



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Parecer nº 04/2025 – Assessoria Jurídica – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA

Referência: Pregão Eletrônico nº 0004/2025– aquisição de fraldas e material de uso ambulatorial e hospitalar, para atender às necessidades demandadas pelas Secretarias de Saúde dos municípios consorciados ao CP – CISGA – Desclassificação promovida pela Pregoeira – solicitação de parecer jurídico por parte da desclassificada

I – RELATÓRIO

A COOPERATIVA CENTRAL DE COOPERATIVAS UNIMED RIO GRANDE DO SUL LTDA, desclassificada no âmbito do pregão eletrônico em epígrafe, protocolou, em 08 de maio de 2025, petição direcionada à Pregoeira do certame, solicitando a elaboração de parecer jurídico por este ente administrativo. Em sua manifestação, a cooperativa argumenta que sua desclassificação, ocorrida em 25 de abril de 2025, sob a justificativa de vedação à participação de sociedades cooperativas no processo licitatório, carece de fundamento legal. A peticionária alega que o estudo técnico preliminar (ETP) que embasou o certame restringiu a vedação de participação às cooperativas de prestação de serviços, não abrangendo aquelas que, como a Unimed, têm como objeto principal a comercialização de produtos, especificamente materiais médicos.

A cooperativa fundamenta seu pleito na Lei nº 5.764/1971, que disciplina as sociedades cooperativas, e na Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que, segundo alega, não impõe vedação à participação de cooperativas fornecedoras de bens. A peticionária sustenta que sua constituição e atuação se enquadram no fornecimento de materiais médicos e medicamentos, como seringas, luvas, cateteres e outros, conforme registrado em seus atos constitutivos e comprovado por notas fiscais. Desse modo, a decisão de desclassificação é apontada como desconforme aos princípios da legalidade, isonomia e competitividade, que regem as contratações públicas.

A decisão que culminou na exclusão da licitante foi proferida pela Pregoeira na fase de julgamento das propostas, porém poderia ter se dado a qualquer momento no certame, já que, como leciona Marçal Justen Filho, trata-se de condição de participação em sentido estrito, com a seguinte redação: *"É vedada a participação de sociedades cooperativas, de acordo com previsão editalícia e de*



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

seus anexos: Conforme edital: '3.8 Não poderão disputar esta licitação: [...] 3.8.14 Sociedade cooperativas, conforme justificativa encartada no ETP;' Conforme Termo de Referência: '1.13 Da Participação das Cooperativas 1.13.1 Não será admitida a participação de sociedades cooperativas no certame, considerando a vedação contida no art. 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, bem como a justificativa inserida no Estudo Técnico Preliminar, apêndice deste Termo de Referência.' Conforme Estudo Técnico Preliminar: '18. JUSTIFICATIVA PARA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS'.

A pronta reação da cooperativa, detalhando seus argumentos e referenciando legislação específica, demonstra um conhecimento aprofundado do direito administrativo e dos seus direitos em processos licitatórios. A clareza e a fundamentação da petição sugerem que a cooperativa está bem assessorada e ciente das nuances legais que envolvem a sua exclusão. Por outro lado, a decisão da Pregoeira, a qual, diga-se de passagem, baseou-se em orientação verbal nossa, demonstra uma adesão à literalidade do edital e do Termo de Referência, sem aparente consideração das especificidades apresentadas pela cooperativa em relação à sua natureza de fornecedora de bens e à real intenção da vedação expressa no ETP.

Eis o sucinto relato da controvérsia.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Da Admissibilidade da Solicitação

Inicialmente, reconhece-se a natureza atípica da solicitação de parecer jurídico formulada diretamente por um licitante. A assessoria jurídica deste Consórcio Público tem como destinatários os agentes públicos que o representam. Contudo, em observância ao princípio da instrumentalidade das formas, e considerando que a questão foi levada ao conhecimento desta assessoria, presume-se que a Pregoeira, responsável pela condução do certame, anuiu tacitamente com a análise da matéria, buscando o auxílio técnico-jurídico para a correta solução da controvérsia.

