	<b>LC 187/2021</b>



Rua Senador Fláquer, 581 – Centro – Santo André – SP – CEP: 09010-160

@ projetosolnascente@projetosolnascente.org



(11) 97456-9380

CNPJ 09.284.572/0001-14



Portanto, uma entidade certificada com CEBAS possui **economia tributária de aproximadamente 28% a 30% sobre a folha de pagamento** em comparação com uma entidade não certificada. Esta diferença não é marginal ou desprezível – ela é **estruturalmente determinante** para a viabilidade econômica da parceria. E ainda para participação de quaisquer entidades que não possuem essa renúncia fiscal, torna-se um processo frustrado na essência.

## IV – DA TEORIA DA DISCRIMINAÇÃO INDIRETA APLICADA AO DIREITO ADMINISTRATIVO

### IV.1 – Conceituação Jurídica

A **discriminação indireta** (também denominada *disparate impact*, discriminação de impacto adverso ou discriminação por efeito) constitui categoria jurídica reconhecida pelo direito comparado e progressivamente incorporada ao ordenamento brasileiro.

Diferentemente da *discriminação direta* (que ocorre quando a norma expressamente exclui determinado grupo), a **discriminação indireta** se manifesta quando uma norma ou prática, *formalmente neutra e universalmente aplicável*, produz **efeito desproporcionalmente prejudicial** a determinado grupo, sem justificativa legítima e proporcional.

No campo do Direito Administrativo, a discriminação indireta em procedimentos de seleção configura **violação ao princípio da isonomia material** (art. 5º, caput, CF/88) e ao **princípio da impessoalidade** (art. 37, caput, CF/88), pois privilegia determinado grupo de concorrentes mediante critérios aparentemente neutros que, na realidade, criam *barreiras de entrada* intransponíveis.

### IV.2 – Elementos Caracterizadores

Para a configuração da discriminação indireta, exige-se a presença cumulativa dos seguintes elementos:

- I. **NEUTRALIDADE APARENTE:** A norma ou critério não menciona expressamente o fator de discriminação (no caso, a certificação CEBAS), apresentando-se como formalmente isonômica;
- II. **IMPACTO DESPROPORCIONAL:** A aplicação da norma produz efeito prejudicial significativamente maior sobre determinado grupo (OSCs sem CEBAS) em comparação com outro (OSCs com CEBAS);
- III. **AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA LEGÍTIMA:** Inexiste razão objetiva e proporcional que fundamente a disparidade de tratamento;
- IV. **NEXO CAUSAL:** O impacto adverso decorre diretamente da aplicação da norma ou critério questionado.

### IV.3 – Vedação Expressa no Marco Regulatório das OSCs

O legislador do Marco Regulatório das OSCs (Lei 13.019/2014) demonstrou especial preocupação em vedar qualquer forma de discriminação baseada na certificação CEBAS. O **art. 23, caput**, dispõe:

*"Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso*





# ASSOCIAÇÃO PARA INCLUSÃO, SAÚDE E EDUCAÇÃO PROJETO SOL NASCENTE

*direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da certificação como entidade beneficente de assistência social ou de qualificação como organização da sociedade civil de interesse público."*

A expressão "independentemente da certificação" revela a **intenção legislativa inequívoca** de garantir *isonomia material* entre OSCs certificadas e não certificadas. A norma não proíbe apenas a discriminação direta (exigir CEBAS como requisito de habilitação), mas também veda **toda e qualquer prática que produza o mesmo efeito excludente de forma indireta**.

