



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS  
ESTADO DA BAHIA**

**JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL REFERENTE AO  
PREGÃO PRESENCIAL N. 020/2023  
PROCESSO ADMINISTRATIVO N. 23312/2023**

**FEITO:** IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

**REFERÊNCIA:** EDITAL PREGÃO PRESENCIAL Nº 020/2023

**IMPUGNANTE:** ESE (Abreviado para não identificação do licitante)

Em 20 de março de 2024, veio da COPEL/SECAD o Processo Administrativo nº. 23312/2023 com manifestação do Pregoeiro acerca da IMPUGNAÇÃO ao EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº. 020/2023, apresentada pela IMPUGNANTE “ESE” (nome abreviado para não identificação do licitante antes da fase adequada), cujo objeto é **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, DE NATUREZA CONTÍNUA, PARA OS POSTOS DE MOTORISTA DE TRANSPORTE ESCOLAR, MONITOR DE TRANSPORTE ESCOLAR E SUPERVISOR, SEM FORNECIMENTO DE VEÍCULOS, INCLUINDO APENAS A MÃO DE OBRA E EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL (EPIs) PARA REALIZAR A CONDUÇÃO E DEMAIS ATIVIDADES ACESSÓRIAS DOS SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARREIRAS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NO EDITAL E SEUS ANEXOS”**.

**Da apreciação das razões de impugnação.**

**I. DA TEMPESTIVIDADE**

A impugnação apresentada foi recepcionada no dia 20/03/2024. O Pregoeiro e sua equipe, ao receberem a impugnação na mesma data, considerando que a data da sessão pública estava marcada para o dia 22/03/2024, verificaram que o mesmo foi protocolado tempestivamente e na forma prevista em lei, decidindo, portanto, recebê-lo, passando a analisá-lo, com fulcro e fundamentos a seguir descritos.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS  
ESTADO DA BAHIA**

**II. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE**

Em apertada síntese, a impugnante se insurge contra os termos do instrumento convocatório nos seguintes pontos:

- 1 – Da apresentação de propostas baseadas na tributação do Simples Nacional;
- 2 – Da participação de empresas com possibilidade de aplicação de desoneração da folha de pagamentos;
- 3 – Da participação de instituições sem fins lucrativos;
- 4 – Da participação de Cooperativas de mão-de-obra;
- 5 – Da ausência de requerimento de qualificação técnica, no sentido de exigir o registro da licitante e o registro do atestado de capacidade técnica no CRA;

A impugnante traz argumentos pautados na análise das condições e contexto do certame, trazendo fundamentos de direito e pautados em entendimentos jurisprudenciais.

Feitas as considerações, trazidas as alegações e argumentos, a impugnante requer a alteração do Instrumento Convocatório, devendo ser acolhida a presente Impugnação, para excluir do Edital a possibilidade de participação de Institutos, OSCIPs, e pela vedação à apresentação de propostas com aplicação de desoneração da folha de pagamento e da tributação baseada na tributação do Simples Nacional, cujas vantagens conferidas por regimes fiscais especiais tendem a ferir a isonomia do procedimento; requer, ainda, o acréscimo das exigências de comprovação de registro da licitante, do responsável técnico e de atestado de capacidade técnica no CRA.

**III. DO MÉRITO**

A realização de licitações pelo poder público é um procedimento essencial para a garantia da administração eficiente e íntegra dos recursos públicos, sendo regida por um conjunto de princípios e leis específicas, tais como a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) e a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). Um dos princípios fundamentais que orientam os



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

processos licitatórios é o da isonomia, assegurando igualdade de condições a todos os participantes.

Neste contexto, a discussão sobre a participação de Institutos e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), assim como empresas beneficiadas por regimes de desoneração fiscal e optantes pelo Simples Nacional, em licitações para a terceirização de mão de obra, é de suma importância.

Institutos e OSCIPs, regidos pela Lei nº 9.790/1999, têm como características marcantes a não busca pelo lucro e a finalidade de fomentar e realizar atividades de interesse público. A inserção dessas entidades em contextos de mercado competitivo, como é o caso das licitações para contratação de serviços, pode ser incompatível com suas finalidades e naturezas jurídicas. O TCU, já se manifestou sobre a necessidade de observância das características e objetivos das entidades que participam de licitações, reforçando a importância da compatibilidade entre a natureza da entidade e o objeto do contrato.

Deve-se levar em conta 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.

Como se depreende da análise do art. 9º da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, a legislação comina nulidade absoluta todos os atos praticados com o intuito de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação da lei trabalhista:

*Art. 9º - Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação.*

#### DAS COOPERATIVAS

Tratando-se especificamente das cooperativas, é imperativo considerar que essas sociedades, conforme estabelece a Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, em seu artigo 4º, são "sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil,



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados". Portanto, as cooperativas estão autorizadas a prestar serviços a não associados apenas em situações excepcionais e desde que essa atuação esteja alinhada aos objetivos sociais previstos em seu estatuto, conforme dispõe o artigo 86 da mesma lei. Esse marco legal sublinha a incompatibilidade jurídica das cooperativas atuarem como intermediárias na locação de mão de obra terceirizada, dada a sua concepção e finalidade originárias.

