



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Pregão Eletrônico nº 031/2022  
Recorrente: Delta Construções & Serviços Ltda – CNPJ nº 26.654.745/0001-32  
Interessado: Prefeitura Municipal de Tenente Laurentino Cruz  
Objeto: Recurso Administrativo

### PARECER JURÍDICO

EMENTA – Pregão eletrônico. Contratação de serviços de mão de obra terceirizada. Cooperativa vencedora. Recurso Administrativo. Obediência ao instrumento convocatório. Preenchimento dos requisitos legais. Não provimento do recurso. Manutenção da decisão administrativa.

### I – RELATÓRIO

Submete-se ao crivo desta assessoria Recurso Administrativo apresentado pela parte recorrente sustentando em resumo: 1) Impossibilidade de fornecimento de mão de obra exclusiva por cooperativa, e 2) Vícios na proposta de preço.

Os autos devidamente instruído com toda documentação produzida por ocasião do Pregão Eletrônico nº 031/2022, bem como com recurso e contrarrazões.

Vieram os autos para parecer. Passo as razões.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

## II – FUNDAMENTOS.

### II.I - Dos limites do parecer.

Cabe destacar, inicialmente, que esta nota possui caráter estritamente jurídico, não se imiscuindo, pois, em aspectos relacionados às características técnicas do objeto e avaliação de preços, bem como qualquer outro juízo de conveniência e oportunidade envolvida na contratação ou nas demais escolhas feitas pelo Administrador, por ser de inteira e exclusiva responsabilidade deste (mérito administrativo).

Ainda que ausente à atribuição por parte desta Assessoria Jurídica de análise de assuntos exclusivamente técnicos, alerta-se quanto à necessidade de que estes sejam objeto de acurado exame pelos servidores com competência para tal e de fundamentada motivação nos autos, viabilizando assim o correto controle interno, externo e social da atuação administrativa.

Assim, partindo do pressuposto da boa-fé objetiva que norteia a conduta dos agentes públicos envolvidos, considera-se que todos os fatos narrados nos autos são dotados de presunção de veracidade e, portanto, foram respeitados como base para a fundamentação do presente opinativo.

Nesse sentido, cumpre ressaltar-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

## II.II – Do mérito.

O presente Processo Licitatório foi instaurado a partir da elaboração e publicação de edital que previa todas as normas e condições do certame a ser realizado.

Todos os interessados em participar do certame tiveram acesso aos termos do edital e poderiam ter impugnado cláusulas com as quais não concordassem. Não houve qualquer recurso aos termos do edital.

Pois bem, a Administração deve realizar suas condutas sempre velando pelos interesses da sociedade, mas nunca dispondo deles, uma vez que o administrador não goza de livre disposição dos bens que administra, pois o titular desses bens é o povo. Isto significa que a Administração Pública não tem competência para desfazer-se da coisa pública, bem como, não pode desvincular-se da sua atribuição de guarda e conservação do bem. A Administração também não pode transferir a terceiros a sua tarefa de zelar, proteger e vigiar o bem. Ademais a disponibilidade dos interesses públicos somente pode ser feita pelo legislador.

Ao participar de um certame, por força da Lei 8.666/93, a regra é que a licitante apresente todos os documentos corretamente em conformidade com o edital. Os artigos 3 e 41 da Lei de Licitações tratam do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Que pressupõe que as empresas participantes obedecem ao edital.

A vinculação ao instrumento convocatório deve assegurar aos licitantes os seus direitos. Nesse sentido, cabe lembrar a seguinte redação do art. 41 da Lei nº 8.666/1993:

“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”





ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Tribunal Regional Federal da Ia Região (TRF1) e no Tribunal de Contas da União, como será a seguir demonstrado.

O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada: EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apócrifa, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência. 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso.

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema (por exemplo: RESP 595079, ROMS 17658). No RESP 1178657, o tribunal decidiu:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorregada pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação – protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do dital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar igualdade entre os licitantes.

Logo, não há espaços para arbitrariedades ou escolhas de licitantes por regras não estabelecidas no edital. No mesmo sentido, a Administração deve buscar a proposta mais vantajosa dentro das regras do edital e sem julgamentos subjetivos. Esclarece-se também que esse princípio está ligado ao princípio da legalidade, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Denota-se, assim, que o princípio da legalidade irradia seus efeitos em todos os atos da Administração, de modo que não existe interesse público a margem da lei.

Nesse sentido, e sob o modesto crivo desse assessor jurídico, após detida análise de toda documentação apresentada junto ao pregão eletrônico objeto, entende que inexistente qualquer reparo a ser feito neste e por essa razão deve ser mantida todas as decisões da licitação vez que acertadas e em obediência ao princípio da legalidade.

No que tange as alegações específicas perpetradas por ocasião do Recurso Administrativo apresentado, também entendo que estas não devam prosperar e por isso deve ser improvido o recurso apresentado, consoante fundamentos e entendimento abaixo.





ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Quanto à impossibilidade de fornecimento de mão de obra exclusiva por cooperativa é necessário esclarecer ao recorrente que este entendimento muito avançou e tenho que o referido já foi até superado.

Isto porque, logo após a edição da Súmula 281/TCU, foi publicada a Lei Federal nº 12.690, de 19 de julho de 2012, dispondo sobre as Cooperativas de Trabalho. Que em seu artigo 10, §2º, determinou que: “*A Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social*”.

