



**PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE
ESTADO DO PARANÁ**

**DECISÃO SOBRE 4ª IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
Pregão Eletrônico nº 123/2022**

Em cumprimento ao Art. 41, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93 e item 08 do Ato Convocatório, a Pregoeira municipal, designada através da Portaria nº 241/2022, no uso de suas atribuições legais, apresenta decisão sobre a impugnação ao edital da licitação de modalidade Pregão Eletrônico nº 123/2022, o qual tem como objeto a **contratação de Empresa para Prestação dos Serviços de Execução de Engenharia - Limpeza Urbana, Coleta e Transporte de Resíduos do Município de Fazenda Rio Grande**, apresentada pela empresa Costa Oeste Serviços Ltda.

I. RELATÓRIO

Em síntese, a solicitante apresenta impugnação elaborando o pedido para que incluído no instrumento convocatório a vedação expressa de participação de cooperativas a participar do certame.

Deste modo, requer a licitante que seja recebida a impugnação, bem como a consequente suspensão e posterior retificação do edital da licitação em epígrafe.

II. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

De acordo com o Edital, qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital até o terceiro dia útil anteriores a abertura da sessão pública.

Preliminarmente há que se esclarecer que a referida impugnação não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em suspensão das etapas do certame, tampouco sua remessa a autoridade superior, tem a Pregoeira nesta fase processual, todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso.

Visto a tempestividade do requerimento e atendidas às condições de recebimento, recebo e passo a análise.

III. DA DECISÃO

Tendo em vista que o objeto da impugnação versa exclusivamente sobre as exigências previstas em edital e que estas possuem cunho jurídico, esta Pregoeira entendeu prudente



**PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE
ESTADO DO PARANÁ**

solicitar parecer jurídico acerca da participação de cooperativas em licitações que envolvam serviços de mão de obra, logo, coube a Procuradoria Geral do Município analisar e responder os questionamentos feitos em impugnação com relação à eventual alteração do instrumento convocatório, manifestando-se através de parecer sob o nº 09/2023, nos seguintes termos:



PREFEITURA DE
**FAZENDA
RIO GRANDE**

**MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE
ESTADO DO PARANÁ**

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 09/2023

Processo nº 50940/2022

Requerente: Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Costa Oeste Serviços Ltda.

Objeto: Resposta à Impugnação ao Edital

A Procuradoria Geral do Município de Fazenda Rio Grande, instada a se manifestar acerca da impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 123/2022, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços de engenharia, limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos do Município de Fazenda Rio Grande, vem, através do presente, apresentar parecer jurídico sobre a questão levantada pela empresa Costa Oeste Serviços Ltda.

Em apertada síntese, contrapondo-se à cláusula do instrumento convocatório que não restringe a participação de "cooperativas" no procedimento licitatório, alega a recorrente os seguintes pontos: 1) sociedades cooperativas não poderiam prestar serviços terceirizados à Administração Pública, defendendo inclusive a "vedação expressa de participação de cooperativas"; 2) haverá "subordinação entre a futura contratada e os profissionais que prestarão os serviços"; 3) a dinâmica de serviços nos quais haja grande emprego de mão de obra é incompatível com a relação entre cooperado e cooperativa, "na qual inexistente subordinação e pessoalidade"; 4) algumas instituições utilizam-se da "roupagem" de cooperativa para ofertar preços mais baixos e, portanto, promover concorrência desleal no procedimento licitatório. Após elencar significativo corpo jurisprudencial, pede a readequação do edital a fim de vedar expressamente a participação de cooperativas no presente certame.

A Constituição de 1988, ao dispor sobre os princípios que devem reger os atos da Administração Pública, dispõe em seu art. 37 que a Administração deve fazer apenas o previsto em lei (princípio da legalidade); tratar todos sem privilégios injustificados em suas relações contratuais e administrativas (princípio da impessoalidade); e proceder eticamente, de modo a não ofender valores morais incorporados na Administração Pública (princípio da moralidade).

