



EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL Nº 001/2024
PROCESSO Nº 452/2024

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

1. ADMISSIBILIDADE

- 1.1. A pessoa jurídica J T DE F JUNIOR COMERCIO E SERVIÇOS, inscrita no CNPJ sob o nº 40.213.539/0001-43, apresentou impugnação aos termos do Edital do Pregão Presencial nº 001/2024 deste Conselho Federal, aduzindo a suposta existência de contradição.
- 1.2. Conforme os termos do edital, tendo a presente impugnação enviado para o e-mail institucional dentro do prazo assinalado, portanto, de maneira tempestiva, cumpre receber e, quanto ao mérito, apresentar razões de resposta a seguir.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DECISÃO

- 2.1. O impugnante sustentou, em suas razões, a existência de contradição quanto à participação de cooperativas no certame, após o confronto do prelecionado nos subitens 4.1. e 3.8.4., com as disposições contidas nos subitens 6.1.1.6., 6.1.6., 6.1.6.1., 6.1.6.2., 6.1.6.3., 6.1.6.4., 6.1.6.5., 6.1.6.6.3., 6.1.6.6.5, 6.1.6.6.6., 6.1.6.7, do Edital de Pregão Presencial nº 001/2024, e subitens 11.3.1.6., 11.3.5., 11.3.5.1., 11.3.5.2., 11.3.5.3., 11.3.5.4., 11.3.5.5., 11.3.5.6.3., 11.3.5.6.4., 11.3.5.6.5., 11.3.5.6.6. e 11.3.5.7, do Termo de Referência respectivo.
- 2.2. Ainda, argumentou que o serviço a ser contratado envolve subordinação jurídica entre o trabalhador e o contratado, bem como pessoalidade e habitualidade, impossibilitando a participação de cooperativas no certame, conforme as diretrizes da Súmula 281, do Tribunal de Contas da União.
- 2.3. E, neste esteio, pugna para que seja retificado o instrumento convocatório, a fim de não se admitir a participação de cooperativas.
- 2.4. Contudo, os entendimentos trazidos à lume na referida Impugnação não merecem acolhimento, vejamos:



- 2.5. O primeiro reside no fato de haver cláusula que supostamente impeça a participação de cooperativa no certame, o que não condiz com as disposições editalícias.
- 2.6. O subitem 4.1. veda a participação de cooperativas que não atenderem as exigências que são discriminadas nos subitens seguintes. Constitui verdadeira regra que autoriza a participação de cooperativas desde que não se enquadrem nas hipóteses que se amoldam às próprias regras do edital. E, neste cenário, as razões para o veto se justificam nas próprias disposições da Lei nº 14.133/2021 e o princípio da vinculação da Administração Pública ao Edital.
- 2.7. A vinculação ao edital significa que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.
- 2.8. Desta forma, conforme melhor interpretação, a regra esculpida no Edital do Pregão apenas esclarece que determinadas condições deverão ser observadas pelos interessados, dentre eles as cooperativas, que desejem a participação no certame.
- 2.9. Logo, neste cenário desenvolvido, a argumentação trazida na impugnação se mostra ineficaz, na medida em que não há contrariedade entre os subitens indicados. Ao contrário, revela-se possível a participação na licitação de todos os interessados, inclusive cooperativas, desde que observadas as disposições contidas no ato convocatório, denominadas de condições de participação.
- 2.10. Quanto à alegação de que a prestação dos serviços tem atributos inerentes a relações empregatícias, também não merece prosperar.
- 2.11. Com efeito, a evocada Súmula 281 do Tribunal de Contas da União sequer merece ser considerada neste cenário apresentado na Impugnação. E, ainda que o fosse, salienta-se que o entendimento de tal súmula já está sendo revisado e atualizado pelo próprio Tribunal de Contas da União.
- 2.12. No âmbito do processo TC-031.312/2022-4, de relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Marcos Bemquerer. No voto condutor do resultado processual o Ministro relator ratificou o entendimento da AudContratações especialmente para afastar a alegação da inadequada permissão da participação de cooperativas.