Os trabalhadores recrutados por cooperativas de mão de obra, que desempenham atividades subordinadas à Administração Pública e cuja situação fática se assemelha à dos empregados de empresas prestadoras de serviços terceirizados, encontram-se em uma posição vulnerável. Essa vulnerabilidade decorre da exclusão desses trabalhadores do amparo jurídico-laboral, uma vez que lhes são negadas as garantias normativas destinadas à proteção da segurança e saúde no trabalho subordinado. Tal situação configura uma violação ao princípio da isonomia, à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho, princípios esses consagrados nos artigos 1º, incisos III e IV, e 5º, caput, da Constituição Federal.

Além disso, no contexto da terceirização, o tomador de serviços (neste caso, a administração pública) assume responsabilidade subsidiária por débitos trabalhistas inadimplidos pelo fornecedor de mão de obra, conforme estabelece a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Tal responsabilidade pode acarretar significativos prejuízos financeiros ao erário, especialmente se forem identificados os requisitos caracterizadores da relação de emprego previstos no artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em atividades intermediadas por cooperativas que operam de maneira irregular.

Portanto, é essencial que a Administração Pública atue proativamente para assegurar que as cooperativas não sejam constituídas ou utilizadas de forma a burlar a legislação trabalhista ou para estabelecer relações de emprego de forma dissimulada. É fundamental combater a existência de "pseudocooperativas" que infringem os direitos dos trabalhadores, garantindo a aplicação da legislação trabalhista de forma universal.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

Adicionalmente, a terceirização de mão de obra pelo setor público deve aderir estritamente aos princípios de impessoalidade e formalidade, promovendo a igualdade de condições entre todos os participantes do processo licitatório. A natureza jurídica das cooperativas, que difere daquela das empresas de terceirização convencionais, pode introduzir obstáculos à manutenção dessa isonomia, visto que as cooperativas não estão sujeitas ao mesmo regime trabalhista. Essa discrepância pode levar a um desequilíbrio competitivo, destacando a necessidade de uma avaliação criteriosa por parte da administração pública para preservar a integridade e a equidade dos processos licitatórios.

**Sendo assim, com base nas questões analisadas, a participação de Cooperativas nos certames, sobretudo os que envolvem obrigações trabalhistas, envolvem riscos que não devem ser absorvidos pela Administração, de modo que há razão a impugnantem em seus argumentos, devendo o Edital ser ratificado, vedando a participação das Cooperativas no certame.**

**DAS INSTITUIÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS E DAS OSCIP**

De plano, cumpre destacar o teor do art. 12 da Instrução Normativa nº 5/2017, que embora trate da contratação de instituição sem fins lucrativos no âmbito da Administração Pública Federal, nos serve como parâmetro para a presente celeuma:

*Art. 12. Quando da contratação de instituição sem fins lucrativos, o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos profissionais pertencentes aos quadros funcionais da instituição.*

*Parágrafo único. Considerando-se que as instituições sem fins lucrativos gozam de benefícios fiscais e previdenciários específicos, condição que reduz seus custos operacionais em relação às pessoas jurídicas ou físicas, legal e regularmente tributadas, não será permitida, em observância ao princípio da isonomia, a participação de instituições sem fins lucrativos em processos licitatórios destinados à contratação de empresário, de sociedade empresária ou de consórcio de empresa”.*

Em observância ao princípio constitucional da isonomia, a norma citada veda a participação de instituições sem fins lucrativos em processos licitatórios destinados à contratação de empresário, de sociedade empresária ou de consórcio de empresa.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

O próprio dispositivo esclarece a razão determinante para a imposição dessa vedação, qual seja, o fato de que as instituições sem fins lucrativos gozam de benefícios fiscais e previdenciários específicos, condição essa que reduz seus custos operacionais em relação às pessoas jurídicas ou físicas, legal e regularmente tributadas. Na medida em que as instituições sem fins lucrativos, por força de previsão legal, são submetidas a custos operacionais inferiores àqueles impostos aos empresários, as sociedades empresárias ou aos consórcios de empresas, entendeu o Ministério do Planejamento, responsável pela edição da Instrução Normativa nº 5/17, que tal condição promoveria violação à isonomia.

A par de argumento formado no sentido de que a participação de instituições sem fins lucrativos na licitação em regime de concorrência com empresários, sociedades empresárias ou consórcios de empresas implicaria em violação ao princípio da isonomia, pode-se, também cogitar que, partindo da ideia de que tais instituições não podem atuar com fins econômicos, restariam impedidas de celebrar contratos com a Administração Pública, haja vista que essa espécie de negócio jurídico, na generalidade dos casos, resulta em lucro para um ou ambos os contraentes. Essa conclusão, no entanto, é equivocada. Vejamos.

