



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA,  
EVERTON JOSÉ DOS SANTOS FILHO,

PREGÃO ELETRÔNICO nº 021/2024/PPP/ALE/RO  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 100.017.000041/2024-47

**NORTE & SUL SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE MÃO DE OBRA LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 13.674.500/0001-50, situada na Rua José Camacho, 1308 – Sala 01, Bairro São João Bosco, no município de Porto Velho/RO, representada por seus advogados **FELIPE GURJÃO SILVEIRA**, brasileiro, inscrito na OAB/RO sob n. 5320 e **RENATA FABRIS PINTO GURJÃO**, brasileira, inscrita na OAB/RO n. 3126, ambos com endereço profissional em nota de rodapé, vem, com fundamento no Artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos fundamentados a seguir expostos.

## I - DA TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO.

Nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação, no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Senão, vejamos:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.



(69) 3217-4850



atendimento@fabrisegurjao.adv.br



www.fabrisegurjao.adv.br

Rua Marechal Deodoro, 3225, Sala: 01 (Piso Superior), Bairro: Olaria, Porto Velho – RO. CEP 76801-266



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

Da mesma forma, o Edital traz em seu item 3 que o Edital poderá ser impugnado por qualquer pessoa, em razão de irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o **pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.**

Dessa forma, **tempestiva a impugnação, tendo em vista que, a data da sessão está prevista para 23 de janeiro de 2025, às 9h**, razão pela qual, considerando que a natureza jurídica e empresarial da impugnante contempla o objeto licitado, demonstrada a legitimidade e a tempestividade, a presente impugnação deve ser recebida.

## II- FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

O presente certame visa a contratação de Empresa especializada para *contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, e conservação predial, com regime de dedicação de mão de obra, de natureza contínua, com a disponibilização de materiais, saneantes domissanitários e equipamentos, para desenvolvimento dos serviços no âmbito da escola do legislativo e do prédio sede da assembleia legislativa do estado de Rondônia, a pedido da superintendência de logística, para atender as necessidades da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e Escola do Legislativo.*

Com objetivo de trazer maior clareza na execução deste processo licitatório, a fim de que se cumpram os princípios Administrativos basilares, indispensável se faz a atenção aos preceitos trazidos pela Constituição Federal, bem como pela Lei nº 14.133/21 que norteia as normas acerca dos procedimentos licitatórios.

Assim, visando o fiel cumprimento do princípio da Legalidade e dos demais princípios correlatos, as normas que regem o procedimento licitatório devem ser cumpridas de forma objetiva, principalmente no que se refere às diretrizes voltadas para a realização da lisura de um processo licitatório, para que seja garantido seu caráter competitivo, e que vede a inclusão de condições que possam vir a frustrar esta competitividade, para que a administração possa alcançar um melhor resultado no certame.



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

Sendo assim, esta impugnação não visa embaralhar o procedimento licitatório, mas sim oportunizar que esta Administração não infrinja os princípios basilares administrativos, especialmente aos princípios da Competitividade, Legalidade, Igualdade, Segurança Jurídica e da Sustentabilidade.

Visto Isto, a respeito das exigências de documentos habilitatórios, tem-se que estes devem seguir a previsão legal ou, quando cabíveis, devem ser previstas em regulamento e devidamente justificadas através do Estudo Técnico Preliminar, sob pena de incorrer em restrição à competitividade, gerando responsabilização aos agentes causadores.

### III – DO MÉRITO

#### III.1 DA IMPOSSIBILIDADE/ILEGALIDADE DE EXIGIR DOCUMENTO FORA DO ROL TAXATIVO PREVISTO EM LEI. (*Exigência de Capital Circular ou capital de giro de no mínimo 16,66%*)

Conforme a disposição Constitucional das exigências mínimas para a segurança da Administração (art. 37, XXI<sup>1</sup>), bem como a Súmula 272 do TCU que veda exigências para habilitação além do previsto em lei ou incompatível com o objeto da contratação, o ônus da prova é da Administração Pública quando se exige além do mínimo necessário para a execução de determinado objeto.

