

PARECER PROLIC Nº 0468/2024

PROCESSO Nº 09247009/2022

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20240014 – SAP

IMPUGNANTE: COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR LTDA. – COAPH.

OBJETO: Contratação de empresa para prestação de serviços contínuos a serem executados com dedicação exclusiva de mão de obra terceirizada, regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) para as categorias, condições e quantidades estabelecidas no edital e seus anexos e na proposta do contratado.

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL. 1. Utilização da Lei nº 14.133/21. 2 Participação de cooperativa em terceirização. 3 Permanência da vedação de participação. 4.Utilização de lote único. 5. Viabilidade técnica e econômica. 6. Impugnação com provimento negado.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 20240014 – SAP, interposta, tempestivamente, pela empresa **COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR LTDA. – COAPH.**
2. Faz-se mister ressaltar que a presente Impugnação ao Edital é tempestiva, visto que protocolada no prazo de 3 (três) dias anteriores à data fixada para abertura da sessão pública inaugural do certame, conforme disposto no item 10.1 do edital.
3. A impugnante questiona, em síntese, *a)Restrição da participação de cooperativas prevista no item 9.5.4 do edital. b) Agrupamento de todas as categorias licitadas em um único item.*
4. Remetidos os autos para a SAP, setorial interessada no certame, esta se pronunciou mediante Parecer Técnico (*fls. 504/508*), se posicionando pelo não acolhimento da impugnação.



5. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

6. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração sempre procura o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, o da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

7. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

8. No caso ora em testilha, a impugnante questiona diversas cláusulas constantes no Instrumento Convocatório, as quais serão a seguir respondidas. Senão vejamos.

II.a. Da restrição de participação de cooperativas em licitação de terceirização de mão de obra.

9. A impugnante alega restrição a competitividade prevista no item 9.5.4 diante da vedação da participação das cooperativas, ao passo que sustenta ilegalidade passível de nulidade em tal previsão. Para tanto argumenta que:

[...]

O item 9.5.4 do edital estabelece que não será permitida a participação de empresas organizadas sob a forma de cooperativa no PREGÃO. Tal restrição contraria o disposto no Art. 16, inciso II da Lei nº 14.133/2021, que requer apenas que a cooperativa apresente demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados. A imposição do edital vai além do que é estabelecido pela legislação, criando uma limitação indevida e não prevista legalmente.

[...]

Recente decisão da Primeira Câmara do TCU modificou tal entendimento, propondo a revisão da súmula 281 do TCU e tal decisão pode motivar a manutenção da possibilidade de participação de cooperativas. Vejamos: A vedação à participação de cooperativas em licitação não deve levar em conta a natureza do serviço a ser contratado, sob pena de violação do art. 10 da Lei nº 12.690/2012, o qual admite a prestação, pelas cooperativas, de qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que prevista em seu objeto social.

[...]

10. Não obstante as considerações da impugnante, suas razões não merecem prosperar por absoluta ausência de amparo legal que as justifiquem. Senão vejamos.

11. Conforme bem ressaltou a setorial em seu parecer técnico, relevante as palavras de Joel de Menezes Niehbur na definição de cooperativa como sendo *"caracterizada pela reunião das forças de trabalho e recursos dos cooperados, que decidem com autonomia como executá-lo e como recebem e distribuem entre si os rendimentos dos seus trabalhos"*. Nesse sentido, *"os cooperados não são empregados da cooperativa, eles são os próprios sócios dela, que se organizam e que se beneficiam com os frutos dos seus trabalhos"* (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5 ed. Revisada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 736-737).

12. Neste sentido, o cerne da questão envolve às repercussões do art. 16 da Lei nº 14.133/2021 na participação de sociedades cooperativas em certames licitatórios, notadamente em relação as condições de participação nas licitações para a contratação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra.

13. Quanto ao tema, mesmo antes da edição da Nova lei de Licitações acima referenciada, as peculiaridades que envolvem as cooperativas, cujos trabalhos são executados pelos próprios cooperados, não existindo as mesmas obrigações e encargos que existiriam entre uma empresa e seus empregados, já foram objeto do Termo de Conciliação, nos autos da Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0.

14. Desta feita, ficou pactuado que a União deveria se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho nas hipóteses em que a execução dos serviços, por sua própria natureza, demanda subordinação dos trabalhadores em relação à pessoa jurídica contratada pela Administração.

15. Neste sentido, já se manifestou o TCU por meio da Súmula nº 281 quanto a proibição de participação de cooperativas em licitações públicas onde *"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."*



16. Por fim, em recente manifestação da Secretaria de Gestão e Inovação, através do Comunicado nº 04/2023, tornou público o Parecer nº 00002/2023/DECOR/CGU/AGU do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União (Decor/CGU/AGU), ratificando a manutenção da vedação de participação das sociedades cooperativas nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra agora sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133, conforme já deixa claro a Ementa do Parecer em questão:

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. SOCIEDADES COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. TERCEIRIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.133/2021. EXISTÊNCIA DE TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL NOS AUTOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA. ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE REVISÃO/REVOGAÇÃO DO TERMO DE CONCILIAÇÃO.

I - O art. 16 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado sistematicamente, e acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das Cooperativas, não prejudicando a validade do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU.