A Lei Civil, ao impedir que as associações e fundações desempenhem um fim econômico, não pretendeu, de modo algum, vedar que elas viessem a obter resultado econômico positivo, o que seria inconcebível, pois sem a obtenção de resultado econômico positivo a entidade não possuiria meios capazes de permitir a sua subsistência e estaria fadada à extinção.

Na verdade, o que o Código Civil proíbe, sim, é que as instituições sem fins lucrativos sejam constituídas com a finalidade precípua de executar uma atividade econômica com o objetivo de promover a distribuição de lucro entre seus integrantes. Nada impede, dessa forma, que elas venham a colher resultados positivos em decorrência do exercício dos fins sociais a que se destinam.

Destaque-se, apenas, que esse “lucro” (resultado positivo) deve ser revertido para o próprio exercício da finalidade da entidade e não distribuído entre os associados.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

Diante dessa realidade, nada impede, ao menos em tese, que as associações e fundações participem de licitações e, por conseguinte, venham a celebrar contratos com a Administração Pública. **Deve-se salientar, no entanto, que para tal fim será indispensável que o objeto do contrato seja condizente com o objeto social da associação, o qual se encontra previsto, necessariamente, em seu ato constitutivo.**

Como bem se sabe, o processamento das licitações públicas deve se dar em conformidade com o princípio da isonomia, o qual impõe que, nos termos da lei, todos são iguais. Contudo, isonomia não pode se confundir com tratar igualmente a todos, mas deve ser tomada na sua concepção aristotélica, segundo a qual se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na proporção da desigualdade. E, uma vez que o exercício da função administrativa também deve respeito e obediência ao princípio da legalidade, somente a lei teria o poder de reconhecer a desigualdade entre as pessoas com fins lucrativos e aquelas sem fins lucrativos.

Logo, se em vista do exercício de suas finalidades sociais a participação na licitação de pessoa sem fins lucrativos for lícita, haja vista a compatibilidade entre o seu objeto social e o objeto do certame, eventual vantagem tributária que a instituição tenha recebido, decorre, necessariamente, de lei que, em última análise, reconhece a diferença existente entre esta pessoa e aquelas que exercem atividade com finalidade lucrativa. Nesse passo, não cabe à Administração afastar essa condição, sob pena de não conferir o adequado tratamento isonômico, pois estaria tratando igualmente pessoas desiguais. Além, é claro, de deixar de atender a prescrição legal que conferiu a medida da desigualdade a ser observada.

Essa racionalidade foi adotada pelo Tribunal de Contas da União no julgamento do Acórdão nº 1.406/2017 – Plenário.

Recentemente, o Tribunal de Contas da União enfrentou situação que suscitava decidir se o parágrafo único do art. 12 da Instrução Normativa nº 5/2017 está em desarmonia com os preceitos constitucionais e legais estabelecidos e com entendimentos jurisprudenciais do próprio Tribunal de Contas da União, em especial os Acórdãos nºs 2.847/2019, 1.406/2017 e 746/2014 – todos do Plenário.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

Mantendo o entendimento já consolidado em sua jurisprudência, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 2.426/2020 – Plenário, no qual expediu a seguinte determinação:

*9.3. determinar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEDGGD/ME), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências para modificar o parágrafo único do art. 12 da IN 5-Seges/MP, de 26/5/2017, e informe ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias, os encaminhamentos realizados, visando a:*

*9.3.1. restringir a participação em licitações públicas somente às instituições sem fins lucrativos qualificadas como Oscip, participantes sob esta condição;*

*9.3.2. harmonizar o dispositivo com preceitos constitucionais e legais estabelecidos (art. 5º, caput; e art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993) e com entendimentos jurisprudenciais do TCU: Acórdãos 746/2014, 1.406/2017 e 2.847/2019, todos do Plenário desta Corte de Contas; e*

*9.3.3. ampliar a competitividade em certames públicos e, por conseguinte, a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, em que o objeto também possa ser atendido por instituições sem fins lucrativos, tendo em vista que inexistente norma legal que discipline, de forma indistinta, vedação de participação em processos licitatórios a essas entidades;” (Grifamos.)*

Com base na determinação em tela, o Tribunal de Contas da União deixou claro ser possível restringir a participação em licitações apenas das instituições sem fins lucrativos qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, e que participem da licitação *sob esta condição*.

Por seu turno, esclareça-se que o benefício tributário concedido à OSCIP não visa à contratação com o Poder Público através de licitações, mas sim à finalidade de celebração de Termo de Parceria com o Estado, segundo os preceitos da Lei 9.790/1999.