Apesar da legislação e da Súmula do TCU, o Termo de Referência, anexo ao edital ora impugnado, previu em seu subitem 10.8, a seguinte exigência:

***c) Capital circulante líquido ou capital de giro (ativo circulante-passivo circulante) de no mínimo, 16,66 % do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;***

---

<sup>1</sup> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

Ocorre que é vedado à Administração exigir índices não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira, ou com valores que extrapolam o necessário para atestar que a empresa possui condições de executar o contrato. Também não se admite demandar valores mínimos de faturamento anterior, bem como índices de rentabilidade e de lucratividade, já que tais informações não são necessárias à análise de situação econômico-financeira, que é focada em liquidez e solvência (Lei 14.133/2021, art. 69, §§ 2º e 5º).<sup>2</sup>

Além das demonstrações contábeis, do atendimento aos índices econômicos e da certidão negativa de falência, poderá ser exigido do licitante, desde que previsto em edital, para contratações de compras para entrega futura ou para execução de obras e serviços, a comprovação de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo limitada a 10% do valor que a Administração estimou para a contratação (Lei 14.133/2021, art. 69, § 4).

É importante mencionar que o Estudo Técnico Preliminar não traz justificativas que possa amparar a manutenção desta exigência. Ademais, o objeto da contratação, não depende da exigência inserida, que se apresenta fora do rol legal e, conseqüentemente, viola os objetivos da licitação.

O artigo 69 da Lei nº 14.133/21 indica o rol de documentos relacionados à qualificação econômico-financeira. De acordo com o texto da Lei, a documentação será restrita a:

***Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:***

***1 - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;***

---

<sup>2</sup> Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

*II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.*

*§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.*

*§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.*

*§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.*

*§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.*

*§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

*§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.*

Para Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, o rol é exaustivo e acrescenta que em virtude da regra constitucional (art. 37, XXI), somente poderão ser impostas exigências necessárias a proporcionar um mínimo de segurança à administração pública. *In verbis*:

“... Mais precisamente, é inválido exigir que o sujeito preencha exigências mais severas e amplas do que as minimamente necessárias para o desempenho satisfatório. A não observância dessa orientação implica restrição à competitividade e pode ser um meio de favorecimento ilícito determinado sujeito.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> In Justen Filho, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021;

<sup>4</sup> Op. cit. P. 815.



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

Outrossim, mesmo quando estabelecidas por lei, as exigências habilitatórias decorrentes de legislação especial, precisam ser pertinentes e proporcionais, além de justificáveis, possibilitando a ampla concorrência e não a sua limitação.

Sendo assim, presente o caráter restritivo ao observar a exigência de capital de giro no percentual de 16,6%, uma vez que não há previsão legal para a manutenção desta cláusula no instrumento convocatório, além de ir contra o princípio da sustentabilidade em sua dimensão econômica, pois, certamente, a licitação passaria a contar com um número menor de interessados, inclusive, coibindo a participação de ME e EPP.

Portanto, deve-se excluir a alínea “c”, do item 10.8 do Termo de Referência, anexo ao edital.

### III.2 DA IMPOSSIBILIDADE/ILEGALIDADE DE EXIGIR DOCUMENTO FORA DOS CRITÉRIOS LEGAIS. (*Pacto pela Integridade e Programa de Integridade*)

A exigência de programas de *compliance* nas relações contratuais com a administração pública não possui nenhuma inconstitucionalidade formal, já que, a exigência está em plena conformidade com as diretrizes básicas da Lei Geral de Licitações, que, como norma geral, privilegia os princípios da moralidade e da probidade, os quais, inclusive, justificam a publicação destes atos normativos, mediante a exigência de estruturas que comprovem o interesse e o compromisso das contratadas no combate a fraudes e em políticas de integridade<sup>5</sup>, igualmente, quanto ao pacto empresarial pela integridade;

