



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Noroeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

REF.: EDITAL Nº 001/2024

PREGÃO Nº 001/2024

SISTEMA REGISTRO DE PREÇO

Processo Administrativo nº 0513/2023

Assunto: Impugnação

OBJETO: REGISTRAR PREÇOS VISANDO À ESCOLHA DE PRESTADOR DE SERVIÇO ASSISTENCIAL DE SAÚDE PARA A GESTÃO DE ESCALA E EXECUÇÃO DE PLANTÕES DE URGÊNCIA – MÉDICO 24H (VINTE E QUATRO HORAS) GERAL E ESPECIALIZADO, PRESENCIAL E EM REGIME DE SOBREAVISO; ENFERMEIRO 24H (VINTE E QUATRO HORAS); TÉCNICO DE ENFERMAGEM 24H (VINTE E QUATRO HORAS) – NOS SETE DIAS DA SEMANA, NAS UNIDADES PRÉ-HOSPITALARES E HOSPITALARES, DAS REDES PRÓPRIAS E CONTRATUALIZADAS, DOS MUNICÍPIOS MEMBROS DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF, EM CARÁTER COMPLEMENTAR E TEMPORÁRIO.

I. PRELIMINARES

Trata-se de impugnação apresentado por FRACTAL GESTÃO EM SAÚDE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 19.614.835/0001-60, com sede à Avenida das Américas, nº 4200, Bairro Barra da Tijuca, Rio de Janeiro- RJ ao Edital 01/2024; Pregão 01/2024 acima mencionado, por meio eletrônico por meio, para o endereço: compraslicitacoes@cidennf.com.br em 20 de maio de 2024.

II. SÍNTESE DOS FATOS

Em sua peça a empresa impugnante, relata que “essa Administração Pública atuou ao alvedrio do que dispõe o enunciado 281 da Súmula do Tribunal de Contas das União ao permitir a participação de cooperativas para o fornecimento da mão de obra descrita no Termo de Referência, constante como anexo do Edital”, conforme passará a ser demonstrado em transcrição parcial de sua peça de impugnação.

“[...]

No entanto, ao permitir a participação de cooperativas para o fornecimento da mão de obra descrita no Termo de Referência, constante como anexo do Edital, essa Administração Pública atuou ao alvedrio do que dispõe o enunciado 281 da Súmula do Tribunal de Contas das União, uma vez que quando o objeto em questão flagrantemente demanda subordinação jurídica entre o



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Noroeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

obreiro e o contratado, assim como personalidade e habitualidade. Leia-se o referido enunciado:

Súmula nº 281. 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 personalidade e habitualidade.

[...]

No mesmo sentido, inclusive, entendeu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

TRATA-SE DE REQUERIMENTO DE EFEITO SUSPENSIVO INTERPOSTO POR CAPTAR COOPER COOPERATIVA DE TRABALHO DE MULTISERVIÇOS PROFISSIONAIS OBJETIVANDO O DEFERIMENTO DE LIMINAR (ANTECIPAÇÃO DE TUTELA RECURSAL) PARA INVALIDAR O PROCESSO LICITATÓRIO DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 026/2017/FMS REALIZADO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BARRA MANSA. PRETENDEU A ANULAÇÃO DO EDITAL E TODOS OS ATOS SUBSEQUENTES, EFETUANDO-SE CORREÇÃO E ADEQUAÇÃO DOS ITENS 7.2.3, 7.2.4 E 16, DE MODO A PERMITIR A PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS, DE CONSÓRCIO DE PESSOAS JURÍDICAS, BEM COMO A PREVISÃO DE REAJUSTE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. ALEGA A COOPERATIVA NULIDADE DO ITEM DO EDITAL QUE DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS POR AFRONTA A LEI DAS LICITAÇÕES. ADUZ 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, CONFORME PREVISTO NO ARTIGO 10, § 2º, DA LEI Nº 12.690/2012. INCONFORMISMO QUE NÃO MERECE PROSPERAR. A COOPERATIVA REQUERENTE NÃO DEMONSTROU A



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Noroeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

EXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER NO PROCESSO LICITATÓRIO DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 026/2017/FMS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE BARRA MANSA. EMBORA O OBJETO SOCIAL DA COOPERATIVA ESTEJA LIGADO ÀS ATIVIDADES MÉDICAS E DE ENFERMAGEM, A EXECUÇÃO DE TAIS TAREFAS É EFETUADA POR SEUS ASSOCIADOS E PRESTADORES DE SERVIÇO DE FORMA AUTÔNOMA E EM CARÁTER EVENTUAL, CONFORME PREVISTO NO ARTIGO 5º DE SEU ESTATUTO SOCIAL (FL. 47 – INDEXADOR 000045 - ANEXO 1). “A CORTE ESPECIAL DO STJ DECIDIU PELA IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DAS COOPERATIVAS EM PROCESSO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA, QUANDO O LABOR, POR SUA NATUREZA, DEMANDAR NECESSIDADE DE ESTADO DE SUBORDINAÇÃO ANTE OS PREJUÍZOS QUE PODEM ADVIR PARA O PATRIMÔNIO PÚBLICO, CASO O ENTE COOPERATIVO SE CONSAGRE VENCEDOR NO CERTAME.” PRECEDENTES: “RMS 25.097/GO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2011, DJe 12/12/2011)” “ (AgRg no REsp nº 960.503/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 01/09/09)” (REsp nº 1.031.610/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 18/08/09).” NÃO SE VERIFICA QUALQUER ILEGALIDADE DO ITEM 7.2.4 DO EDITAL, POSTO QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TEM AMPLA DISCRICIONARIEDADE PARA PERMITIR OU NÃO A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS EM LICITAÇÃO, CONSOANTE PREVISÃO DO ARTIGO 33 DA LEI Nº 8.666/93. POR FIM, RESSALTE-SE QUE A REDAÇÃO DO ITEM 16.1 DO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL Nº 026/2017/FMS PREVÊ O REAJUSTAMENTO DO PREÇO QUANDO NECESSÁRIO AO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DO CONTRATO, OU QUANDO OCORREREM OUTRAS SITUAÇÕES JUSTIFICADAS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ARTIGO 1.012, PARÁGRAFO 4º DO CPC/15, NEGATIVA DE PROVIMENTO AO PRESENTE REQUERIMENTO DE EFEITO SUSPENSIVO. (REQUERIMENTO DE EFEITO



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Noroeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

SUSPENSIVO EM APELAÇÃO CÍVEL Nº 0054924-63.2017.8.19.0000 - DESEMBARGADOR JUAREZ FERNANDES FOLHES)”

III. DOS PEDIDOS DA IMPUGNAÇÃO

Após suas argumentações, a empresa impugnante formaliza, em sua peça, o seguinte requerimento:

“01. O conhecimento e acolhimento Impugnação e seu total acolhimento, sendo julgada procedente para então ser retificado o edital de Licitação Pregão 001/2024, retirando da sua redação os itens aqui combatidos; e

02. a determinação da republicação do Edital, com a alteração pleiteada, assim como seja reaberto o prazo inicialmente previsto”

IV. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Quanto aos requisitos de admissibilidade para a impugnação:

12. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

12.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

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

12.3. A impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, pelos seguintes meios:

12.3.1. Via e-mail
compraslicitacoes@cidennf.com.br, ou;

12.3.2. Presencial na sede do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento de Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNf, situado a Rua Barão da Lagoa Dourada nº 137, salas 01, 02, 101 e 102 - Parque Conselheiro Thomás Coelho, Campos dos Goytacazes – RJ, CEP: 28.035-210.



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Noroeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

12.4. As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

12.4.1. A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo Pregoeiro, nos autos do processo de licitação.

12.5. Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.”

Como mencionado, a impugnação foi formalizada pela empresa impugnante de forma eletrônica, para o endereço: compraslicitacoes@cidennf.com.br em 20 de maio de 2024.

É fundamental ressaltar que a mera apresentação de uma impugnação ao edital não resulta na suspensão automática do processo licitatório.

Assim, o certame continua em curso até que haja uma decisão explícita que determine o contrário.

Destaca-se aqui, que a impugnante se apoia na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, essa revogada pela alínea “a”, Inciso II do Art. 193 da Lei 14.133 de 01 de abril de 2021. No entanto, a legislação que rege este procedimento licitatório é a Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021.

Ainda assim, confirmada a tempestividade da impugnação, procede-se ao exame de mérito.

V. DO MÉRITO

A Constituição de 1988 se fundamenta nos valores sociais do trabalho e na dignidade da pessoa humana, incentiva o modelo cooperativo, conforme disposto em seu artigo 174, § 2º:

“A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.”