Sendo assim, o Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão 746/2014, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer, emitiu a seguinte decisão:

**REPRESENTAÇÃO. GRUPO DE TRABALHO CRIADO PARA AVALIAR A LEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO - OSCIP EM CERTAMES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. DESVIRTUAMENTO DA FORMA DE**





**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

**RELACIONAMENTO COM PODER PÚBLICO PREVISTA NA LEI N. 9.790/1999. QUEBRA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO.** 1. Às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, atuando nessa condição, é vedado participar de certames da Administração Pública Federal, porquanto tal agir implica ofensa à Lei n. 9.790/1999, que dispõe ser o Termo de Parceria o meio adequado de relacionamento entre elas e o Poder Público. 2. A participação de OSCIP em torneios licitatórios da Administração Pública consubstancia quebra do princípio da isonomia, eis que tais entidades possuem benesses fiscais, a elas concedidas para atuarem mediante o estabelecimento de Termo de Parceria. [grifo nosso]

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Firmar entendimento no sentido de que é vedado às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, atuando nessa condição, participarem de processos licitatórios promovidos pela Administração Pública Federal.

Diante do exposto, vislumbramos que vige no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União entendimento segundo o qual as entidades sem fins lucrativos, com exceção de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, e que participem da licitação *sob esta condição*, não podem ser impedidas de participar de licitação. Deve-se salientar, no entanto, que para tal fim será indispensável que o objeto do contrato seja compatível com o objeto social da entidade sem fins lucrativos, consoante disposto no seu ato constitutivo.

**Pelo exposto, à exceção das Oscips, entendemos que não se pode vedar a participação de entidades sem fins lucrativos no presente certame.**

#### DA APLICAÇÃO DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

Inicialmente, não há óbice algum para que pessoas jurídicas enquadradas no regime de desoneração da folha, exerçam outras atividades econômicas além das primárias. Nesse cenário, também não podem ser impedidas ou prejudicadas na participação em licitações voltadas para atividades complementares, ou secundárias, se a atividade, objeto



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

da licitação, for compatível com as atividades constantes do cadastro de atividades econômicas da empresa, constantes no contrato social ou no CNPJ.

Nesse sentido, entende o Tribunal de Contas da União:

Representação acerca de irregularidades em pregão eletrônico para **contratação de serviços continuados de apoio administrativo**. Arguição de vantagem indevida, auferida pela licitante vencedora, em decorrência do **regime de Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), instituído pela Lei 12.546/2011 para fins de desoneração da folha de pagamentos**. Possível violação dos princípios da legalidade e da isonomia sob o argumento de que a atividade econômica principal da licitante vencedora seria incompatível com o objeto da licitação. **Improcedência. Existência de prova de cadastro em atividade econômica secundária compatível com os serviços licitados**. Regular enquadramento da empresa no regime de CPRB, nos termos da legislação em vigor. Prejudicialidade do pedido de medida cautelar para suspensão dos atos do certame. O atendimento à legislação tributária **no tocante ao enquadramento de pessoa jurídica no regime de contribuição previdenciária sobre a receita bruta, nos termos da Lei 12.546/2011, não impõe vantagem indevida** - e, portanto, não viola o princípio da isonomia - em licitação pública desde que haja compatibilidade entre os serviços licitados e os constantes do cadastro de atividades econômicas do proponente. Acórdão nº 480/2015 - Plenário/TCU. Relator: Ministro Relator Augusto Nardes. Não viola o princípio da isonomia a participação de pessoa jurídica enquadrada no regime de desoneração tributária previsto na Lei 12.546/2011 **em licitação cujo objeto caracteriza atividade econômica distinta da atividade principal que vincula a empresa ao referido regime**. Acórdão nº 437/2020-Plenário/TCU. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

A participação de empresas com desoneração de folha de pagamento em licitações é um tema que suscita debates no âmbito do Direito Administrativo e Tributário, principalmente no que tange à observância do princípio da isonomia e à correta aplicação da legislação tributária. A Lei 12.546/2011, que instituiu a desoneração da folha de pagamento, trouxe uma nova dinâmica para o recolhimento da contribuição previdenciária patronal, permitindo que determinados setores da economia substituíssem a contribuição tradicional, calculada sobre a folha de pagamento, por uma contribuição sobre a receita bruta, conhecida como CPRB.

A desoneração da folha de pagamento visa fomentar setores considerados estratégicos para a economia, reduzindo a carga tributária e incentivando a geração de empregos. No entanto, a aplicação desse benefício em licitações públicas onde o objeto



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

não está expressamente previsto na lei como desonerado levanta questionamentos sobre a equidade e a competitividade dos processos licitatórios.

O princípio da isonomia, que rege os procedimentos licitatórios, exige que todos os licitantes sejam tratados com igualdade, garantindo uma competição justa e equilibrada. A preocupação reside na possibilidade de que empresas desoneradas possam oferecer propostas com preços mais competitivos em função da redução de custos tributários, o que poderia desequilibrar a disputa em favor dessas empresas.