Contudo, em que pese não haver inconstitucionalidade formal da exigência, **esta não pode ser um impeditivo à assinatura do contrato administrativo**, que foi justamente o que o item 13.53 do termo de referência fez:

---

<sup>5</sup> Rodrigo Pironti. Pós-doutor em Direito Público pela Universidad Complutense de Madrid e doutor e mestre em Direito Econômico pela PUCPR. Consulta em <https://www.conjur.com.br/2018-dez-03/pironti-constitucional-exigir-compliance-contratacoes-publicas/> 20/01/2025;



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

*a) Comprovação de ser signatária do pacto empresarial a ser feita por consulta no site <https://www.ethos.org.br/conteudo/signatarios-do-pacto-empresarial-pelaintegridade-e-contra-corrupção/>.*

*b) Comprovação de existência, já em funcionamento por período não inferior à 01 (um) ano do Programa de Integridade (COMPLIANCE), instituído na Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846 de 2013 e regulamentado pelo Decreto nº 8.420 de 2015, e adesão a “LEI ANTICORRUPÇÃO” – Código de Conduta de Integridade.*

É sabido que os programas de integridade têm como objetivo principal prevenir desvios, fraudes e atos lesivos contra a administração pública. Manter uma cultura de integridade nas empresas que prestam serviços à Administração Pública é essencial para garantir o uso eficiente dos recursos públicos.

Contudo, questiono:

Porque a licitante deverá ser signatária do Pacto Empresarial Ethos, que impõe ao licitante a o ônus de assumir os valores colacionados na tabela abaixo para se associar<sup>6</sup>, quando poderia ser signatária do Pacto Brasil<sup>7</sup>, uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) que estimula empresas que atuam no país a assumir, voluntariamente, compromisso público com a integridade empresarial, por exemplo?

---

<sup>6</sup> <https://www.ethos.org.br/faca-parte-associe-se/> consulta em 20/01/2025;

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/pacto-brasil#adesao> consulta em 20/01/2025;



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

ethos.org.br/faca-parte-associe-se/

ethos instituto

0 Ethos ▾ Atuação ▾ Notícias ▾ Indicadores Ethos ▾ Ethos Serviços ▾ Quero me associar ▾ Entrar na área da associada Q

5. Quais as vantagens de associar minha organização ao Ethos? ▾

6. Qual o valor de contribuição associativa anual? ▲

Faturamento *	CONEXÃO	ESSENCIAL	VIVÊNCIA	INSTITUCIONAL
<b>Micro e pequena</b> (até 16 milhões)	R\$ 3.880	R\$ 6.090	R\$ 8.500	Valor a negociar de acordo com as atividades a serem desenvolvidas
<b>Média</b> (16 a 300 milhões)	R\$ 14.800	R\$ 21.520	R\$ 26.880	Valor a negociar de acordo com as atividades a serem desenvolvidas
<b>Grande</b> (maior que 300 milhões)	R\$ 24.250	R\$ 44.520	R\$ 68.460	Valor a negociar de acordo com as atividades a serem desenvolvidas

Além de não constar no ETP qualquer justificativa para a escolha do pacto pela integridade, a exigência mostra-se extremamente desarrazoada e imoral, princípios que devem ser observados por todos os atores envolvidos no processo licitatório e não, somente, cobrados às empresas que vierem a ser contratadas.

Portanto, deve-se excluir a exigência editalícia por violar os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da vantajosidade econômica, da competitividade e da sustentabilidade, por restringir a participação na licitação de empresas com potencial de fornecimento, mas que não queiram aderir ao pacto reputacional indicado no instrumento editalício.