## V – DA DEMONSTRAÇÃO MATEMÁTICA DA DISCRIMINAÇÃO

### V.1 – Premissas do Cálculo

Para demonstrar objetivamente o efeito discriminatório do valor de repasse fixado no Edital, consideram-se as seguintes premissas extraídas do próprio instrumento convocatório:

I. **Valor mensal do repasse: R\$ 135.000,00**

II. **Objeto: disponibilização de 31 profissionais** (27 Entrevistadores + 2 Inspetores + 2 Motoristas)

III. **Folha de pagamento estimada: R\$ 95.000,00/mês** (média de R\$ 3.064,52/profissional)

### V.2 – Quadro Comparativo: OSC com CEBAS vs. OSC sem CEBAS

ITEM	COM CEBAS	SEM CEBAS	DIFERENÇA
(A) Repasse mensal	R\$ 135.000,00	R\$ 135.000,00	-
(B) Folha de pagamento	R\$ 95.000,00	R\$ 95.000,00	-
(C) INSS Patronal (20%)	R\$ 0,00	R\$ 19.000,00	R\$ 19.000,00
(D) RAT/SAT (2%)	R\$ 0,00	R\$ 1.900,00	R\$ 1.900,00
(E) Terceiros (5,8%)	R\$ 0,00	R\$ 5.510,00	R\$ 5.510,00
(F) PIS s/ Folha (1%)	R\$ 0,00	R\$ 950,00	R\$ 950,00
<b>(G) TOTAL ENCARGOS (C+D+E+F)</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>R\$ 27.360,00</b>	<b>R\$ 27.360,00</b>
(H) Custo Total RH (B+G)	R\$ 95.000,00	R\$ 122.360,00	R\$ 27.360,00
<b>(I) SALDO OPERACIONAL (A-H)</b>	<b>R\$ 40.000,00</b>	<b>R\$ 12.640,00</b>	<b>R\$ 27.360,00</b>
<b>(J) Margem operacional (I/A)</b>	<b>29,6%</b>	<b>9,4%</b>	<b>-20,2 p.p.</b>



Rua Senador Fláquer, 581 – Centro – Santo André – SP – CEP: 09010-160

@ projetosolnascente@projetosolnascente.org



(11) 97456-9380

CNPJ 09.284.572/0001-14



### **V.3 – Análise dos Resultados: A Prova Irrefutável da Discriminação**

Os dados revelam **disparidade estrutural e insuperável** entre as condições de competição:

- a) A OSC com CEBAS dispõe de **R\$ 40.000,00 mensais (29,6% do repasse)** para custear despesas operacionais, administrativas, materiais, equipamentos, transporte e formar reserva técnica.
- b) A OSC sem CEBAS dispõe de apenas **R\$ 12.640,00 mensais (9,4% do repasse)** para as mesmas finalidades – valor **68,4% menor**.
- c) A diferença absoluta é de **R\$ 27.360,00/mês**, ou **R\$ 328.320,00/ano**, ou **R\$ 1.641.600,00 em 60 meses** (vigência máxima).

Considerando que a execução de uma parceria desta natureza demanda despesas significativas com supervisão, coordenação, materiais de escritório, transporte, equipamentos, comunicação, contabilidade, auditoria e reserva técnica para contingências trabalhistas, a margem de **apenas 9,4% é manifestamente insuficiente** para uma OSC sem CEBAS.

Em termos práticos, para que uma OSC sem CEBAS pudesse operar em *condições isonômicas* às entidades certificadas, o valor do repasse deveria ser de **R\$ 162.360,00/mês** (20,3% superior ao fixado no Edital).

### **VI – DA SUBSUNÇÃO AOS ELEMENTOS DA DISCRIMINAÇÃO INDIRETA**

Demonstra-se a seguir a presença de **todos os elementos caracterizadores** da discriminação indireta:

#### **V. NEUTRALIDADE APARENTE – PRESENTE**

O Edital não menciona a certificação CEBAS como critério de habilitação ou pontuação. O valor de R\$ 135.000,00 é apresentado como critério único e universal, aplicável a todas as OSCs concorrentes. A norma é, portanto, *formalmente neutra*.

#### **VI. IMPACTO DESPROPORCIONAL – PRESENTE**

A aplicação do valor fixado produz impacto *radicalmente distinto* sobre OSCs com e sem CEBAS. Enquanto as primeiras dispõem de margem operacional de 29,6%, as segundas ficam limitadas a 9,4% – uma diferença de 20,2 pontos percentuais. O impacto é **objetivamente mensurável e desproporcionalmente prejudicial** às OSCs não certificadas.

