



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

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: RD TS (Abreviado para não identificação do licitante)

Em 18 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 “RD TS” (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 18/03/2024. 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

protocolado tempestivamente e na forma prevista em lei, decidindo, portanto, recebê-lo, passando a analisá-lo, com fulcro e fundamentos a seguir descritos.

II. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

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

1 – Da participação de Cooperativas de mão de obra;

2 – Da legalidade e pertinência das exigências documentais especificadas nos subitens 9.1.4.2 a 9.1.4.6 do edital, relacionadas à qualificação técnica;

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 incluir no referido Edital a proibição e a total vedação expressa quanto a participação de Cooperativas de Trabalho; requer, que seja aplicado efeito suspensivo; requer ainda, que as exigências dos itens 9.1.4.2, 9.1.4.3, 9.1.4.4 e 9.1.4.6, sejam obrigatórias para assinatura do eventual contrato, ajustando e reformulando o edital, com as devidas publicações.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

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, 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.

Esta posição encontra respaldo na Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União, que expressamente proíbe a participação de cooperativas em licitações quando a natureza do serviço ou a forma como é geralmente executado no mercado demanda



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade entre o trabalhador e o contratante.

Vejamos:

“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.”

Essa linha seguida pelo Tribunal de Contas da União, de autorizar a vedação à participação de cooperativas no certame, já fora consignada no bojo do Acórdão nº 975/2005 - Segunda Câmara:

“Defina, quando da realização de licitações para contratação de mão-de-obra terceirizável, a forma pela qual o labor será executado com supedâneo em contratações anteriores. Se ficar patente que essas atividades ocorrem, no mais das vezes, na presença do vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor de serviços, deve o edital ser expresso (e fundamentado) quanto a esse ponto, o que autorizará a vedação à participação de cooperativas de trabalho, ou de mão-de-obra, de acordo com entendimento firmado no Acórdão nº 1815/2003 – Plenário – TCU”.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Inclusive, corroborando tal linha de argumentação, a Lei Federal nº 12.690/2012, ao tempo em que estabelece, em seu artigo art. 10, §2º, a possibilidade de participação em licitação, também determina a impossibilidade quando a disputa se referir a atividades que, pela sua natureza, exijam subordinação de mão de obra, conforme se extrai do seu artigo 5º:

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

Registre-se, inclusive, que foi firmado Termo de Conciliação Judicial entre a União Federal e o Ministério Público do Trabalho, ocorrido na Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0, que tramitou perante a Vigésima Vara do Trabalho de Brasília, cujas partes são o Ministério Público do Trabalho, a Uniway Cooperativa de Profissionais Liberais Ltda., a Uniwork Cooperativa de Trabalho Ltda., e a União Federal, sendo o primeiro autor e as demais rés, no qual a União Federal se comprometeu a não mais contratar cooperativas que atuem em atividades como serviços de limpeza, conservação e manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e instalações, dentre outros. Vejamos:

“O autor e a terceira ré celebraram termo de conciliação, comprometendo a União a abster-se de contratar trabalhadores, por meio de cooperativas de mão-de-obra, para prestação de serviços ligados as suas atividades fim e meio, quando o labor demandar subordinação, elencando as atividades vedadas (fl. 616). Compromete-se, ainda, a União a estabelecer regras claras nos editais de licitação acerca da participação de cooperativas, bem como a recomendar o mesmo procedimento em relação à administração indireta, tudo sob pena de multa.”

Na mesma quadra, destaque-se o posicionamento dos Tribunais Pátrios no sentido da vedação ser necessária, quando presente a subordinação do pessoal a ser utilizado:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PRESTAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE SAÚDE. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS. RAZOABILIDADE DA EXIGÊNCIA DO EDITAL. ILEGALIDADE INEXISTENTE. Mantém-se a decisão singular que, então, se mostra em compasso com entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça "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. Precedentes." APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. No mesmo sentido em sede de reexame necessário.