Ademais, exigência de compliance na assinatura de um contrato pode ser obrigatória em alguns casos, como em licitações de grande vulto, que não é o caso desta, já que a lei geral estabelece a definição de “grande vulto”, isto é, quando a contratação ultrapassar R\$ 250.902.323,87 (duzentos e cinquenta milhões novecentos e dois mil trezentos e vinte e três reais e oitenta e sete centavos)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Art. 6º, *caput*, inciso XXII;



(69) 3217-4850



atendimento@fabrisegurjao.adv.br



www.fabrisegurjao.adv.br

Rua Marechal Deodoro, 3225, Sala: 01 (Piso Superior), Bairro: Olaria, Porto Velho – RO. CEP 76801-266



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

Os programas de *compliance* somente serão exigíveis após a celebração do contrato, como obrigação contratual, não sendo, portanto, impeditivo à celebração do contrato administrativo<sup>9</sup>, isto é, **o contratado deve comprovar a implementação do programa de compliance no prazo de seis meses após a assinatura do contrato e não no ato da assinatura do instrumento contratual e, ainda, comprovando já estar em funcionamento no prazo de 01 (um) ano.**

A exigência é desarrazoada e ilegal, pois viola os princípios licitatórios, especificamente, os da legalidade, competitividade, moralidade, vantajosidade econômica e da sustentabilidade, uma vez que afasta do certame potenciais empresas aptas à prestação do serviço, portanto, devendo ser excluída a exigência ora impugnada que, diga-se de passagem, sequer tem sido exigida em contratações de valor superior ao desta licitação em outros editais deflagrados pela ALE/RO, como por exemplo, no edital CP 001/2024.

### III.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS PARA SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ILEGALIDADE. PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA.

O item 9.10 do edital, letra “e” previu a possibilidade de participação das sociedades cooperativas nesta licitação:

**e) No caso de cooperativa: ata de fundação e estatuto social em vigor, com a ata da assembleia que o aprovou, devidamente arquivado na Junta Comercial ou inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas da respectiva sede, bem como o registro de que trata o art. 107 da Lei nº 5.764, de 1971;**

Muito embora não haja vedação expressa na Lei de Licitações quanto à participação das cooperativas em licitações, no entanto, há restrições quando a atuação dessas “associações” se demonstra ilegítimas, uma delas se refere aos casos de intermediação de mão

---

<sup>9</sup> Rodrigo Pironti. Pós-doutor em Direito Público pela Universidad Complutense de Madrid e doutor e mestre em Direito Econômico pela PUCPR. Consulta em <https://www.conjur.com.br/2018-dez-03/pironti-constitucional-exigir-compliance-contratacoes-publicas/20/01/2025>;



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

de obra subordinada (atividade vedada pela própria Lei 12.690/2012), especialmente nos casos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Para corroborar o alegado, cumpre destacar, que a Instrução Normativa 05/2017 SLTI/MPOG, ao qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta na Administração Pública, traz em seus artigos 10 a 13 os critérios primordiais estabelecidos para a contratação de cooperativas através de licitação. Em destaque, vejamos o que dispõe os artigos:

**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.**

**§ 1º Quando admitida a participação de cooperativas, estas deverão apresentar um modelo de gestão operacional que contemple as diretrizes estabelecidas neste artigo, o qual servirá como condição de aceitabilidade da proposta.**

**§ 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.**

**Art. 11. Na contratação de sociedades cooperativas, o órgão ou entidade deverá verificar seus atos constitutivos, analisando sua regularidade formal e as regras internas de funcionamento, para evitar eventual desvirtuação ou fraude.**

**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.**



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

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.

Art. 13. Não será admitida a contratação de cooperativa ou de instituição sem fins lucrativos cujo estatuto e objetos sociais não prevejam ou não estejam de acordo com o objeto contratado.

Segundo a referida Instrução Normativa, a contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado, evidenciar:

- a) 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;
- b) 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 igualmente descrito no artigo 68 da Lei anterior 8.666/93, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quantos possíveis venham a assumir tal atribuição.

Outrossim, **o normativo sentencia que, quando admitida a participação de cooperativas, os serviços devem ser executados obrigatoriamente pelos cooperados, vedando-se qualquer intermediação ou subordinação**, o que, pela própria natureza dos serviços ora pretendidos, não se apresenta viável o modelo de gestão a ser operacionalizado por cooperativas.