#### **VII. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA LEGÍTIMA – PRESENTE**

O Edital não apresenta qualquer justificativa para a fixação do valor em







patamar que inviabiliza a participação de OSCs sem CEBAS. Não há estudos técnicos demonstrando que o valor é compatível com a estrutura de custos de todas as entidades elegíveis, conforme exige o princípio da ampla participação.

## VIII. NEXO CAUSAL – **PRESENTE**

O impacto adverso decorre *direta e exclusivamente* da fixação do valor de repasse em patamar insuficiente para absorver os encargos tributários incidentes sobre OSCs não certificadas. A relação causa-efeito é **imediate, objetiva e irrefutável**.

## VII – DAS VIOLAÇÕES NORMATIVAS ESPECÍFICAS

### VII.1 – Violação ao Art. 23 da Lei 13.019/2014

O art. 23 da Lei 13.019/2014 é violado em **três dimensões**:

- d) **VIOLAÇÃO AO DEVER DE FACILITAÇÃO DO ACESSO**: A norma determina que a Administração "deverá adotar procedimentos [...] que facilitem o acesso direto". Valores que geram déficit operacional não facilitam, mas *impossibilitam* o acesso de OSCs sem CEBAS.
- e) **VIOLAÇÃO À CLÁUSULA DE INDEPENDÊNCIA**: A norma é expressa ao determinar acesso "*independentemente da certificação como entidade beneficente*". Valores viáveis apenas para certificadas criam **dependência de fato** ao CEBAS.
- f) **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA OBJETIVIDADE**: A norma exige "procedimentos claros, objetivos e simplificados". Editais que criam *barreiras econômicas ocultas* violam a transparência e a previsibilidade.

### VII.2 – Violação aos Princípios Constitucionais

- I. **ISONOMIA (art. 5º, caput, CF)**: Trata desigualmente entidades em situação material equivalente.
- II. **IMPESSOALIDADE (art. 37, caput, CF)**: Cria critério que favorece grupo específico de entidades.
- III. **EFICIÊNCIA (art. 37, caput, CF)**: Restringe artificialmente o universo de competidores.
- IV. **LIVRE INICIATIVA (art. 170, caput, CF)**: Cria barreira de entrada ao terceiro setor.





## **VIII – DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, requer-se:

- g) **PRINCIPAL:** A **ANULAÇÃO DO EDITAL** de Chamamento Público nº 015/2025- SAS/SDUH, em razão do vício insanável de discriminação indireta que viola o art. 23 da Lei 13.019/2014 e os princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade;
- h) **SUBSIDIARIAMENTE**, caso assim não se entenda:
- b.1) A RETIFICAÇÃO DO VALOR MENSAL de R\$ 135.000,00 para, no mínimo, **R\$ 165.000,00**, de modo a viabilizar a participação de OSCs não certificadas com CEBAS em condições isonômicas; *ou*
- b.2) A PREVISÃO DE PLANILHA DE CUSTOS DIFERENCIADA, com valores distintos para OSCs com e sem CEBAS, de modo a neutralizar a assimetria tributária;
- i) **EM QUALQUER CASO:** A **PRORROGAÇÃO DO PRAZO** para apresentação de propostas, de modo a permitir a adequada análise das retificações e elaboração de planos de trabalho.

Requer, ainda, que a presente impugnação seja processada e respondida nos termos do art. 21, §§1º e 2º, da Lei 13.019/2014, com **divulgação da resposta fundamentada** na mesma forma de publicidade do Edital.

Termos em que pede e espera deferimento.

Santo André, 22 de dezembro 2025

Roberval Santos Souza  
Presidente  
RG 20.288.992-0  
CPF 140.159.998-27

[09.284.572/0001-14]

ASSOCIAÇÃO PARA INCLUSÃO, SAÚDE E  
EDUCAÇÃO PROJETO SOL NASCENTE

RUA SENADOR FLÁQUER, 581  
CENTRO - CEP: 09010-160

[ SANTO ANDRÉ - SP ]

