

IMPUGNAÇÃO 01

PREGÃO ELETRÔNICO. № 02/2022. PROCESSO №. 23348.001996/2022-69.

ASSUNTO: Resposta a pedido de impugnação.

OBJETO: Eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de diagramação, revisão textual, tradução, edição de áudio/vídeo e transmissão em tempo real, para atender as necessidades do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Nos termos do disposto no art. 24 do Decreto 10.024 de 20/09/2019, os pedidos de impugnação referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma do edital. Se acolhida a impugnação, nova data para a realização do certame será definida e publicada, consoante o disposto no § 3º do art. 24 do regulamento supracitado.

Deste modo, observa-se que a solicitação de impugnação foi encaminhada via e-mail indicado no edital, qual seja, compras@ifc.edu.br, no dia 16/05/2022 às 22h56min, e, considerando que a abertura da sessão pública está agendada para o dia 19/10/2021, às 09h00, há dúvidas se o presente pedido de impugnação apresenta-se tempestivo. Todavia, dele se conhece como petição. Abaixo reproduzir-se-á os trechos necessários da peça enviada (entre aspas e itálico).

"[...] O referido edital tem o seguinte objetivo: Contratação de serviços técnicos de revisão ortográfica e gramatical, normalização, padronização de linguagem, diagramação, tradução, copidesque, preparação de originais de publicações, de textos integrais dos periódicos, livros, catálogos, cartilhas, boletins e outros materiais produzidos pela INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE – REITORIA, em regime de execução para empreitada por preço unitário, para atender





às necessidades, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento

- A Impugnante ao verificar as condições para participação no pleito, deparou-se com o item 4.2.8 que expressamente veda a participação de cooperativas no certame. Vejamos:
- 4.1. Poderão participar deste Pregão interessados cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto desta licitação, e que estejam com Credenciamento regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores SICAF, conforme disposto no art. 9º da IN SEGES/MP nº 3, de 2018.
- 4.2. Não poderão participar desta licitação os interessados:
- 4.2.8. sociedades cooperativas, considerando a vedação contida no art. 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017.
- Sucede que tal disposição está eivada de ilegalidade, pois afronta os artigos 5º, caput, 174, §2º da Constituição Federal, bem como os princípios que regem a Administração Pública estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, inclusive o inciso I, do § 1º, do artigo 3º. E, ainda, tratando-se a impugnante de cooperativa de trabalho, a vedação viola também o §2º do artigo 10 da Lei nº 12.690/2012.
- Assim, considerando que é direito legítimo das cooperativas participarem do processo disposto no Edital PREGÃO Nº 02/2022 e que o item 4.2.8 afasta a competitividade do certame licitatório, torna-se patente sua correção, conforme será demonstrado a seguir. III DO DIREITO
- III. I ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DAS COOPERATIVAS
- O cooperativismo tem sido considerado uma das grandes iniciativas da humanidade, especialmente pelo rompimento com o individualismo a que se propõe, elevando as relações, no âmbito da cooperativa, ao nível de colaboração mútua, fundada num projeto comum, cujo partícipe não se encontra alienado do processo de gestão, mas possui a prerrogativa de participar direta e ativamente da concretização do objeto social e da vida da cooperativa, na medida em que cada associado apresenta a condição de dono, gestor e destinatário do serviço da cooperativa.
- Talvez esse interesse comum que privilegia a cooperação, eliminando intermediários, permitindo que os próprios associados se beneficiem diretamente dos serviços e também do resultado econômico da cooperativa, seja a razão maior do crescimento do cooperativismo no mundo todo.
- Esse crescimento do cooperativismo através dos anos, acompanhado da inserção econômica e social que provocara, não trouxe somente a introdução de leis, mas principalmente a elevação e reconhecimento das cooperativas em nível constitucional.
- A Constituição de 1988 tratou de dar especial atenção ao cooperativismo, dispondo nos artigos 5°, caput, XVIII e 174, acerca da criação e da existência de cooperativas, desvelando, inclusive, o amplo espaço de atuação econômica que as cooperativas possuem, já





que a disposição constitucional está alocada no título que trata da Ordem Econômica e Financeira:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento".

- Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (...)
 - $\S 2^{\circ}$ A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.
- As referidas normas constitucionais consagram um dos princípios mais importantes do Estado Democrático de Direito que é o Princípio da Isonomia, bem como asseguraram o apoio e estímulo ao cooperativismo e outras formas de associativismo ratificando a orientação definida pelos fundamentos da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária.
- Muito embora o Brasil tenha forte inclinação capitalista, o legislador tratou de dar significativa relevância ao modelo cooperativo, cujo formato e princípios se identificam com os caros fundamentos do Estado Democrático de Direito previstos no artigo 1° da Carta Magna.
- Além disso, a Constituição Federal, ainda que anterior à edição da Recomendação 193/2002 da Organização Internacional para o Trabalho – OIT, caminhou no mesmo sentido que a norma internacional. A citada recomendação reconhece as cooperativas como importantes instrumentos para a criação de empregos, mobilização de recursos, geração de investimentos e promoção da participação de toda a população no desenvolvimento econômico e social.
 - [...] Noutro giro, migrando da Constituição Federal para o nível infraconstitucional, a Lei n° 5.764/1971, define a Política Nacional de Cooperativismo, bem como dispõe sobre o incentivo a atuação do ramo cooperativista, instituindo, ainda, o regime jurídico das sociedades cooperativas, nos seguintes termos:

Art. 2° As atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional serão exercidas na forma desta Lei e das normas que surgirem em sua decorrência.

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para





prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características.

- Em seu artigo 3°, a Lei n° 5.764/71 determina, ainda, que a constituição de cooperativas depende da associação de, pelo menos, vinte pessoas, "que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro", podendo adotar por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade.
- O advento da Lei nº 12.690/2012, marco regulatório das cooperativas de trabalho, por sua vez, não somente introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o reconhecimento do trabalho cooperado e coordenado, como também fixou critérios objetivos para configuração das legítimas cooperativas de trabalho, assentando, inclusive, direitos sociais mínimos, insculpidos no artigo 7º da referida legislação.
- Além disso, expressamente vedou que as cooperativas de trabalho fossem impedidas de participar de procedimentos licitatórios cujos objetivos fossem coincidentes com o objeto social adotado pela cooperativa, conforme se depreende do dispositivo transcrito abaixo. Vejamos:
 - Art. 10. A Cooperativa de Trabalho poderá adotar por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social.

(...)

- § 20 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.
- Neste sentido, a Lei das Cooperativas de Trabalho veio a reforçar as modificações introduzidas pela Lei nº 12.349/2010, que alterou o inciso I, do § 1º, do artigo 3º, da Lei nº 8.666/1993, que veda aos agentes públicos de "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas...".
- Insta ainda asseverar que, em que pese a Lei nº 13.429/2017, marco regulatório da terceirização permitiu que as cooperativas permanecessem prestando serviços terceirizados, ao dispor que pode ser contratada "pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos" (artigo 2º). Tal entendimento é reforçado pela inexistência de dispositivo expresso vedando a contratação de cooperativas para prestação de serviços terceirizados o que se argui por hipótese, uma vez que qualquer disposição neste sentido conflitaria com outras normas legais e violaria a própria Constituição Federal (artigo 174, §2º).





- O cooperativismo, portanto, recebe o devido incentivo, tanto na esfera constitucional, quanto na infraconstitucional, para a exploração e atuação de suas atividades, inclusive no âmbito das licitações públicas.
- [...] Dessa forma, considerando que a legislação em vigor (constitucional e infraconstitucional) não restringe a atuação dos seus ramos, ao contrário, autoriza e estimula o cooperativismo, não há o que se falar na vedação de participação no pleito prevista no item 4.2.8 do Edital."