Endossando tais preceitos constitucionais, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8666/1993) cita ainda, no art. 3º, caput, o "princípio constitucional da isonomia", devendo a licitação ser processada observando, além dos princípios



PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE ESTADO DO PARANÁ



PREFEITURA DE
**FAZENDA
RIO GRANDE**

MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE ESTADO DO PARANÁ

constitucionais básicos, a probidade administrativa, com a vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Não obstante isso, não bastasse a exposição desse rol principiológico, no inc. I, § 1º, do mesmo dispositivo, assevera vedação explícita aos agentes públicos quanto a possibilidade de redução da competitividade, que, pela sua importância para a questão em comento, vale ser reproduzido:

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - 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, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Com efeito, em seu art. 24 ainda prevê outras disposições referentes à contratação de cooperativas, que, por igual importância, cita-se na íntegra:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

Ora, mediante a exposição dos excertos normativos supra, já se pode ter a noção de que, pelo menos do ponto de vista legal, seja impossível, conforme busca a recorrente, vedar a participação de sociedades cooperativas em procedimentos licitatórios. Em que pese a rotunda lista de entendimentos de Tribunais Administrativos trazidos pela recorrente, agindo dessa forma estaria a Administração Pública ofendendo instrumento normativo de natureza especial, que é a lei de licitações, cuja incidência tem o poder de prevalecer



PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE ESTADO DO PARANÁ



MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE ESTADO DO PARANÁ

casuisticamente em detrimento de outros atos normativos, em razão da sua especialidade; bem como princípios constitucionais administrativos previstos na Constituição de 1988.¹

A recorrente, no segundo ponto trazido na impugnação, aduz que haveria “subordinação entre a futura contratada e os profissionais que prestarão os serviços”. É, no mínimo, temerário realizar afirmações apriorísticas acerca de situações fáticas que sequer chegaram a acontecer. Atuar a Administração conforme requer a recorrente, através de futurologia, restringiria, nesse sentido, a participação de possíveis cooperativas aptas, com enquadramento em todas as exigências do edital, a competir no certame e que, não necessariamente, apresentassem as aludidas subordinações entre seus obreiros integrantes.

Além do mais, corre-se o risco diante de um claro contexto de restrição de direitos por antecipação, ou seja, objetiva-se eliminar a participação de um certame a priori, sem pelo menos, oportunizar às potenciais participantes da licitação para que possam comprovar, ou não, habilitação jurídica para o certame. Portanto, além de evidenciar comportamento temerário, afirmar a concretude de contextos inexistentes reflete indícios de desproporcional arbitrariedade, e qualquer compreensão a critérios de proporcionalidade, tão importantes que são na orientação da conduta do agente público.

Tal posição afronta sobremaneira o inc. II, do art. 5º, da Constituição de 1988, ao levar a Administração a obrigar uma empresa a não participar de um processo administrativo sem qualquer amparo legal exarado por quem detém de competência privativa para tanto, o legislador, com base em suposições ou casos concretos que não guardam relação com o objeto do edital, suscitados pelo ora recorrente.

Igual raciocínio se pode conferir à alegação sem fundamento da recorrente de que as cooperativas não se adequam à dinâmica de um serviço onde haja grande número de trabalhadores. Não é preciso muito para refutar o presente posicionamento. Basta considerar, a título de exemplo, cooperativas como COAMO, entre outras, com mais de trinta mil cooperados, as quais, mesmo realizando trabalhos que se assemelham à estrutura hierárquica de sociedades empresárias “normais”, por assim dizer, não perdem o seu caráter essencial de coletividade e cooperativismo.²

1 BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 95-96; BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista De Direito Administrativo*, 240, 1-42.

2 <https://exame.com/revista-exame/do-credito-a-colheita/>. Interessante matéria a respeito pode ser encontrada em: LEAL, Antonio Cesar. Cooperativas e Associações de Catadores de Materiais Recicláveis Organizadas em Rede: Rede Cataoeste, São Paulo, Brasil. *Revista Formação* (ONLINE), v. 25, n. 45, maio-ago/2018, p. 123-155.



PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE ESTADO DO PARANÁ



MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, não se pode furtar do fato de que existem muitas cooperativas de fachada, verdadeiras sociedades empresárias com fins lucrativos, acomodando trabalhadores, muitas das vezes sem a devida consciência de seus direitos trabalhistas, que se utilizam dos privilégios legais dados pelo legislador às cooperativas para fraudarem o sistema das contratações públicas. Prova disso são as decisões do Tribunal de Contas da União trazidas pela recorrente em sua impugnação.

Porém, repise-se, é um erro eliminar por antecipação a participação de cooperativas do certame, sem ao menos oportunizar a apresentação de suas propostas, e comprovarem que não estão organizadas a partir de critérios jurídicos condizentes com subordinação e hierarquia entre os obreiros.