Embora a referida lei não tenha formalmente alterado o entendimento do TCU, recentemente a questão foi retomada pela corte e no Acórdão 1.587/2022-TCU-Plenário, e o Tribunal considerou possível a participação e contratação de cooperativa de trabalho em licitação destinada à contratação de serviços terceirizado por órgão público federal.

Na decisão paradigma, o Tribunal optou pela deferência à escolha legislativa que proíbe à Administração embarçar a participação de cooperativas nas licitações (art. 10, §2º, da Lei 12.690/2012). Além disso, enfatizou que o art. 10, *caput*, autoriza as Cooperativas a “*adotarem por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social*”.

Nesse sentido, segundo a Corte de Contas, a Lei não teria instituído uma lista de serviços vedados às cooperativas, nem delegado a ato infralegal a imposição de tais limites e por essa razão inexistia qualquer legalidade em vetar a participação e/ou contratação de cooperativas para fins de terceirização com o poder público.

Para o Tribunal, a Lei conteria mecanismos próprios para avaliar a regularidade no funcionamento da cooperativa, entre os quais, as regras de criação e de



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

funcionamento garantindo o exercício coordenado da autonomia, revezamento nas atividades de coordenação, proibição ao uso para a mera intermediação de mão de obra.

Em todo caso, o legislativo teria atribuído ao Ministério do Trabalho à função de fiscalizar o adequado cumprimento da Lei, e aplicar as sanções pertinentes, ressalvada a hipótese de ação judicial para dissolução da cooperativa fraudadora (art. 17, caput e §3º, da Lei 12.690/2012).

É necessário lembrar ainda, assim como destacado pela Corte de Contas da União, que aludida Lei foi clara ao permitir a adoção de qualquer objeto social pelas cooperativas de trabalho, desde que prevista em seu Estatuto Social (art. 10, caput). Ou seja, o legislador não inferiu qualquer grupo de atividades que seriam, por sua própria essência, vedados peremptoriamente a essas entidades. O dispositivo possui eficácia plena, não admitindo, inclusive, regulamentação infralegal em sentido contrário.

Esclaremos ainda que, a natureza do serviço objeto não implica necessariamente subordinação. É plenamente possível que uma cooperativa de trabalho se organize para a prestação de serviços de educacionais, de saúde, de segurança..., com rodízio nas funções de comando, a fim de garantir autonomia aos cooperados prestadores de serviços.

A existência de regras – a exemplo das que definem nível de qualidade do atendimento, horários, tolerância máxima a atrasos, sanções a comportamentos e condutas inapropriados – constitui prática corriqueira em qualquer contratação, mesmo nas de cooperativas. Não há falar em relação de subordinação e pessoalidade pelo simples fato de tais condicionantes existirem.

Na contratação de prestador de serviços na licitação objeto há uma série de regras a serem cumpridas (conforme edital), e a cooperativa, na qualidade de





ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

contratada, deve garantir esse cumprimento de acordo com o seu modelo de gestão operacional, o que não externa qualquer anormalidade.

A autonomia do cooperado não lhe garante liberdade irrestrita para trabalhar onde e quando decidir. Deve haver comprometimento com as regras compromissadas pela cooperativa junto aos seus clientes e principalmente com o poder público contratante, sob pena de inviabilizar-se a própria entidade.

Caso verificado desvio no funcionamento da entidade – suspeita de vínculo empregatício disfarçado, por exemplo, cabe ao gestor socorrer-se aos meios correccionais cabíveis. Uma vez permitida à contratação – o que tem sido a prática atual – tanto empresas, quanto cooperativas, devem e poder concorrer no pleito licitatório.

Com isso, entendemos que resta possível a participação e o fornecimento de mão de obra por parte da cooperativa vencedora, já que esta preencheu todos os requisitos do edital, que não fora impugnado pelas partes em momento oportuno.

No que tange a alegação de vícios na proposta de preço apresentado, entendo de igual forma que tal fundamento não deve prosperar, isto porque ficou claro que a cooperativa impugnada está inserida no regime de Lucro Presumido e ainda toda sua composição de preço, está em dissonância com a previsão legal exigida e com os ditames exigidos em edital.

Nesse sentido, conheço do recurso apresentado pela empresa recorrente, e no mérito nego provimento, mantenho a decisão administrativa do Sr. Pregoeiro nos exatos termos, a qual declarou vitoriosa a empresa recorrida.





ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

### III – CONCLUSÃO

Isto posto, pelas razões acima delineadas, opina esta Assessoria Jurídica, pela manutenção da decisão administrativa perpetrada pelo Sr. Pregoeiro, para manter a COOPEDU como vitóiosa no pregão nº 031/2022 nos exatos termos registrados na Ata da licitação objeto.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Tenente Laurentino Cruz, 05 de Agosto de 2022.



RAFAEL DINIZ ANDRADE CAVALCANTE

Advogado – OAB/RN 8.114



ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PREFEITURA MUNICIPAL TENENTE LAURENTINO CRUZ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

## DECISÃO

Acato na integralidade o parecer jurídico apresentado, fazendo-o parte integrante desta decisão.

Intimem-se.

Tenente Laurentino Cruz, 05 de Agosto de 2022.

Francisco Macedo da Silva  
Prefeito