No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e a interpretação da legislação vigente indicam que a participação de empresas desoneradas em licitações não viola o princípio da isonomia. Isso se deve ao fato de que a desoneração é um benefício legalmente concedido e opcional, e as empresas podem, dentro dos limites da lei, escolher o regime tributário que mais lhes convém. A Administração Pública, ao analisar as propostas, deve considerar os custos tributários de maneira vinculativa, sem prejuízo à competitividade do certame.

Ademais, as empresas que desejam se beneficiar da desoneração em atividades não desoneradas devem comprovar que a maior parte de sua receita bruta provém de atividades que são objeto da desoneração. Essa comprovação é essencial para assegurar que o benefício seja aplicado de forma correta e proporcional à atividade econômica principal da empresa.

Portanto, a possibilidade de empresas com desoneração de folha de pagamento participarem de licitações é plenamente viável, desde que cumpram com os requisitos legais e demonstrem que a maior parte de sua receita advém de atividades desoneradas. A Administração Pública deve estar atenta à legislação e aos princípios que regem as licitações, garantindo a igualdade de condições a todos os participantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sem comprometer a isonomia entre os licitantes.

**DA PROPOSTA BASEADA NA TRIBUTAÇÃO PELO SIMPLES NACIONAL**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

Cabe destacar que a impugnação não combate pela impossibilidade de licitantes optantes pelo Simples Nacional participarem da licitação, mas, tão somente, que usufruam dos benefícios de seu regime diferenciado de tributação.

A lei Complementar nº. 123/06 é bem clara quando diz em seu inciso XII, Art. 17 quanto a proibição de empresas prestadoras de Serviços Contínuos de Cessão ou Locação de mão de obra, vejamos o que diz:

*Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou a empresa de pequeno porte*

*I – [...]*

*XII – que realize cessão ou locação de mão-de-obra (grifo nosso)*

Por outro lado, as Atividades de Vigilância Patrimonial, Limpeza e Conservação, que também são uma prestação de Serviços Contínuos de Cessão ou Locação de mão de obra, ficarão de fora desta proibição, ou seja, podem ser optantes do Simples Nacional, conforme diz o parágrafo 1º desse mesmo artigo, vejamos:

*§ 1º As vedações relativas a exercício de atividades previstas no caput deste artigo não se aplicam às pessoas jurídicas que se dediquem exclusivamente às atividades referidas nos §§ 5º-B a 5º-E do art. 18 desta Lei Complementar, ou as exerçam em conjunto com outras atividades que não tenham sido objeto de vedação no caput deste artigo.*

O parágrafo 5º C, Inciso VI do Artigo 18, diz textualmente a que estas atividades podem sim optar pelo Simples nacional, vejamos:

*5º-C. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 17 desta Lei Complementar, as atividades de prestação de serviços seguintes serão tributadas na forma do Anexo IV desta Lei Complementar, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis:*

*I – [...]*

*VI – serviço de vigilância, limpeza ou conservação.*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

Logo nos primeiros anos do Estatuto das Micros e Pequenas Empresas (Lei Complementar 123) houveram muitas dúvidas a respeito da possibilidade das empresas prestadoras de serviços de cessão de mão de obra, mesmo sendo uma Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte poder ou não participar destas licitações.

Estas dúvidas que existiam foram sanados através de diversos Acórdãos e Decisões do Tribunal de Conta da União – TCU, no qual destaco os Acórdãos: **Acórdão n.º 2798/2010-Plenário** e o **Acórdão n.º 2798/2010-Plenário**, conforme o que se segue:

A condição de optante não impede a empresa de participar de licitação cujo objeto envolva cessão de mão de obra:

*Representação formulada ao Tribunal noticiou possíveis irregularidades no âmbito de pregão eletrônico destinado à contratação da prestação de serviços de copeiragem, com fornecimento de materiais/produtos destinados ao atendimento dos diversos órgãos que compõem a Administração Central da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – Brasília/DF. A representante intentou o expediente perante o TCU em razão, basicamente, de decisão da pregoeira da ECT, que, a partir de recurso administrativo de outra licitante, reformou sua decisão inicial, na qual havia declarado vencedora do certame a representante. Em razão do recurso, a pregoeira entendeu ser devida a inabilitação da representante. Ao examinar a matéria, o relator destacou que o deslinde da questão envolvia a análise da possibilidade de participação de empresa optante pelo Simples Nacional em licitações de cessão e locação de mão de obra, ante a vedação expressa contida no art. 17 da Lei Complementar 123, de 2006 – LC 123/2006, que estabelece tal regime diferenciado de tributação. Inicialmente, destacou o relator que os serviços licitados, copeiragem, estariam enquadrados na referida vedação e, portanto, não poderia a representante desfrutar dos benefícios do regime de tributação do Simples. No entanto, isso “não constitui óbice à participação em licitação pública, pois, consoante destacou a unidade técnica, a Lei Complementar n.º 123/2006 não faz qualquer proibição nesse sentido, tampouco a Lei de Licitações”. Desse modo, “inexistindo vedação legal, o caminho a ser trilhado por empresa optante pelo Simples Nacional que eventualmente passe a executar serviços para Administração, mas que se enquadre nas hipóteses vedadas pela lei, seria, como sugerido pela unidade técnica, a comunicação, obrigatória, à Receita Federal da situação ensejadora da exclusão do regime diferenciado, sob pena das sanções previstas na legislação tributária”, providência essa já adotada pela representante em licitação anterior, promovida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, na qual se sagrara vencedora. Todavia, considerando os argumentos apresentados pelos responsáveis da ECT, baseados em entendimentos do próprio TCU, o relator deixou de imputar-lhes sanções, votando tão somente pela expedição de*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

