



CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO ACRE

DECISÃO Nº SEI-7/2024

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

PROCESSO Nº: 24.1.000000457-3

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 02/2024

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviço contínuo de 1 (um) profissional (motorista executivo), para condução de veículos oficiais do Conselho Regional de Medicina do Estado do Acre.

EMPRESA: COOPERATIVA DE TRABALHO TROPICAL PARQUET.

SIGNATÁRIO: Joelma Brasil Lima

A COOPERATIVA DE TRABALHO TROPICAL PARQUET nos encaminhou questionamento acerca Pregão Eletrônico nº 02/2024 por meio da Sra. Joelma Brasil Lima.

1 - DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

1.1 - DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação ao edital foi apresentada de forma tempestiva pela cooperativa, por meio de mensagem eletrônica recebida no e-mail da Equipe de Pregão no dia 26/04/2024 às 13:58.

1.2 - DO ENCAMINHAMENTO

A impugnação ao edital foi dirigida ao Pregoeiro do Conselho Regional de Medicina do Estado do Acre, contemplando indicação do número do Pregão Eletrônico e do Processo Administrativo, com respectiva exposição de fatos, seus fundamentos e formulação do pedido de impugnação e retificação do instrumento convocatório.

1.3 - DO INTERESSADO

A impugnação ao edital foi formulada pela COOPERATIVA DE TRABALHO TROPICAL PARQUET. A peça de impugnação contém endereço da cooperativa. Em conjunto com o pedido de impugnação, é apresentada comprovação que o seu signatário tem aptidão para representar a impugnante.

1.4 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-se que a impugnante preencheu os requisitos de admissibilidade estabelecidos no item 22 do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 02/2024.

2 - DO PEDIDO

Após leitura da peça protocolada, a Impugnante, em síntese:

2.1 - DA IMPUGNAÇÃO

a) Da nulidade do item 30.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº. 02/2024.

3 - DA MANIFESTAÇÃO DO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO ACRE

Salienta-se que a decisão proferida está embasada no seguinte parecer jurídico, parte integrante deste documento:

· Parecer Nº. SEI-71/2024 - CRM-AC/ASSEMBLÉIA/CRM-AC/PLENÁRIO/CRM-AC/PRESIDÊNCIA/CRM-AC/DIRETORIA/CRM-AC/COORDENAÇÃO III.

4 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, CONHEÇO da impugnação, mas no mérito INDEFIRO o requerimento formulado, em razão dos argumentos lançados no parecer jurídico, mantendo-se as regras dispostas em Edital e a data da sessão pública de disputa.

Rio Branco, 02 de maio de 2024.

Marcilio Marques de Moraes
Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Marcílio Marques de Moraes, Auxiliar Administrativo**, em 02/05/2024, às 17:17, com fundamento no art. 5º da [RESOLUÇÃO CFM nº2.308/2022, de 28 de março de 2022](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cfm.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1039504** e o código CRC **B89D26CE**.



Estrada Dias Martins, n.º 933 - Bairro Jardim de Alah |
CEP 69915-526 | Rio Branco/AC - <https://cramac.org.br/>

Referência: Processo SEI nº 24.1.000000457-3 | data de inclusão: 02/05/2024



CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO ACRE

PARECER Nº SEI-71/2024 - CRM-AC/ASSEMBLÉIA/CRM-AC/PLENÁRIO/CRM-AC/PRESIDÊNCIA/CRM-AC/DIRETORIA/CRM-AC/COORDENAÇÃO III

Em 29 de abril de 2024.

PARECER JURÍDICO

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (SEI) Nº. 24.1.000000457-3

ASSUNTO: EDITAL DE LICITAÇÃO N. 02/2024 (PREGÃO ELETRÔNICO) - IMPUGNAÇÃO AO ITEM 30.1 QUE ADUZ QUE NÃO SERÁ PERMITIDA A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS OU GRUPO DE EMPRESAS, COOPERATIVAS E/OU ASSOCIAÇÕES NA LICITAÇÃO.

1. DO RELATÓRIO

1.1. Trata-se de uma análise jurídica solicitada pelo Setor de Licitações e Contratos do Conselho Regional de Medicina do Estado do Acre, que dispõe sobre a impugnação apresentada pela Cooperativa COOPERATIVA DE TRABALHO TROPICAL PARQUET, quanto ao item 30.1 do Edital de licitação n. 02/2024, que aduz que não será permitida a participação de consórcios ou grupo de empresas, cooperativas e/ou associações na licitação.