II – **Mesmo para as licitações sob a égide da Lei nº 14.133/2021, legítimo o entendimento de que a União deve se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho nas hipóteses em que a execução dos serviços terceirizados, por sua própria natureza, demande vínculo de emprego dos trabalhadores em relação à contratada.** (grifos nossos)

17. Assim, pelos fundamentos acima expostos, não devem prosperar as razões da impugnante neste ponto.

II.b. Do agrupamento das categorias à serem licitadas.

18. Sucinta ainda a impugnante, suposta ilegalidade no agrupamento das categorias em um único lote/item.

19. Para tanto a impugnante argumenta “o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado”, colacionando a previsão contida no art. 40 da lei 14.133 bem como algumas manifestações do TCU quanto ao tema.

20. Sobre o tema, a SAP, a quem compete verificar a viabilidade técnica e vantagem econômica do parcelamento do objeto a ser licitado, tido como regra nos

termos da Súmula nº 247/2004 do TCU, consignou em seu parecer que:

[...]

No caso em comento, a Célula de Gestão de Contratos de Terceirização, área técnica demandante desta Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização explana que a contratação dos serviços de forma agrupada em um único grupo, sem o parcelamento dos itens, é a solução que melhor atende aos interesses e necessidades da Administração. Por meio do Estudo Técnico Preliminar, a CGCT declara que "Não haverá parcelamento da contratação por não ser viável ou economicamente vantajoso, conforme preceito contido no art. 47, /I da lei nº 14.133/2021." E continua: "A execução do contrato será de uma vez só, por se tratar de mão de obra terceirizada."

Assim, mesmo que a regra seja o parcelamento, ou seja, a divisão por itens, tantos quanto possíveis, a formação de itens agrupados em um único grupo pode e deve ser utilizada quando a natureza do objeto licitatório condiciona tecnicamente a contratação de forma conjunta ou que possibilite maiores vantagens econômicas por meio da economia de escala.

Vale salientar ainda que a execução do serviço de forma integralizada, por um só particular se mostra mais satisfatória do que a se fosse efetuada por vários particulares, ou seja, não se pode negar que os procedimentos de fiscalização de contratos exercidos sobre apenas uma empresa gera economia de recursos humanos e possibilita a equipe gerir o instrumento com maior eficácia.

[...]

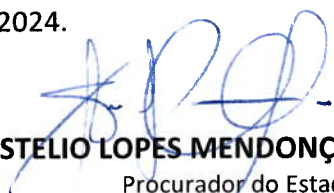
21. Portanto, pelas razões acima expostas, verifica-se que o instrumento convocatório está a par com a legislação vigente e entendimento da SAP, razão pela qual não plausibilidade jurídica no questionamento da impugnante.

III. CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, à luz dos princípios e normas que norteiam a atuação da Administração Pública, OPINA-SE pelo **IMPROVIMENTO** da impugnação interposta pela empresa **COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR LTDA. – COAPH**, mantendo-se inalterado o edital do certame em tela, submetendo a demanda à decisão do douto Pregoeiro.

Fortaleza, 12 de agosto de 2024.

SIMONE MAGALHÃES OLIVEIRA
Procuradora do Estado - PROLIC



STELIO LOPES MENDONÇA JUNIOR
Procurador do Estado – PROLIC

DECISÃO

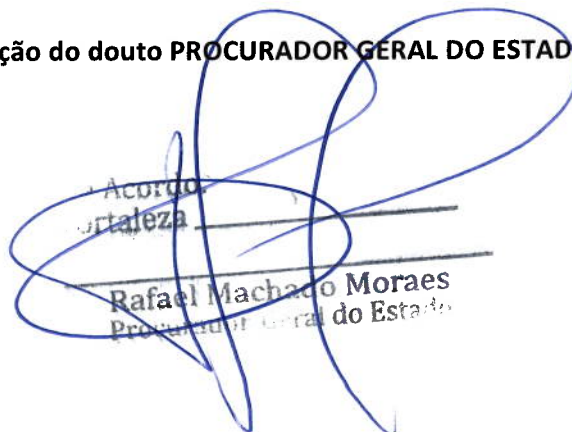
A Pregoeira, adotando como fundamentos fáticos e jurídicos a manifestação da setorial licitadora, bem como o teor do Parecer PROLIC nº 0468/2024, os quais incorpora à presente decisão, decide CONHECER a Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 20240014 – SAP, interposta pela empresa **COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR LTDA. – COAPH**, e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, mantidas as cláusulas editalícias nos seus exatos termos.

Neste íterim, cabe ressaltar que foge da competência do Pregoeiro avaliar questões técnicas da área dos órgãos interessados nas licitações, razão pela qual o art. 16, inciso IV, do Decreto Estadual nº 33.326/2019, que regulamenta o pregão no âmbito do Estado do Ceará, estabeleceu a possibilidade do Pregoeiro requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e seus anexos para decidir sobre a pertinência das impugnações.

Fortaleza/CE, 12 de agosto de 2024.


Dorisleide Candido de Sousa
Pregoeira

À consideração do douto PROCURADOR GERAL DO ESTADO, para análise.


Acorde
Fortaleza
Rafael Machado Moraes
Procurador Geral do Estado