A empresa elenca, ainda, supostas violações aos princípios que regem a lei de licitações, o princípio da legalidade, o princípio da eficiência e a seleção da proposta mais vantajosa, o princípio da igualdade e a legitimidade da participação das cooperativas no Edital de Pregão n° 02/2022. E prossegue:

"[...] Diante do exposto, torna-se evidente que a presente Impugnação é totalmente procedente, devendo ser provida para permitir a participação das cooperativas no Edital PREGÃO N° 02/2022, sob pena de restarem violados os artigos 5° , caput, 174, $\S2^{\circ}$ da Constituição Federal, bem como os princípios que regem a Administração Pública estabelecidos na Lei n° 8.666/1993, inclusive o inciso I, do \S 1° , do artigo 3° e, ainda o $\S2^{\circ}$ do artigo 10da Lei n° 12.690/2012.

IV – DOS PEDIDOS Ante todo o exposto, a Impugnante requer:

- Seja admitida e conhecida a presente Impugnação, por ser própria e tempestiva;
- Seja declarado nulo o item 4.2.8 do Edital PREGÃO Nº 02/2022, que não permite a participação de cooperativas;
- Seja determinada a republicação do Edital PREGÃO Nº 02/2022, devidamente corrigido, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme disposto no §4ºdo artigo 21 da Lei nº 8.666/93;
- No mérito, seja julgada inteiramente procedente a presente Impugnação, acolhendo-se os fundamentos de fato e de direito aduzidos pelo (a) Impugnante, a fim de propiciar a ampla participação das cooperativas.

Requer, por fim, que as citações, notificações, intimações e publicações referentes a presente Impugnação sejam feitas em nome da Cooperativa de Trabalho Nacional dos Bibliotecários e Profissionais da Informação, no endereço constante do preâmbulo desta, sob pena de nulidade.

Nesses termos, Pede deferimento."





É a síntese do necessário.

DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos (art. 3º da Lei de Licitações).

Assim, conclui-se, é dever da autoridade zelar pela legalidade, eficiência, moralidade, economicidade, probidade, razoabilidade, proporcionalidade e outros valores prestigiados pelo sistema normativo e se tal procedimento apresentar qualquer irregularidade deve referida autoridade se pronunciar. Neste sentido, considerando o teor do exposto na peça impugnatória, discorre-se:

De início consigna-se que a peça impugnatória está direcionada à Biblioteca Nacional e questiona objeto diverso ao bojo do Pregão Eletrônico 02/2022 do Instituto Federal Catarinense.

O edital que norteia o **Pregão Eletrônico 02/2022 do Instituto Federal Catarinense**, não da Biblioteca Nacional, em seu item 4.2.8 estabelece que não poderão participar do certame em comento: "4.2.8. sociedades cooperativas, considerando a vedação contida no art. 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017." (grifo nosso).

A impugnante alega, em última análise, que a cláusula acarretaria, a seu ver, o afastamento de potenciais licitantes do certame em tela, por suposta restrição ao caráter competitivo do certame. Para sustentar sua alegação empilha normas, regras e princípios. Mister esclarecer que a interpretação da ordem jurídica, da integração de normas (regras e princípios), que conduz à conclusão de que o ordenamento jurídico, em geral, não veda a contratação de cooperativas,





mas tão somente nas situações que exijam a formação de vínculo de subordinação entre os profissionais alocados para a execução dos serviços e a cooperativa, pode ser interpretada de modo a indicar a existência de uma regra e de uma exceção.

A regra editalícia insculpida no item 4.2.8 tem o condão de proteger a supremacia do interesse público, evitando-se eventuais querelas judiciais e amparase no art. 10 da Instrução Normativa nº 5/2017, que, por sua vez, ampara-se "na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997." O comando normativo diz o seguinte:

- Art. 10. A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:
- I a possibilidade de 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; e
- II que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.
- $\S \ 1^{\circ}$ Quando admitida a participação de cooperativas, estas deverão apresentar um modelo de gestão operacional que contemple as diretrizes estabelecidas neste artigo, o qual servirá como condição de aceitabilidade da proposta.
- § 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação. (Instrução Normativa nº 5/2017).