1.2. Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos:

- Ata de Reunião Ordinária da Diretoria 01 ATA DE REUNIÃO DE DIRETORIA (SEI nº 0948142)
- Termo de Abertura - Pregão Eletrônico 2 AUTUAÇÃO (0948152);
- Documento de Oficialização da Demanda (DOD) 02 DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA (SEI nº 0948206);
- Despacho do setor 03 DESPACHO EM ANDAMENTO (SEI nº 0948213);
- Mapa de Riscos MAPA DE RISCOS (SEI nº 0948233);
- Mapa Comparativo de Preços MAPA DE PREÇOS (SEI nº 0948268)
- Documentação 04 CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO (0948322)
- Planilha de Preços 05 PLANILHA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS E CUSTOS (SEI nº 0948341)
- Proposta de Preços 06 PROPOSTA DE PREÇOS (SEI nº 0948356)
- Proposta de Preços 07 PROPOSTA DE PREÇOS (SEI nº 0948370)
- Proposta de Preços 08 PROPOSTA DE PREÇOS (SEI nº 0948376)
- Relatório ANÁLISE CRÍTICA DA PESQUISA DE PREÇOS (SEI nº 0948388)
- Despacho do setor 64 DESPACHO (SEI nº 0948411)
- Declaração DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA (SEI nº 0948424)
- Comunicação Interna 17 Ofício nº 013/2024 - Assessoria I (SEI nº 0948501)

- Autorização AUTORIZAÇÃO (SEI nº 0948525)
- Estudo Técnico Preliminar (ETP) ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (SEI nº 0948560)
- Termo de Referência (TR) TERMO DE REFERÊNCIA (SEI nº 0948612);
- Despacho do setor 65 DESPACHO (SEI nº 0948740);
- Nota de Pré-Empenho 11/2024 (SEI nº 0948758);
- Portaria 12/2022 PORTARIA CRM-AC Nº. 12/2022 (SEI nº 0955654);
- Portaria 24/2024 PORTARIA CRM-AC Nº. 24/2024 (SEI nº 0955668);
- Edital 02 MINUTA DO EDITAL DE LICITAÇÃO (SEI nº 0956910);
- Portaria 03 MINUTA DE PORTARIA (SEI nº 0956926);
- Despacho do setor 3 DESPACHO (0956934);
- Parecer 63 (SEI nº 0976581);
- Edital 02/2024 EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 02/2024 (SEI nº 0979674);
- Aviso de Licitação AVISO DE EDITAL DE LICITAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO (SEI nº 0981452);
- Aviso de Licitação 02/2024 AVISO DE LICITAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO (SEI nº 0990018);
- Esclarecimentos AGIL EIRELI - ESCLARECIMENTOS (SEI nº 0995525);
- Decisão 5 RESPOSTA DE ESCLARECIMENTO (SEI nº 1000515);
- Impugnação 01 IMPUGNAÇÃO (SEI nº 1026816);

1.3. Em síntese, é o relatório

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. A discussão gira em torno das implicações do artigo 16 da Lei nº 14.133/2021 (a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) na participação de sociedades cooperativas em processos licitatórios, especialmente no que diz respeito às condições para participação em licitações para a contratação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra. É relevante iniciar mencionando a Lei nº 5.764/1971, que "Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências", a qual estabelece em seus artigos 3º e 4º:

Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as 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.

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: [...]

2.2. Quanto as ocorrências de ilegalidades relacionadas a cooperativas, o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União chegaram a um Termo de Conciliação no âmbito da Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0. Nesse acordo, ficou estabelecido que a União deveria se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho em situações em que a natureza dos serviços exigisse a subordinação dos trabalhadores à pessoa jurídica contratada pela Administração.

2.3. O termo de conciliação apontou serviços terceirizados em que se reconhecia a impossibilidade de execução mediante "genuínas" cooperativas.

Vejamos:

Cláusula Primeira - A UNIÃO abster-se-á de contratar trabalhadores, por meio de cooperativas de mão-de-obra, para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o labor, por sua própria natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, ou em relação ao fornecedor dos serviços, constituindo elemento essencial ao desenvolvimento e à prestação dos serviços terceirizados, sendo eles:

- a) Serviços de limpeza;
- b) Serviços de conservação;
- c) Serviços de segurança, de vigilância e de portaria;
- d) Serviços de recepção;
- e) Serviços de copeiragem;
- f) Serviços de reprografia;
- g) Serviços de telefonia;
- h) Serviços de manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações;
- i) Serviços de secretariado e secretariado executivo;
- j) Serviços de auxiliar de escritório;
- k) Serviços de auxiliar administrativo;
- l) Serviços de office boy (contínuo);
- m) Serviços de digitação;
- n) Serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas;
- o) Serviços de motorista, no caso de os veículos serem fornecidos pelo próprio órgão licitante;**
- p) Serviços de ascensorista;
- q) Serviços de enfermagem; e
- r) Serviços de agentes comunitários de saúde.