**Sobre a natureza dos serviços, a saber, serviços de limpeza, conservação e manutenção de prédios, estes, por si só, necessitam de subordinação direta com o contratante, quando, por exemplo, abrange a habitualidade do serviço, o que, de pronto, impossibilita a participação de cooperativas em licitações com estes objetos.**



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

Insistir em oportunizar a participação de cooperativas quando da contratação dessa natureza poderá configurar, além de ilegalidade, indícios de direcionamento, passíveis de invalidação do certame, bem como de responsabilização dos agentes responsáveis.

A própria Lei 12.690/2012 reforça que as Cooperativas não podem ser utilizadas para intermediação de mão de obra subordinada (art. 5). Tal dispositivo mantém a justa comprovação do Poder Público com a utilização indevida do formato jurídico admitido pelo ordenamento jurídico às Cooperativas, buscando evitar a burla aos direitos dos trabalhadores envolvidos, com possíveis reflexos de responsabilização subsidiária para a Administração Contratante.

Nesse sentido, o próprio Tribunal de Contas da União, ao realizar o Estudo Técnico Preliminar para contratação com o mesmo objeto da presente licitação, se absteve de prever em seu edital a possibilidade de participação de Cooperativas, por entender que:

*“É vedada a participação de cooperativa em função do caráter necessário de subordinação entre os empregados e a empresa contratada, característica essa que veda a participação de cooperativas, nos termos da Lei 12.690/2012 e Acórdãos 2.720/2008 e 2.221/2013, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União”.*

Segundo a Portaria do TCU nº 444, ao qual dispõe sobre o processo de contratações dos serviços no âmbito do órgão, a contratação de cooperativas só poderá ser realizada quando observados os seguintes critérios:

*Art. 24. A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:*

*I - a possibilidade de ser executado em caráter coletivo e com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração do TCU e os cooperados; e*

*II - a possibilidade de que a gestão operacional do serviço seja compartilhada ou em rodízio, de que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e a de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666,*



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada, de forma que todos venham a assumir tal atribuição.

Art. 25. Não será admitida a contratação de cooperativas cujo estatuto e cujos objetivos sociais não prevejam ou não estejam de acordo com o objeto contratado.

Parágrafo único. Quando da contratação de cooperativas, o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

Revela mencionar o entendimento já pacificado no Superior Tribunal de Justiça. Veja-se:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA. CLÁUSULA EDITALÍCIA QUE VEDA A PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA. NECESSIDADE DE SUBORDINAÇÃO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. [...] Na origem, trata-se de Mandado de Segurança coletivo impetrado pelo Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Acre - OCB/AC, contra ato praticado pela Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre, a qual incluiu, em edital de licitação, cláusula que restringe a participação das sociedades cooperativas. O Tribunal a quo denegou a segurança, concluindo que, "é lícito restringir a participação de Cooperativas em licitações da Administração Pública quando a necessidade da contratação demandar de mão-de-obra em caráter de subordinação jurídica", consignando, ainda, que, no caso, "como se trata de contratação de mão-de-obra que, pela natureza do seu labor pressupõe a incidência de subordinação, não poderia combinar, de forma legal, com o tipo de serviço que as Cooperativas podem oferecer, tudo isto por motivo de vedação legal contida na recente Lei nº 12.690/2012". III. De fato, "a Corte Especial pacificou entendimento 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" (STJ, REsp 1.204.186/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de



29/10/2012). No mesmo sentido: STJ, RMS 25.097/GO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/12/2011; REsp 1.185.638/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/09/2010; AgRg no REsp 960.503/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/09/2009; AgRg no REsp 947.300/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2008. IV. Agravo interno improvido. (AgInt no RMS n. 42.046/AC, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 2/5/2022, DJe de 9/5/2022.) (destacou-se).