(TJ-BA - APL: 03007867020148050064, Relator: Gesivaldo Nascimento Britto, Segunda Câmara Cível, Publicado em: 27/11/2015)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS GERAIS. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS. RAZOABILIDADE DA EXIGÊNCIA. 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 solidários pelo pagamento de salários atrasados e tributos não recolhidos. 2. Com base nessa premissa, há acordos celebrados perante a Justiça do Trabalho, inclusive em ação civil pública, nos quais o Banco do Brasil e a União comprometem-se a não contratar cooperativas para prestação de serviços em que se mostram presentes elementos da relação de emprego. 3. Legalidade da previsão editalícia que proíbe 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, e precedentes da Corte Especial do STJ



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

em sede de Suspensão de Segurança. 5. Recurso especial provido.

(STJ - REsp: 1031610 RS 2008/0031935-3, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 18/08/2009, T2 - SEGUNDA TURMA)

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.

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 impugnante em seus argumentos, devendo o Edital ser retificado, vedando a participação das Cooperativas no certame.

DOS ITENS 9.1.4.2 A 9.1.4.5 DO EDITAL DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Por outro lado, a Impugnante questiona a legalidade e pertinência das exigências documentais especificadas nos subitens 9.1.4.2 a 9.1.4.6 do edital, relacionadas à qualificação técnica. A “RD TS” argumenta que tais documentos não têm respaldo legal para serem exigidos na fase de habilitação, sugerindo que essas exigências sejam feitas apenas no momento da assinatura do contrato, se necessário, para evitar restrições desnecessárias à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Nesse ponto, destaca-se que todas as exigências indicadas acima decorrem do entendimento de que as empresas prestadoras do serviço de locação de mão de obra estariam sujeitas à fiscalização do CRA - Conselho Regional de Administração.

Ocorre que, consoante consta no art. 1º da Lei Federal Nº 6.839/1980, o registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

Diante disso, em se tratando de empresas que prestam serviços continuados, mediante a cessão de mão de obra, vislumbra-se que subsiste a obrigação do seu registro junto à entidade competente para a fiscalização do exercício das diversas profissões, como o Conselho Regional de Administração. Destaca-se a previsão da Lei nº 8.666/93 prevê, em seu artigo 30, incisos I, II, e §1º:

Art. 30 A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I – registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II – comprovação de aptidão (...);

§1º. A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registradas nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências à:”



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Ademais, conforme disciplina o art. 15 da Lei nº 4.769/65, “*serão obrigatoriamente registradas nos CRAs as empresas, entidades e escritórios técnicos que explorem, sob qualquer forma, atividades de Administrador, enunciadas nos termos desta lei*”.

O Ofício Circular CRA-BA 207 Fiscalização de 09/02/2021, prevê, dentre os serviços sujeitos à fiscalização do CRA-BA, a locação de mão de obra em geral:

“01- SERVIÇOS GERAIS E ADMINISTRATIVOS
• LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA EM GERAL”

Diante do exposto, verifica-se a legalidade das exigências de documentação emitida pelo CRA, **bem como da presença de profissional administrador**, garantindo à Administração Pública a idoneidade das informações prestadas, nos termos do art. 30, II, §10, da Lei Federal nº 8.666/93.

Outrossim, é a determinação do art. 2.º, alínea b, da Lei n.º 4.769/65:

Art. 2º A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, mediante:

b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da administração, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

No mesmo sentido, é o entendimento jurisprudencial:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL. INSCRIÇÃO NO CRA. CABIMENTO. ART. 2.º, B, LEI N.º 4.769/65. PRESTAÇÃO DE MÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

DE OBRA. Nenhuma ilegalidade há na exigência constante do edital de licitação, cujo objeto é a disponibilização de serviços de merendeiras e nutricionista, cabendo aos licitantes recrutar, selecionar e administrar as respectivas atividades, o que justifica inscrição no Conselho Regional de Administração - CRA, nos termos do art. 2.º, b, Lei n.º 4.769/65.