2.4. Conforme estipulado no Termo de Conciliação, a União se comprometeu a incluir em seus editais de licitação disposições claras sobre a natureza dos serviços, de modo a determinar a admissibilidade da participação de cooperativas. Ficou estabelecido que a contratação de cooperativas seria permitida apenas se estas fossem consideradas "genuínas", ou seja, desde que os serviços fossem efetivamente executados sem os elementos característicos da relação de emprego e desde que o objeto licitado não estivesse entre os serviços especificados anteriormente.

2.5. Em linha similar, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº 281 que prevê que " É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade".

2.6. Em seguida, visando disciplinar as cooperativas de trabalho, de modo a evitar que as cooperativas "genuínas" fossem prejudicadas, foi publicada a Lei nº 12.690/2012. O art. 2º da citada Lei qualifica como Cooperativa de Trabalho "a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para

obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho".

2.7. São reconhecidas duas categorias de cooperativas de trabalho: as cooperativas de produção e as cooperativas de serviço. As cooperativas de produção consistem em associações formadas por membros que contribuem com trabalho para a produção conjunta de bens, enquanto a cooperativa de serviço é constituída por indivíduos que se unem para oferecer serviços especializados a terceiros, sem que isso configure uma relação de emprego.

2.8. Entretanto, a Lei nº 12.690/2012 introduziu uma disposição no artigo 10 que permite que a Cooperativa de Trabalho inclua em seu objeto social qualquer tipo de serviço, operação ou atividade, desde que esteja previsto em seu Estatuto Social. Além disso, o parágrafo 2º do mesmo artigo estabelece que "a Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por objeto os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social".

2.9. Essa questão demanda uma análise sistemática, considerando que o artigo 5º da Lei nº 12.690/2012 proíbe explicitamente o uso das cooperativas como simples intermediárias de mão de obra subordinada. Além disso, o artigo 9º estipula que o contratante da Cooperativa de Trabalho é solidariamente responsável pelo cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho quando os serviços são prestados em seu estabelecimento ou em local por ele designado.

2.10. Além disso, é importante ressaltar que o Termo de Conciliação mencionado serviu como base para a regulamentação estabelecida pelo artigo 10 da Instrução Normativa nº 5/2017. Conforme essa regulamentação, a natureza do serviço (objeto da licitação) desempenha um papel crucial na determinação da possibilidade de participação de cooperativas em certames licitatórios, vejamos:

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.

2.11. Observa-se que, embora não tenha sido elaborada para regular as licitações e contratos regidos pela Nova Lei de Licitações, a aplicação da Instrução Normativa nº 05/2017 foi autorizada, no que couber, para os processos de licitação e contratação direta de serviços previstos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Esta autorização é evidenciada no artigo 1º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.

Art. 1º Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no que couber, para a realização dos

processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

2.12. Pois bem, agora cabe analisar o fundamento legal indicado na Nova Lei de Licitações (art. 16), que suscita questionamentos quanto a eficácia e validade das restrições contidas no Termo de Conciliação celebrado entre a União e o Ministério Público do Trabalho.

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

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

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados; III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

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

2.13. Ao examinar o dispositivo, fica evidente que a Lei nº 14.133/2021, ao contrário da Lei nº 8.666/1993, especifica claramente as condições para a participação das cooperativas em licitações. De fato, uma vez que a Lei nº 14.133/2021 estabelece essas diretrizes sem mencionar restrições quanto ao objeto das licitações em que as cooperativas podem ou não participar, surgem dúvidas e incertezas sobre a eficácia do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União. Isso se deve, principalmente, ao disposto no artigo 9º, inciso I, alínea "a" da Lei nº 14.133/2021 (reprodução do artigo 3º, parágrafo 1º, I da Lei nº 8.666/93).