Importante ainda destacar que os precedentes do Tribunal de Contas da União – TCU – a respeito da cláusula contida no item 4.2.8 do Edital em comento e no art. 10 da Instrução Normativa nº 5/2017, são fartos. Por exemplo: Acórdão nº 975/2005 – Segunda Câmara, Sessão de 14/06/2005, Ata nº 21, Proc. nº 018.283/2002-0, in DOU de 23/06/2005 – Acórdão nº 724/2006 – Plenário, Sessão de





17/05/2006, Ata nº 19, Proc. nº 016.860/2002-0, in DOU de 19/05/2006 – Acórdão nº 2172/2005 – Plenário, Sessão de 07/12/2005, Ata nº 48, Proc. nº 016.828/2005-7, in DOU de 23/12/2005 – Acórdão nº 1815/2003 – Plenário, Sessão de 26/11/2003, Ata nº 47, Proc. nº 016.860/2002-0, in DOU de 09/12/2003 – Acórdão nº 23/2003 – Plenário, Sessão de 22/01/2003, Ata nº 01, Proc. nº 014.030/2002-8, in DOU de 05/02/2003 – Acórdão nº 22/2003 – Plenário, Sessão de 22/01/2003, Ata nº 01, Proc. nº 012.485/2002-9, in DOU de 05/02/2003.

A jurisprudência do Tribunal redundou na Súmula nº 281, ipsis litteris:

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. (TCU – Súmula nº 281).

Em semelhante sentido, o Superior Tribunal de Justiça decidiu:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL – SERVIÇOS VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS. RAZOABILIDADE DA EXIGÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE. 1. A legislação trabalhista e previdenciária atribui aos tomadores de serviço, a condição de responsáveis solidários pelo pagamento de salários atrasados e tributos não recolhidos. 2. Há acordos celebrados perante a Justiça do Trabalho, entre a Caixa Econômica Federal e a União, comprometendo-se a não contratar cooperativas para prestação de serviços, se presentes elementos da relação de emprego. 3. Legalidade da previsão editalícia proibindo a participação das cooperativas em licitações para prestação de serviços à administração pública. 4. Acórdão do TCU, com caráter normativo, chancelando a vedação em questão. Precedentes da Corte Especial do STJ em Suspensão de Segurança. 5. Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido. (REsp. nº 1.141.763-Relatora: Ministra Eliana Calmon - 2009/0098786-6-RS.

E reafirmou seu posicionamento em data posterior à vigência da citada Lei n° 12.690/12:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA - VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE



Rua das Missões, 100 – Ponta Aguda Blumenau/SC – CEP: 89.051-000 (47) 3331-7800 / compras@ifc.edu.br



COOPERATIVAS – RAZOABILIDADE DA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA - INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE. 1. É fato público e notório que a legislação trabalhista e previdenciária é implacável com os tomadores de serviço, atribuindo-lhes, inclusive, a condição de responsáveis pelo pagamento de salários e tributos não recolhidos. 2. A Corte Especial pacificou entendimento segundo o qual é inadmissível a participação de cooperativas em processos licitatórios para contratação de mão de obra quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de subordinação, ante os prejuízos que podem advir para a Administração Pública caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame e não cumpra suas obrigações. (grifamos) Precedentes. 3. Recurso especial provido. (REsp. n° 2010/0140662-4 – Relatora: Ministra Eliana Calmon – Publicação em 29/10/2012).