(TJ/RS, Agravo de Instrumento N° 70058359613, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/05/2014)

Também o CFA, no Acórdão n° 01/97 - Plenário, acabou por “julgar obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por ficar caracterizadas atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento, seleção, admissão, treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos”.

Outrossim, o TCU consignou no Acórdão n° 2783/2003 (Primeira Câmara) que seria “notório que empresas de conservação e limpeza devem ter lastro na área do conhecimento sobre Administração, haja vista as atividades de gerenciamento e execução de atividades laborais, o que justifica sem maiores problemas tal exigência do registro no CRA” (Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Sessão em 11/11/2003).

Já o TCM/BA, no julgamento do Processo N° 86443-11, sob a Relatoria do Cons. Fernando Vita, entendeu que houve irregularidade por parte de Município que não remeteu o CRA do Administrador Responsável Técnico em uma licitação que objetaria locação de mão de obra (motoristas), conforme evidenciado abaixo:

Por outro lado, resta inequívoca a irregularidade no que tange à ausência de remessa do CRA do Administrador responsável pela gestão do pessoal colocado à disposição da Prefeitura.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Neste seguimento, a denunciada, em suas alegações de defesa, mencionou que por se tratar de empresa que não executa serviços técnicos de administração, não é necessária a apresentação do CRA do Administrador responsável pela gestão dos motoristas.

Contudo, tal alegação não merece prosperar vez que a disponibilização de motoristas na locação dos veículos, engloba a locação de mão de obra, que, enseja a necessidade de um profissional hábil a gerir o serviço.

Assim, como os motoristas são postos à disposição juntamente com os veículos, resta evidente que a gestão de pessoas é elemento intrínseco do objeto contrato.

Portanto, conclui-se que a gestão de recursos humanos é imprescindível na contratação posta em análise, sendo necessária a atuação de um profissional da ciência da Administração, sendo imperioso a apresentação do CRA do Administrador responsável.

Diante do exposto, temos que a obrigação cadastral da locação de mão de obra no CRA da localidade em que atua a empresa, além de previsão legal, não constitui caráter restritivo à competição, mas confere maior segurança ao processo licitatório, garantindo a qualidade dos serviços prestados pelas prestadoras de serviços e evitando riscos de contratações com entidades desqualificadas tecnicamente ou inidôneas. Além disso, ressalta-se a necessidade de inclusão de um profissional administrador no quadro técnico da empresa, o que não apenas cumpre com a legislação aplicável, mas também assegura a adequada gestão e coordenação das atividades de locação de mão de obra, reforçando a competência técnica da empresa perante a administração pública e os órgãos de fiscalização profissional.

No que se refere, a exigência de apresentação dos atestados de capacidade técnica por parte das empresas participantes do certame é um mecanismo essencial para comprovar a experiência prévia na execução dos serviços objeto da licitação, conforme estabelecido no art. 30, incisos I, II e §1º, da Lei nº 8.666/93. Esta disposição legal



PREFEITURA MUNICIPAL DE BARREIRAS
ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

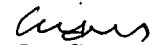
assegura que apenas empresas comprovadamente qualificadas e com experiência relevante concorram, garantindo a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços licitados. Neste contexto, os argumentos apresentados pela RD Terceirização e Serviços não se sustentam, visto que os atestados de capacidade técnica e as Certidões de Acervo Técnico (CAT) não apenas evidenciam que a empresa já realizou serviços similares, mas também validam a experiência do Administrador responsável técnico em relação à execução desses serviços.

Sendo assim, o presente ponto da impugnação perde completamente o objeto, mantendo-se o Edital inalterado quanto aos subitens 9.1.4.2 a 9.1.4.6.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conheço da Impugnação, pois própria e tempestiva, mas, em seu mérito, a julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE**, devendo-se a alterar o instrumento convocatório, se fazendo constar a vedação de participação das Sociedades Cooperativas de Mão de obra, mantendo-se os termos do Edital quanto aos outros pontos, ressalvados os debatidos em sede de outras eventuais impugnações.

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


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