Não bastasse todos os precedentes acima, nos mesmos moldes, a Corte de Contas do Estado de Rondônia já se manifestou quanto ao assunto em recente decisão proferida junto ao processo nº 1165/2022, de relatoria do Conselheiro Jailson Viana de Almeida, ao qual entendeu que a natureza dos serviços de limpeza, conservação e manutenção exigiriam subordinação, no sentido de que a Cooperativa seria mera intermediadora de mão de obra e por isso, a vedação de participação de Cooperativas para o objeto em apreço, seria a medida legal.

A Corte de Contas entendeu por declarar ilegal o Pregão Eletrônico n. 54/2022 realizado pelo Município de Pimenta Bueno/RO que previu a participação de Cooperativas na contratação de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva, o que resultou na Ementa abaixo:

LICITAÇÕES E CONTRATOS. REPRESENTAÇÃO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. TERCEIRIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVA. PRESTAÇÃO CONTINUADA DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO. VEDAÇÃO. SUBORDINAÇÃO. HABITUALIDADE. REPRESENTAÇÃO CONHECIDA. PROCEDENTE EM PARTE. SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. SEM APLICAÇÃO DE MULTA. NÃO CONFIGURADO DOLOU OU ERRO GROSSEIRO. ADVERTÊNCIA. DETERMINAÇÕES.

1. A presença dos pressupostos da relação empregatícia é incompatível com as características do cooperativismo, que pressupõe autonomia e autogestão.
2. Os serviços de limpeza, conservação e higienização, pelo modo como são usualmente executados no mercado em geral, demandam subordinação jurídica e habitualidade, de maneira que deve ser vedada a participação de cooperativas em licitação quando o objeto tratar a respeito destes serviços.



3. A previsão no edital de cláusula que vede a participação de cooperativas em licitação, devido à natureza do objeto licitado (sempre relacionado à caracterização de vínculo empregatício), é mera reprodução de uma situação de fato regulada por normas jurídicas, nos termos do Parecer Prévio n. 06/2008-Pleno.

**Inclusive, no referido julgado, o TCE/RO recomendou aos responsáveis pela elaboração de Editais que, em certames futuros, insiram cláusula que vede a participação de Cooperativas, quando da contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização.**

Sendo assim, os serviços licitados, pelo modo como são usualmente executados no mercado em geral, demandam relação de subordinação e habitualidade, caracterizando portanto, irregular a previsão da possibilidade de participação de Cooperativa, por evidente violação ao princípio da legalidade e da segurança jurídica, bem como do entendimento jurisprudencial.

#### IV. DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE SOB O ASPECTO SOCIAL

O art. 62, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a “habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação”. Para tanto, admite a fixação de documentos relacionados à habilitação: I – jurídica; II – técnica; III – fiscal, social e trabalhista; IV – econômico-financeira.

Apesar de o art. 65, da nova Lei de Licitações, definir que as “condições de habilitação serão definidas no edital”, isso não significa que a Administração disponha de total liberdade para estabelecer essas condições, pois a própria lei definiu limites para cada um dos parâmetros de habilitação.

Nesse passo, o art. 63 estabelece que na “fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:



(...) IV – será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

O art. 63 não deixa dúvida de que o atendimento da exigência prevista no seu inciso IV deve se dar na fase de habilitação. Nesses termos, é possível concluir que a apresentação de “declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas” constitui **requisito de habilitação**. E, pela natureza da declaração em exame, é natural entender tratar-se de requisito para comprovação da **habilitação social** do licitante.<sup>10</sup>

Contudo, em que pese a legalidade da exigência, a qual visa cumprir uma medida de inclusão estabelecida por Política Pública, de que adianta impor o ônus da comprovação pelas empresas licitantes desta reserva de cota destinadas a PcD's e reabilitados da previdência se o Licitante, que deveria prever a inclusão efetiva destes profissionais no mercado de trabalho, sequer prevê em sua planilha a reserva de cargos destinadas à inclusão destes para a execução do trabalho?