*determinação à entidade para adoção de providências com vistas à anulação do ato irregular (inabilitação da representante), bem como pela expedição de recomendação corretiva, de que, em licitações futuras, “faça incluir, nos editais, disposição no sentido de obrigar a contratada a apresentar cópia do ofício, com comprovante de entrega e recebimento, comunicando a assinatura do contrato de prestação de serviços mediante cessão de mão de obra (situação que gera vedação à opção pelo Simples Nacional) à Receita Federal do Brasil, no prazo previsto no art. 30, § 1º, inc. II, da Lei Complementar nº 123, de 2006”. O Plenário acolheu o voto do relator. Acórdão n.º 2798/2010-Plenário, TC-025.664/2010-7, rel. Min. José Jorge, 20.10.2010. (Grifo nosso)*

Nas licitações cujo objeto envolva cessão de mão de obra, a empresa optante será excluída de tal regime a partir do mês subsequente ao da contratação.

*Ainda na representação oferecida ao Tribunal noticiando possíveis irregularidades no âmbito de pregão eletrônico destinado à contratação da prestação de serviços de copeiragem, com fornecimento de materiais/produtos destinados ao atendimento dos diversos órgãos que compõem a Administração Central da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – Brasília/DF, outra questão fundamental seria a data de início dos efeitos da exclusão do regime do Simples Nacional. Para o relator, com base nos arts. 28, 29 e 30 da LC 123/2006, são duas as formas pelas quais se materializa a exclusão do Simples Nacional, com consequências distintas, conforme explicitado pela unidade técnica: “no caso de opção pela exclusão, a data de vigência dos efeitos se dá a partir de 1º de janeiro do ano-calendário subsequente. Já no caso de incidência das vedações, a empresa é excluída a partir do mês seguinte à ocorrência da situação impeditiva”. Na espécie, a representante “solicitou sua exclusão do Simples Nacional via ‘opção’, o que, consequentemente, só gera efeitos a partir de 31/12/2010, permanecendo a empresa até lá no regime diferenciado, não obstante já tenha incorrido na vedação prevista na lei desde o momento em que começou a prestar serviços para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios”. Contudo, para o relator, a situação não constituiria” motivo para penalizar a empresa, tolhendo-a de participar ou contratar com a Administração”. O que ocorrera, no caso concreto, foi o equívoco quanto ao enquadramento da exclusão da representante, que não deveria ter sido por “opção”, com efeitos a partir de 1º janeiro do ano-calendário subsequente (2011, no caso), mas sim pelo fato de ela incidir em vedação desde 1º de julho de 2010, data de assinatura do contrato com o MPDFT. Todavia, para o relator, a despeito do erro de enquadramento, a representante, na licitação examinada, não contou com privilégios tributários, conforme declarado pela própria ECT, uma vez que na sua proposta não fora utilizada a tributação pelo regime do Simples Nacional. Assim sendo, votou pela expedição de recomendação corretiva à entidade, de que, em licitações futuras, “faça incluir, nos editais, disposição no sentido de que a licitante, optante pelo Simples Nacional, que venha a ser contratada, não poderá beneficiar-se da condição de optante e estará sujeita à exclusão obrigatória do Simples Nacional a contar do mês seguinte ao da contratação, em consequência*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

*do que dispõem o art. 17, inciso XII, o art. 30, inciso II, e o art. 31, inciso II, da Lei Complementar nº 123". O Plenário acolheu o voto do relator. Acórdão n.º 2798/2010-Plenário, TC-025.664/2010-7, rel. Min. José Jorge, 20.10.2010.*

Conforme jurisprudências do TCU podem afirmar que, qualquer Microempresa ou Empresa de pequeno porte optante ou não do Simples Nacional poderão participar de licitações cujo objeto é Cessão ou locação de mão de obra que não seja Vigilância Patrimonial ou Limpeza e Conservação, porém os preços apresentados não poderão receber os benefícios do Simples nacional.