- 2.13. Ainda de acordo com o ministro naquele caso, a Caixa teve o cuidado de excetuar em seu edital, para as cooperativas, o cumprimento das obrigações trabalhistas, exigindo documentação específica para a sua habilitação jurídica.
- 2.14. O caso em apreço aborda de forma semelhante a participação de cooperativas, indicando seus elementos limitadores na Cláusula 4.1. e abrindo o leque de permissões, viabilidades e legalidades nas demais cláusulas que foram objeto de impugnação.
- 2.15. Neste diapasão, ainda não há que se falar em subordinação entre motoristas e a cooperativa, nem daqueles em relação ao COFECI, pois o objeto da licitação vai além da mera contratação de mão de obra de motorista, incluindo o aluguel dos veículos e todos os custos relacionados (combustíveis, manutenções, lavagens, seguros, licenciamentos e outros).
- 2.16. O descontentamento da Impugnante só pode repousar no seu inconformismo quanto à aplicabilidade, às sociedades cooperativas, do tratamento diferenciado disposto na Lei Complementar nº 123/2006, desde que tenham auferido a receita bruta nela definida.
- 2.17. Uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 envolve a participação de cooperativas em certame licitatório, cujas condições foram estabelecidas pelo legislador no artigo 16, que preleciona, verbis:

“Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I – A constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II – A cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III – Qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV – O objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação”.



- 2.18. Em caso de não atendimento de quaisquer dessas condições, a cooperativa deverá ser inabilitada ao processo licitatório, sem prejuízo das sanções porventura aplicáveis – imperativamente discriminado na Cláusula 4.1. e seguintes do ato convocatório.
- 2.19. Os incisos I e II do artigo 16 disciplinam aspectos meramente formais da cooperativa.
- 2.20. O inciso IV é de fácil compreensão e encontra fundamento no § 2º, do artigo 10, da Lei nº 12.690/2012, que preleciona que a Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social.
- 2.21. Nesse diapasão, releva salientar que relativamente às empresas inexiste a exigibilidade de que a atividade específica, objeto da licitação, esteja expressamente prevista no contrato social, cabendo à Administração tão somente aferir se as atividades dispostas nos documentos constitutivos da empresa são compatíveis, de maneira geral, com os serviços que pretende contratar.
- 2.22. Já o disposto no inciso III espelha exigência prevista na Instrução Normativa Seges-MPDG nº 5/2017, no sentido de que a contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando o serviço puder ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados.
- 2.23. Em suma, apenas não se pode contratar cooperativa para a prestação de serviços cujo modo de execução demande requisitos próprios da relação de emprego, isto é, subordinação, pessoalidade e habitualidade dos trabalhadores.
- 2.24. Especificamente no que tange às cooperativas de trabalho, essas são constituídas por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão. São reguladas por lei específica, a Lei 12.690/2012, e podem adotar como objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social. São classificadas em dois tipos:



Art. 4º [...]

I – **de produção**, quando constituída por sócios que contribuem com trabalho para a produção em comum de bens e a cooperativa detém, a qualquer título, os meios de produção; e

II – **de serviço**, quando constituída por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego. (Grifo nosso)

2.25. A Lei 12.690/2012 estabelece que as cooperativas de trabalho não podem ser impedidas de participar de licitações públicas que envolvam serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social.

2.26. No entanto, para evitar fraudes e burlas à legislação trabalhista, a mesma Lei proíbe expressamente que as cooperativas atuem como intermediadoras de mão de obra subordinada. Essa hipótese será presumida quando a coordenação dos serviços prestados fora do estabelecimento da cooperativa não cumprir o disposto no art. 7º, § 6º, da Lei:

Art. 7º [...]