Necessário também mencionar alguns dos "considerandos" do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União acerca das cooperativas, nos autos do Processo 01082-2002-020-10-00-0, em tramitação perante a MM. Vigésima Vara do Trabalho de Brasília-DF. Vejamos:

[...] CONSIDERANDO que toda relação jurídica de trabalho cuja prestação laboral não eventual seja ofertada pessoalmente pelo obreiro, em estado de subordinação e mediante contraprestação pecuniária, será regida obrigatoriamente pela Consolidação das Leis do Trabalho ou por estatuto próprio, quando se tratar de relação de trabalho de natureza estatutária, com a Administração Pública;

CONSIDERANDO que as cooperativas podem prestar serviços à não associados somente em caráter excepcional e desde que tal faculdade atenda aos objetivos sociais previstos na sua norma estatutária, (art. 86, da Lei n. 5.764, de 16.12.1971), aspecto legal que revela a patente impossibilidade jurídica das cooperativas funcionarem como agências de locação de mão de obra terceirizada;

CONSIDERANDO que a administração pública está inexoravelmente jungida ao princípio da legalidade, e que a prática do merchandage é vedada pelo art. 3º, da CLT e repelida pela jurisprudência sumulada do C. TST (En. 331);





Noutro giro, necessário trazer à colação o disposto no art. 10, § 2º da Lei 12.690/2012 c/c seu artigo 5º, de onde se extrai a noção de existência de uma regra e de uma exceção. Vejamos:

Art. 5º A Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada.

(...) Art. 10 (...)

§ 2º 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.

Diante de todo o exposto, temos que a irresignação da ora impugnante contra a cláusula editalícia, não prospera no caso concreto, eis que:

- a) o objeto do pregão ora atacado trata de prestação de serviço, sob execução indireta (terceirização de serviços), ainda que sem dedicação exclusiva de mão de obra;
- b) a relação de subordinação entre obreiro e contratado, isto é, entre cooperado e cooperativa parece bastante evidente, pois haverá necessidade da Contratada (a cooperativa) gerir o contrato, determinando eventuais correções e substituições por atos e fatos futuros e incertos; indicando preposto (cuja função principal é de interlocução entre o IFC e o Contratado), que atuará de modo a garantir, por exemplo, a segregação de funções entre revisores e tradutores, controlar prazos, sanear inadequações legais e/ou comportamentais, garantir o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do Art. 7º da Constituição Federal, dentre outras responsabilidades dispostas no instrumento convocatório. Logo, os cooperados responderão à pessoa do preposto;
- c) há a impossibilidade de subcontratação, consoante o disposto no item 10 do Edital; ou seja, ainda que, hipoteticamente, a contratada fosse uma cooperativa, esta não poderia prestar o serviço sem infringir o art. 10, I, § 2º da Instrução Normativa nº 05/2017;
- d) é indissociável, salvo melhor juízo, a relação de pessoalidade existente entre a contratada (cooperativa) e a figura do preposto e entre este e os





cooperados, eis que a atuação daquele é imprescindível à correta execução do contrato:

- e) há habitualidade, salvo melhor juízo, na contratação, haja vista que a cláusula segunda da Minuta de Contrato (Anexo III), prevê a possibilidade de prorrogação por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses, ou seja, trata-se de serviço contínuo.
- f) há responsabilidade da CONTRATADA, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas, vícios redibitórios, ou emprego de profissional sem as qualificações técnicas exigidas, etc.

Conclui-se, portanto, pela manutenção da cláusula editalícia ora impugnada.

CONCLUSÃO

Em resposta à petição da ora impugnante, recebo-a, para, no mérito, negarlhe provimento, em face de sua improcedência, eis que a vedação à participação de cooperativas na presente licitação observa a legislação vigente e o entendimento consolidado na jurisprudência do TCU e do Poder Judiciário. Inexistem, portanto, razões que justifiquem a alegada necessidade de alteração no Instrumento Convocatório vergastado.

Assim sendo, fica mantida a sessão pública marcada para o dia 19 de maio de 2022, às 09h00min, no Portal de Compras do Governo Federal – https://www.gov.br/compras/pt-br

É a decisão

Blumenau/SC, 18 de maio de 2022.

Pregoeiro



Rua das Missões, 100 – Ponta Aguda Blumenau/SC – CEP: 89.051-000 (47) 3331-7800 / compras@ifc.edu.br