A Política Pública, para ser efetiva, deve ser materializada e esta concretização deve ocorrer por meio das condições oferecidas pelo próprio ente licitante que, constitucionalmente, tem o dever de assegurar o Desenvolvimento Econômico Sustentável, sob os aspectos sociais, econômicos e ambientais.

Dessa forma, como medida de justiça, tem-se que as oportunidades sociais de acesso ao trabalho devem ser garantidas pelo ente licitante, cumprindo, assim, a sua finalidade legal e institucional e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do nosso estado, vez que a mera exigência formal não promove a isonomia, assegurando a igualdade no acesso ao mercado de trabalho por todas as pessoas.

---

<sup>10</sup> <https://zenite.blog.br/a-nova-lei-de-licitacoes-preve-a-reserva-de-cargos-para-pessoa-com-deficiencia-para-reabilitado-da-previdencia-social-ou-para-aprendiz-e-outras-previstas-em-normas-especificas-em-que-momento-dever/> consulta em 20/01/25;



# Fabris & Gurjão

Sociedade OAB-RO nº 005/2014

Nesse sentido, tem-se que relevar o dever de boa administração pelos agentes públicos, correspondente ao dever de eficiência. Veja-se que o princípio da eficiência vai além da legalidade e impõe que o agente público não se restrinja à sua atividade administrativa exercida somente com legalidade, mas busque ainda pela satisfação do interesse público e pelo melhor resultado, que nem sempre será o mais barato, evitando que o poder público realize contratações desvantajosas e contrárias à legislação.

## V – DOS REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requer:

- a) O recebimento e processamento da presente impugnação, para, ao final, dar provimento aos requerimentos de exclusão das exigências ilegais previstas no edital, além da sua adequação para possibilitar a inclusão dos profissionais Pcd's e reabilitados da previdência na planilha de prestadores de serviços;
- b) Requer que a presente impugnação seja recebida com efeito suspensivo, e, caso não seja acatado os argumentos aqui apresentados, seja a presente encaminhada ao superior imediato para manifestação.

Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Porto Velho/RO, 20 de janeiro de 2025.

**RENATA FABRIS PINTO GURJÃO**  
OAB/RO nº 3126

**FELIPE GURJÃO SILVEIRA**  
OAB/RO nº 5320

# Relatório de Assinaturas

Datas e horários em UTC-0400 ( America/Manaus)

Última atualização em 20 Janeiro 2025, 22:16:26

Status: Assinado

Documento: Impugnação Ao Edital.Pdf

Número: 4c8db48a-a3d6-4990-8d17-22dfbaab9649

Data da criação: 20 Janeiro 2025, 22:16:00

Hash do documento original (SHA256): 0202dfbb8d0b3e5735b24e29ce4eee24365360ae16fb404ecebad2fe3144258d



## Assinaturas

1 de 1 Assinaturas

<p>Assinado  via ZapSign by Truora</p> <p><b>RENATA FABRIS PINTO GURJÃO</b></p> <p>Data e hora da assinatura: 20 Janeiro 2025, 22:16:25 Token: e83d9a3a-51f9-4ed2-9730-f9592babf5d7</p>	<p>Assinatura</p>  <p>Renata Fabris Pinto Gurjão</p>
<p><b>Pontos de autenticação:</b></p> <p>Telefone: + 5569992361661 E-mail: renata@fabrisegurjao.adv.br</p>	<p>Localização aproximada: -8.798208, -63.920538</p> <p>IP: 179.155.236.32</p> <p>Dispositivo: Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/131.0.0.0 Safari/537.36</p>

## INTEGRIDADE CERTIFICADA - ICP-BRASIL

Assinaturas eletrônicas e físicas têm igual validade legal, conforme MP 2.200-2/2001 e Lei 14.063/2020.

[Confirme a integridade do documento aqui.](#)



Este Log é exclusivo e parte integrante do documento número 4c8db48a-a3d6-4990-8d17-22dfbaab9649, segundo os [Termos de Uso da ZapSign](#), disponíveis em [zapsign.com.br](https://zapsign.com.br)