Porém, nas últimas décadas, foram observados diversos casos de fraudes na constituição de cooperativas de trabalho, utilizadas com o fim de subtrair direitos trabalhistas e de obter vantagens tributárias e previdenciárias indevidas. Essas práticas ilícitas levantaram controvérsias significativas sobre a atuação das cooperativas no Brasil.



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Nordeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

Essas controvérsias conduziram à edição da Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, que estabeleceu normas específicas para a organização e funcionamento das cooperativas de trabalho, visando mitigar o uso inapropriado deste modelo para fins fraudulentos. A lei impôs regras mais rígidas para a constituição e operação dessas entidades, incluindo a exigência de transparência nas suas atividades e a adequação aos direitos trabalhistas dos cooperados. Assim, a Lei 12.690/2012 busca assegurar que as cooperativas sejam utilizadas de maneira legítima, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento socioeconômico de seus membros e para a economia do país de forma geral:

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

E o art. 10, § 2º, eliminou o cabimento de vedação à participação de cooperativas em licitações, fixando 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”

A empresa impugnante ampara seu pedido na Súmula 281 do TCU:

“Súmula nº 281. 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 personalidade e habitualidade”

Ressalta-se que, em um contexto de mudanças legislativas significativas para as cooperativas de trabalho, a Súmula nº 281 foi editada na Sessão Plenária no dia 11 de julho de 2012, alguns dias antes da publicação da Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012. A Lei nº 12.690 dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho, institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOOP) e revoga o parágrafo único do artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Noroeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

O Tribunal de Contas da União (TCU), em 2019, adotou uma abordagem mais justa e moderna em relação ao tema das cooperativas de trabalho. No Acórdão nº 2463/2019 – TCU – 1ª Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, o TCU considerou indevida a vedação apriorística da participação das cooperativas de trabalho em licitações. A decisão destacou que tal proibição não deveria ser automática e que cada caso precisa ser analisado individualmente para determinar a adequação das cooperativas aos requisitos de uma licitação.

Posteriormente, o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a participação de cooperativas de trabalho em licitações continuou a evoluir. No Acórdão 1587/2022 – TCU – Pleno, a Corte de Contas Federal considerou possível a participação de cooperativas de trabalho em licitações destinadas à contratação de serviços de saúde por hospitais da administração pública. Esta decisão representa um avanço significativo na interpretação das normas aplicáveis às licitações, proporcionando uma maior abertura para que cooperativas possam concorrer em igualdade de condições com outras formas de organização empresarial.

Na decisão o TCU optou pela deferência à escolha legislativa que proíbe a Administração embargar a participação de cooperativas nas licitações (art. 10, §2º, da Lei 12.690/2012) a observar o princípio basilar da competitividade e interesse público. Ainda, enfatizou que o art. 10, caput, autoriza às Cooperativas a “adotarem por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social”.

Uma das inovações marcantes introduzidas pela Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, é a previsão expressa que permite a participação de cooperativas em processos licitatórios conduzidos pela Administração Pública. Vejamos:

“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



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Nordeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

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.”

Esta nova legislação, que revogou a Lei anterior, estabelece novos parâmetros e normativas para os procedimentos licitatórios, demandando a revisão e a adaptação das práticas conforme suas disposições específicas.

Observa-se que o objetivo desde processo é a escolha de prestador de serviço assistencial de saúde para a gestão de escala e execução de plantões de urgência, em caráter complementar e temporário.

Diante das objeções apresentadas pela empresa impugnante, verifica-se que não subsistem fundamentos para acolhê-las. O Termo de Referência e as regras estabelecidas no Edital encontram-se plenamente alinhados com as disposições legais vigentes, inclusive no que tange à permissão expressa para a participação de cooperativas em processos licitatórios.

VI. DA DECISÃO

Diante do exposto, em relação à admissibilidade, decide-se por CONHECER a presente impugnação e, no mérito, decide-se pelo NÃO PROVIMENTO ao pedido apresentado pela empresa FRACTAL GESTÃO EM SAÚDE LTDA mantendo-se inalteradas as exigências do Edital 01/2024 e seus Anexos, inclusive data e horário de abertura da sessão do Pregão 01/2024.

Campos dos Goytacazes – RJ, 22 de maio de 2024.

BIANCA RIOS BARRETO FRANCO

AGENTE DE CONTRATAÇÃO

DIRETORIA GERAL DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS - CIDENNF

MATRÍCULA 10