Embora a peticionante tenha delimitado os pontos sobre os quais gostaria que este parecer se manifestasse, cumpre ressaltar que a definição do escopo da análise jurídica compete a esta assessoria, detentora da autonomia técnica inerente à advocacia pública pela própria conformação do regime de Direito Público. Desta forma, serão considerados todos os aspectos relevantes para o deslinde da questão fática e jurídica apresentada, independentemente das sugestões da parte interessada. A necessidade de esclarecer a peculiaridade do pedido sublinha a importância de preservar o papel institucional do advogado público, garantindo a independência técnica na análise das questões, ao mesmo tempo em que se busca a eficiência na resolução de impasses surgidos no curso do procedimento licitatório.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

II.2 - Do Mérito

Considerações iniciais feitas, passamos à análise de mérito, a qual comportará uma pequena advertência introdutória. Inicialmente, fomos consultados, por solicitação oral, pela Pregoeira, acerca de como ela deveria proceder no caso posto à baila. Também oralmente, efetuamos uma rápida verificação das cláusulas editalícias, em cotejo com os documentos de constituição da cooperativa em epígrafe, e orientamos a que fosse seguida a letra fria dos atos internos que regem o certame: cláusula 1.13.1 do Termo de Referência e item 3.8.14 do Instrumento Convocatório, ambas vedando a participação de cooperativas na disputa.

Com base nessa orientação, a Sra. Giana Marcela Lorenzon adotou o ato desclassificatório acima reproduzido, o que deu azo à provocação da Unimed, levada a cabo pela petição já referida. Acontece que, tendo sido o ponto novamente submetido ao nosso crivo, o que provocou uma reflexão mais aprofundada e decantada do *punctum saliens*, decidimos rever o posicionamento outrora encampado, e passamos a entender que a solução mais adequada à regência legal é proceder ao acolhimento do pleito vazado pela Unimed e orientar a revisão, motivada, da sua desclassificação, com a sua conseqüente recondução ao torneio. É o que passaremos a expor a partir de agora.

A interpretação sistemática das peças que instruem o procedimento revela inequívoco descompasso entre a cláusula 1.13.1 do Termo de Referência – reproduzida no item 3.8.14 do edital – que veda a participação de cooperativas no torneio, e a fundamentação técnica que lhe dá suporte. O dispositivo proíbe, inicialmente, “a participação de sociedades cooperativas no certame”, porém o faz na exata medida do seguinte: “considerando a vedação contida no art. 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, bem como a justificativa inserida no Estudo Técnico Preliminar”. Observe-se o inteiro teor das cláusulas:

EDITAL

3 DA PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

(...)

3.8 Não poderão disputar esta licitação:

(...)

3.8.14 Sociedade cooperativas, conforme justificativa encartada no ETP;

TERMO DE REFERÊNCIA

1.13 Da Participação das Cooperativas

1.13.1 Não será admitida a participação de sociedades cooperativas no certame, considerando a vedação contida no art. 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017, bem como a justificativa inserida no Estudo Técnico Preliminar, apêndice deste Termo de Referência.

A proibição, embora expressa de forma ampla, remete explicitamente ao conteúdo do ETP e ao artigo 10 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017. A análise do ETP revela que a justificativa para a vedação da participação de cooperativas está intrinsecamente ligada à natureza do serviço a ser



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

contratado, notadamente quando este exige vínculo de subordinação, pessoalidade e habitualidade entre os cooperados e a Administração Pública. Tal entendimento encontra respaldo no artigo 10 da IN nº 5/2017 e na Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União. A Súmula nº 281 do TCU estabelece 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"*. A referência direta a esses dispositivos normativos dentro da cláusula de proibição demonstra que a intenção primária era restringir a participação de cooperativas de trabalho, cuja atuação se assemelha à terceirização de mão de obra, e não de cooperativas que atuam no fornecimento de bens.

Sob a ótica hermenêutica, o ponto de partida é a interpretação literal, que mostra que a cláusula-proibição foi efetuada com expressa referência ao conteúdo da justificativa encartada no ETP e do enunciado normativo do art. 10 da IN 05/2017. Logo, mesmo em termos puramente gramaticais, não há como entender a vedação de maneira dissociada daqueles complementos, os quais se referem à participação de cooperativas de trabalho, e não cooperativas de fornecimento de bens, como é a petionante. A vedação, portanto, dá-se na exata medida que emerge dessa constatação.