A esse respeito, com razão e bom senso, se refere Aniello dos Reis Parziale:

Outrossim, diante da impossibilidade de a cooperativa de trabalho ser utilizada com o escopo de intermediar mão de obra subordinada, deverá ser aferido, na fase interna da licitação, se o objeto demandado pela Administração pode ser executado pelos cooperados de forma autônoma, vale dizer, a atuação dos referidos colaboradores não poderá apresentar subordinação – seja entre a cooperativa e os cooperados, seja entre a Administração e os cooperados –, pessoalidade, habitualidade.³

Por outro lado, importa considerar que é minoritário na doutrina o entendimento quanto a impossibilidade de participação de cooperativas em procedimento licitatório. De acordo com Marçal Justen Filho é lícita a participação de cooperativas em licitações públicas, mas se torna imprescindível que sua atividade esteja diretamente ligada ao objeto licitado:

Essas considerações permitem afirmar que é possível e viável a participação de cooperativa em licitação quando o objeto licitado se enquadra na atividade direta e específica para a qual a cooperativa foi constituída. Se, porém, a execução do objeto contratual escapar à dimensão do 'objeto social' da cooperativa ou caracterizar atividade especulativa, haverá atuação irregular da cooperativa⁴.

3 Aniello dos Reis Parziale. A Participação de Cooperativas em Licitações Públicas e a Função da Apresentação do Documento Denominado 'Modelo de Gestão Operacional'. **Revista do TCU**: Dezembro 2015, p. 52.

4 FILHO, Marçal Justen. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 471.



PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE ESTADO DO PARANÁ



MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE ESTADO DO PARANÁ

Portanto, vislumbra-se ser possível a participação de cooperativas em licitações públicas, mediante comprovação de que o objeto do certame será executado de forma autônoma pelos cooperados, de modo a inexistir sujeição, pessoalidade e habitualidade no cumprimento do pactuado.

Veja-se que o próprio Tribunal de Contas da União atenua a restrição absoluta do direito de participação das cooperativas no certame licitatório, conforme o a decisão infra:

É irregular a vedação à participação de cooperativas em procedimento licitatório, ressalvados os casos em que o objeto social destas seja incompatível com o objeto do certame respectivo.

16. Nesse sentido, ainda, é a orientação de dois eminentes estudiosos do tema licitações e contratos administrativos. Após tecer comentários acerca da impossibilidade de atribuir às cooperativas tratamento privilegiado, quando exerçam atividades semelhantes a qualquer sociedade civil ou comercial, o professor Marçal Justen Filho afirma, in verbis, que 'essas considerações permitem afirmar que é possível e viável a participação de cooperativa em licitação quando o objeto licitado se enquadra na atividade direta e específica para a qual a cooperativa foi constituída. Se, porém, a execução do objeto contratual escapar à dimensão do 'objeto social' da cooperativa ou caracterizar atividade especulativa, haverá atuação irregular da cooperativa. Será hipótese de sua inabilitação.' (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª ed. Dialética, São Paulo, 2000, p. 316.

(Acórdão 724/2066. Licitação. Cooperativa. Vedação. Relator Ubiratan Aguiar. Data da Sessão: 17/05/2006).

Portanto, pelo exposto entende-se possível a participação de cooperativa em procedimentos licitatórios, na medida em que vedar antecipadamente a participação do certame corresponde a medida desproporcional, ofendendo o ordenamento jurídico pátrio, a tolher, injustificadamente, direitos legalmente previstos na lei 8666/1993.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE
ESTADO DO PARANÁ**



**MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE
ESTADO DO PARANÁ**

Ressalte-se que a interpretação aqui exposta apresenta juízo meramente opinativo, de cunho meramente jurídico-formal, não considerando-se o mérito administrativo da oportunidade e conveniência, que não são objeto deste.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

DEBORA LEMOS
Débora Lemos
Procuradora-Geral do Município
OAB/PR 42.955

Assinado de forma
digital por DEBORA
LEMONS
Dados: 2023.01.20
17:01:21 -03'00'



**PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE
ESTADO DO PARANÁ**

Desta forma, conheço do pedido de Impugnação, posto que tempestivo, e, no mérito, levando em conta parecer jurídico emitido pela Procuradoria Geral do Município julgo IMPROCEDENTE a Impugnação apresentada, mantendo-se inalterados os termos do Edital.

Proceda-se a publicação da presente decisão e da cópia da impugnação junto ao edital da licitação em epígrafe no endereço eletrônico <https://www.fazendariogrande.pr.gov.br/transparencia/licitacoes/pregao/pregao-2022>.

Fazenda Rio Grande, 20 de Janeiro de 2023.

Gislaine Erardt Rodrigues de Oliveira

Pregoeira Municipal

Portaria nº 241/2022