§ 6º As atividades identificadas com o objeto social da Cooperativa de Trabalho prevista no inciso II do *caput* do art. 4º desta Lei, quando prestadas fora do estabelecimento da cooperativa, deverão ser submetidas a uma coordenação com mandato nunca superior a 1 (um) ano ou ao prazo estipulado para a realização dessas atividades, eleita em reunião específica pelos sócios que se disponham a realizá-las, em que serão expostos os requisitos para sua consecução, os valores contratados e a retribuição pecuniária de cada sócio partícipe.

2.27. Ainda como argumento subsidiário, a figura do coordenador das atividades (§6º do art. 7º da Lei nº 12.690/2012) se revela como o arquétipo da viabilidade para a contratação das cooperativas sem risco de subordinação e pessoalidade, reforçando pelo permissivo legal instituído pela Lei nº 14.133/2021 e exposto no Edital impugnado.

2.28. Corrobora-se o exposto acima – e qualquer outro entendimento apontado quanto à aplicação da Súmula 281 do Tribunal de Contas da União – o excerto do Acórdão 1587/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Sherman, enfatizando-se também a necessidade de revisitação ao entendimento do verbete sumular. Confira-se:

[...]

Em vista da inovação normativa e do manifesto interesse do constituinte, considero indevida a vedação genérica às cooperativas para participação em licitações, motivada



pela mera suspeita de que o serviço em questão envolve subordinação e pessoalidade. Em linha similar, conduzi o voto do Acórdão 2463/2019-TCU-1ª Câmara, em que indiquei a necessidade de revisitar a Súmula TCU 281, o que reitero nesse momento. 18. **O artigo 10 da Lei 12.690/2012 autoriza a cooperativa de trabalho a adotar por objeto social “qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social”. O legislador não presumiu algum tipo de serviço como necessariamente realizável mediante subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, vedando-o, por conseguinte, às cooperativas. Da mesma forma, não autorizou a regulamentação por ato infralegal de uma relação dessa natureza.**

2.29. Vale ressaltar que as condições somente encontram-se presentes nos denominados serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, caracterizados como sendo aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

2.30. Nessa linha, a Súmula TCU 281 dispõe que “é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade”.

2.31. O objeto pretendido pelo COFECI vai muito além da mera contratação de mão de obra de motorista, incluindo o aluguel dos veículos e todos os custos relacionados (combustíveis, manutenções, lavagens, seguros, licenciamentos e outros).

2.32. O transporte dos participantes do Congresso não envolve terceirização de motoristas. Trata-se transporte sob demanda, como muito bem evidenciado no Termo de Referência, não de cessão de mão de obra para direção de veículos pertencentes à frota do COFECI.

2.33. A remuneração da contratada será variável pela demanda, não havendo posto de trabalho.



- 2.34. O próprio Tribunal de Contas da União – TCU já reconheceu, nos autos da TC-031.312/2022-4, de relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Marcos Bemquerer, que o objeto licitado é compatível com a prestação de serviço na modalidade cooperada, voto acompanhado por todos os demais ministros presentes na sessão plenária.
- 2.35. Por fim, diga-se que, em face da aplicação indiscriminada da Súmula 281, alijando legítimas cooperativas de participarem de processos de contratações públicas sob a presunção de que a natureza do serviço demandaria subordinação jurídica, seu conteúdo será revisado pela corte de contas.
- 2.36. A Lei nº 14.133/2021 reconheceu a importância das cooperativas brasileiras e do trabalho prestado pelos seus cooperados, garantindo sua participação nas licitações públicas por meio da vedação de atos que restrinjam a participação de cooperativas (artigo 9º, inciso I, alínea “a”) e de autorização expressa e previsão de especificidades legais do cooperativismo.
- 2.37. Diante dos fatos e fundamentos apresentados, conheço da impugnação interposta e, quanto ao mérito, nego-lhe provimento, conservando o edital impugnado.
- 2.38. Prossiga-se o certame, com a abertura da sessão pública no dia 07 de outubro de 2024, às 10h00min.

Brasília-DF, 03 de outubro de 2024.

Rogério Ferreira Coelho
Pregoeiro