E ainda, se a empresa vencedora for optante do Simples Nacional a mesma é obrigada a fazer comunicação junto à Receita Federal e conseqüentemente perderá os benefícios do Simples Nacional.

**Pelo exposto, portanto, o Edital deverá ser retificado, se fazendo constar a vedação para que as empresas licitantes e optantes do Simples Nacional elaborem sua planilha de preços com os benefícios deste regime diferenciado de tributação.**

#### DA COMPROVAÇÃO DE REGISTROS NO CRA

A terceirização de mão de obra é uma prática recorrente na administração pública, visando à eficiência e à especialização dos serviços contratados. Contudo, a exigência de registro no Conselho Regional de Administração (CRA) para empresas participantes de editais de licitação, especialmente para aquelas que fornecem serviços terceirizados, tem sido objeto de discussão quanto à sua pertinência e legalidade.

A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 30, que trata da documentação necessária para a qualificação técnica, não se faz menção à obrigatoriedade de registro em conselho de classe específico como condição para participação em processos licitatórios, mas, apenas elenca a possibilidade de seu requerimento, devendo sua obrigatoriedade ser analisada conforme as circunstâncias e elementos relacionados ao objeto da licitação e as normatizações específicas.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

Ademais, a Lei nº 13.429/2017, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e o regime de terceirização, não impõe a exigência de registro no CRA para empresas de terceirização de mão de obra. Esta lei ampliou as possibilidades de terceirização, sem restringir a participação de empresas em licitações públicas à existência de registro em conselhos profissionais específicos.

O entendimento jurisprudencial tem se inclinado no sentido de considerar a exigência de registro em conselho profissional específico, como o CRA, para a participação em licitações, como restritiva e não fundamentada na legislação pertinente. O Tribunal de Contas da União (TCU) e diversos tribunais regionais federais têm reiteradamente decidido que tais exigências só são cabíveis quando há expressa previsão legal e quando os serviços prestados estão diretamente relacionados às atividades fiscalizadas pelo conselho profissional em questão, o que não aparenta ser o caso.

A exigência de registro no CRA para empresas que participam de licitações para terceirização de mão de obra não encontra fundamento legal expresso, tampouco se mostra razoável, considerando a natureza dos serviços prestados. A terceirização de mão de obra abrange uma gama diversificada de atividades, muitas das quais não se enquadram nas atribuições típicas da administração, razão pela qual a exigência de registro no CRA se mostra excessiva e sem base legal.

Transcrevemos, por necessário, posicionamentos dos Tribunais de Contas a respeito do assunto:

*Relatório do Acórdão nº 1841/2011 – Plenário do TCU, integralmente acolhido pelo Ministro Relator, onde ficou consignado que aquela Corte de Contas não concorda “com a manifestação do CRA no sentido de que os serviços objetos da licitação em tela, por envolverem atividades de administração e seleção de pessoal com locação de mão de obra, se enquadram como atribuições específicas do campo do administrador”. (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão em 13/07/2001.)*

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos autos do TC nº 1014/013/08-Prefeitura de Araraquara, reconheceu a ilegalidade de se exigir em edital de licitação visando selecionar empresa para prestação de serviços de segurança, a prova de inscrição no Conselho Regional de Administração. No mesmo sentido, vide TC nº 4762/026/09-





**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

Prefeitura de Mogi das Cruzes (Análise de Instrumento Contratual), onde foi rechaçada a exigência de registro no CRA, porquanto o objeto licitado não guardava qualquer relação com a atividade típica do administrador.

Entendimento semelhante observa-se no Poder Judiciário nos inúmeros julgados, cujos alguns trechos serão a seguir apresentados:

*“TRF-5 - Apelação Cível AC 456790 AL 0008214-16.2007.4.05.8000 (TRF-5) Data de publicação: 22/07/2009 Ementa: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO (CRA). INEXISTÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. 1. É pacífica a jurisprudência dos tribunais pátrios no sentido de que é a atividade principal da empresa, segundo expresso no contrato social, que define em qual conselho profissional deve ser inscrita, para fins de fiscalização e controle. 2. Empresa voltada para prestação de serviço de limpeza, conservação e outros correlatos presta serviço comum, em cuja atividade-fim não se compreendem os atos privativos do profissional de Administração, não estando obrigada, pois, ao registro no Conselho Regional de Administração (CRA). 3. Fixação dos honorários advocatícios no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, a qual foi atribuído o valor de R\$ 1000,00 (mil reais), em consonância com o disposto no § 4º, do art. 20 do CPC, pelo que devem assim ser mantidos. 4. Apelação e remessa oficial improvidas.” (Destacamos)*

*ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA PÚBLICA FEDERAL (INFRAERO). CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DELEGADA PELO PODER PÚBLICO. ADEQUAÇÃO DA VIA MANDAMENTAL. EXIGÊNCIA DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ATIVIDADE-FIM. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. INVALIDADE. 1. A realização de licitação para aquisição de bens e serviços por parte de empresa pública federal não constitui ato de gestão, mas exercício de atividade delegada pelo Poder Público, razão pela qual os atos do Presidente da Comissão de Licitação são passíveis de impugnação pela via mandamental. Preliminar de inadequação da via eleita rejeitada. 2. A inscrição de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional relaciona-se à atividade-fim, a teor do disposto no artigo 1º da Lei 6.839/80, razão pela qual as empresas de limpeza e conservação não se sujeitam a registro no Conselho Regional de Administração. 3. É inválida disposição editalícia que condiciona a participação dessas empresas no certame à apresentação de certidão comprobatória de sua inscrição perante o CRA. 4. Apelação e remessa oficial improvidas.”(TRF 1ª Região - AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 200139000011593 - 5ª Turma - Data da decisão: 07/06/2004 - Data de publicação DJ: 30/06/2004.) (Destacamos)*



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

Em vista do exposto, entendendo-se não se tratar de atividade-fim disciplinada pelo Conselho Federal de Administração, não deve ser exigida, pelo Ente Licitante, a inscrição no CRA em sede de edital de procedimento licitatório. A exigência de registro no CRA para empresas licitantes em processos de terceirização de mão de obra é desnecessária e não encontra amparo na legislação brasileira. Tal prática pode ser considerada restritiva e limitadora da competitividade nos certames licitatórios, contrariando os princípios da isonomia, da legalidade e da eficiência que devem nortear as licitações públicas.

**SUGESTÃO DE REDAÇÃO PARA O EDITAL**

Não poderão participar desta licitação os interessados:

- Sociedades Cooperativas, considerando a vedação contida no art. 10 da IN Seges/MP nº 05/2017;

- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, atuando nessa condição (Acórdão nº 746/2014-TCU-Plenário);

- Instituições sem fins lucrativos (parágrafo único do art. 12 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017);

I - É admissível a participação de organizações sociais, qualificadas na forma dos arts. 5º a 7º da Lei 9.637/1998, desde que os serviços objeto desta licitação se insiram entre as atividades previstas no contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a organização social (Acórdão nº 1.406/2017- TCU-Plenário), mediante apresentação do Contrato de Gestão e dos respectivos atos constitutivos.

- Na presente licitação a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte não poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional, visto que os serviços serão prestados com disponibilização de trabalhadores em dedicação exclusiva de mão de obra, o que configura cessão de mão de obra para fins tributários, conforme art. 17, inciso XII, da Lei Complementar nº 123/2006.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

I - Não há vedação expressa em nenhuma norma legal de participação de empresas optantes pelo Simples Nacional em licitações públicas.

II - A empresa optante pelo Simples Nacional não poderá gozar, neste pregão, de nenhum benefício tributário na condição de optante. em prestígio ao princípio da igualdade, devendo preencher a Planilha de Custos e Formação de Preços conforme o Regime Tributário que irá optar, caso seja contratada. (Lucro Presumido ou Lucro Real).

III - A empresa optante pelo Simples Nacional que venha a ser contratada estará sujeita à exclusão obrigatória do Simples Nacional a contar do mês seguinte ao da contratação, em consequência do que dispõem o art. 17. XII. o art. 30. II e o art. 31. II. Da Lei Complementar nº 123. de 2006.

IV - A empresa optante pelo Simples Nacional deverá apresentar cópia do ofício, com comprovante de entrega e recebimento, comunicando a assinatura do contrato de prestação de serviços, mediante disponibilização de mão de obra com dedicação exclusiva (situação que gera vedação à opção pelo Simples Nacional, com as exceções previstas de limpeza, conservação e vigilância), à Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, no prazo previsto no art. 30. § 1º. II. da Lei Complementar nº123. de 2006 (até o último dia útil do mês subsequente aquele em que ocorrida a vedação).

V - No caso de não apresentação da cópia do ofício, no prazo estabelecido acima, o órgão licitante deverá representar à RIB do domicílio tributário da empresa contratada, juntando a documentação pertinente, para fins de sua exclusão de ofício e aplicação da multa prevista no art. 3º, § 3º da Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) nº15, de 2007, se entender cabível (Acórdão TCU nº-2798/2010).

## **CONCLUSÃO**


Ante o exposto, conheço da Impugnação, pois própria e tempestiva, mas, em seu mérito, a julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, retificando-se o Edital para fazer constar a vedação de participação das Sociedades Cooperativas e OSCIPs, bem como a



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

adequação das vedações e observações para a participação de instituições sem fins lucrativos e empresas optantes pelo Simples Nacional.

Dê-se ciência ao Impugnante, após divulgue esta decisão.

  
**Jeferson Barbosa dos Santos Neves**  
Secretário de Educação  
Portaria nº 596, de 02/05/2023