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; (grifo nosso)

2.14. No entanto, não parece apropriado presumir que a norma estabelecida pela Nova Lei invalidou o arcabouço normativo previamente estabelecido sobre o tema, pois não há uma relação de contradição, mas sim de complementaridade. Apesar da redação introduzida pela Lei nº 14.133/2021 (art. 16) e da disposição presente no artigo 9º, inciso I, alínea "a", é evidente que ainda persiste a necessidade de uma abordagem pragmática em relação à participação das cooperativas em licitações específicas, como é o caso da contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

2.15. Em resumo, não há uma proibição absoluta à participação de cooperativas em processos licitatórios. No entanto, em situações onde sua atuação tem se mostrado ilegítima, como na intermediação de mão de obra subordinada (atividade vedada pela própria Lei nº 12.690/2012), é admissível restringir sua participação nos certames ou manter exigências habilitatórias pertinentes.

2.16. Não se trata de impedir a participação das cooperativas nas licitações, mas sim de manter exigências destinadas a identificar a ilegítima intermediação de mão de obra subordinada. Essa realidade não foi alterada pelas regras estabelecidas

pela Lei nº 14.133/2021 e continua a exigir medidas normativas para evitar a distorção desse importante segmento cooperativo.

2.17. A Lei nº 14.133/2021 tem como objetivo garantir a igualdade de tratamento entre os licitantes e a competição justa, porém, é necessário estabelecer diretrizes adequadas para garantir que a participação das cooperativas ocorra de forma segura, em áreas compatíveis, sem comprometer a integridade competitiva das licitações.

2.18. Como mencionado anteriormente, embora a Instrução Normativa SEGES nº 5/2017 tenha sido desenvolvida para uma normatização procedimental anterior à Nova Lei de Licitações, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 98/2022 definiu sua aplicação, no que couber, para os processos licitatórios e contratações diretas de serviços previstos na Lei nº 14.133/2021.

2.19. Assim, considera-se de difícil superação que as cooperativas, mesmo sob a lógica da nova lei, venham a participar de modo geral dos certames licitatórios para prestar serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, cujas características encontram-se bem delineadas no artigo 6º, XVI, da Lei nº 14.133/2021, ou seja, em que modelo de execução contratual exija entre outros requisitos, que:

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

2.20. Assim, é crucial interpretar o artigo 16 da Lei nº 14.133/2021 de maneira sistemática, considerando o conjunto de normas que regem as cooperativas, sem que isso resulte na exclusão da aplicação do Termo de Conciliação estabelecido entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Advocacia-Geral da União (AGU).

2.21. Por último, no que diz respeito ao momento e ao procedimento de verificação documental das cooperativas, é esperado que seja exigida uma declaração de conformidade com as disposições do artigo 16 da Lei nº 14.133/2021. Posteriormente, toda a documentação será validada no processo de habilitação jurídica, onde o licitante deverá comprovar, conforme estipulado pelo artigo 66 da Lei nº 14.133/2021, sua capacidade de exercer direitos e assumir obrigações, a existência jurídica da cooperativa de acordo com a legislação especial e, quando necessário, apresentar autorização para realizar a atividade a ser contratada.

3. DAS CONCLUSÕES

3.1. Diante de todo o exposto, 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 vigência do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU.

3.2. Nesta linha, 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, nos termos definidos pelo Termo de Conciliação Judicial homologado pela Justiça do Trabalho nos autos da ação civil pública nº 01082-2002-020-10-00-0, firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União.

3.3. Portanto, diante das considerações apresentadas, analisando as razões, opino pelo conhecimento da impugnação, tendo em vista a sua tempestividade, e quanto ao mérito, opino pelo não seguimento da impugnação, mantendo portanto, o edital inalterado e o prosseguimento natural do certame na data e horário disposto.

3.4. Por fim, encaminho os autos ao pregoeiro para conhecimento e deliberações posteriores.

Eduardo Lima D'avila Celestino

Assessor I

De acordo:

Mário Rosas Neto

Coordenação III



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Lima D'avila Celestino, Assessor(a) I**, em 02/05/2024, às 16:02, com fundamento no art. 5º da [RESOLUÇÃO CFM nº2.308/2022, de 28 de março de 2022](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mario Rosas Neto, Coordenador(a)**, em 02/05/2024, às 17:21, com fundamento no art. 5º da [RESOLUÇÃO CFM nº2.308/2022, de 28 de março de 2022](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cfm.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1029477** e o código CRC **9C21DF37**.



Estrada Dias Martins, n.º 933 - Bairro Jardim de Alah | 3227-1313
CEP 69915-526 | Rio Branco/AC - <https://crmac.org.br/>

Referência: Processo SEI nº 24.1.000000457-3 | data de inclusão: 29/04/2024