Passa-se, então, ao método interpretativo sistemático. A Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais sobre licitação e contratação administrativa, consagra, em seu artigo 16, a regra geral de permissão da participação de sociedades cooperativas em processos licitatórios. Embora o artigo 16, conforme se depreende do seu *locus* legal, trate da instrução do processo licitatório, fato é que o tratamento diferenciado dispensado às cooperativas, mencionado em outros diplomas legais, pressupõe a sua elegibilidade para participar dos certames. Com efeito, para fins de tratamento diferenciado nas contratações públicas, os agricultores familiares, os produtores rurais pessoas físicas, os microempreendedores individuais (MEI) e as sociedades cooperativas são equiparados a microempresas e empresas de pequeno porte (LC 123/2006, art. 3º-A, Lei 11.488/2007, art. 34, Decreto 8.538/2015, arts. 1º e 13). A própria menção a "sociedades cooperativas conforme o artigo 16 da Lei nº 14.133/2021" no item 3.7 do edital, que trata do tratamento favorecido, reforça a ideia de que a lei não estabelece uma vedação genérica à sua participação.

Ademais, a alínea "a" do inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas, fora das hipóteses previstas em lei. Uma vedação genérica à participação de todas as cooperativas, sem distinção quanto à natureza de sua atuação (serviços ou bens), e sem uma justificativa legal específica e pertinente ao objeto do certame (aquisição de materiais ambulatoriais), configura uma restrição indevida à competitividade, contrariando o disposto no artigo em tela. O princípio da competitividade, por sua vez, previsto no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, busca garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A exclusão apriorística de uma categoria inteira de potenciais licitantes, como as cooperativas fornecedoras de bens, sem uma razão legalmente sustentada, lesiona esse princípio fundamental.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Noutro giro, a interpretação teleológica igualmente afasta a restrição genérica: a finalidade da IN 5/2017 é evitar a burla a direitos trabalhistas quando a atividade a contratar for essencialmente serviço com dedicação exclusiva de mão de obra; não se destina a tolher o acesso de cooperativas que atuem como meras distribuidoras de produtos, caso dos materiais ambulatoriais ora licitados.

O método histórico-evolutivo haurido da hermenêutica também reforça a conclusão. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem evoluído em relação à participação de cooperativas em licitações públicas. Inicialmente, a Súmula nº 281/TCU, editada em 2012, estabeleceu a vedação à participação de cooperativas apenas quando a natureza do serviço licitado exigisse subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade entre o obreiro e o contratado. Contudo, o entendimento do TCU tem se direcionado para o repúdio a vedações genéricas, reconhecendo a possibilidade de participação de cooperativas em diversos tipos de contratação.

Recentemente, a questão foi retomada. No Acórdão 1.587/2022-TCU-Plenário, o Tribunal considerou possível a participação de cooperativa de trabalho em licitação destinada à contratação de serviços de enfermagem por hospital público federal. Na decisão, 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 às 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.

Também recentemente, aquela Corte reafirmou, no Acórdão nº 2622/2021-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, que as cláusulas restritivas em editais licitatórios devem sempre ser interpretadas restritivamente e amparadas em sólida motivação técnica, o que corrobora integralmente com a necessidade de revisar o ato de desclassificação da cooperativa em questão.

Em sede consultiva, o Parecer nº 00002/2023-DECOR/CGU/AGU, de lavra do Advogado da União, Ronny Charles Lopes de Torres, abordou a questão da participação de sociedades cooperativas em licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. O entendimento expresso no parecer é que a restrição à participação de cooperativas deve se limitar às hipóteses de contratação de mão de obra subordinada, não se aplicando ao fornecimento de bens. Essa orientação reforça a tese de que a vedação genérica imposta no edital do presente pregão eletrônico não se sustenta juridicamente em relação a uma cooperativa que atua no fornecimento de materiais ambulatoriais.

Partindo para o prisma doutrinário, é pertinente rememorar a posição de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2021), que destaca que quaisquer restrições à participação de licitantes precisam estar rigorosamente alinhadas à razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de invalidade, especialmente se desconectadas de elementos técnicos



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

consistentes e específicos relacionados ao objeto licitado. Ademais, a doutrina administrativista reforça, através da obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 34ª edição, 2021), que a interpretação das cláusulas editalícias deve sempre buscar o sentido mais coerente com a finalidade pública do procedimento, assegurando a ampliação da competitividade e evitando restrições genéricas e impertinentes.

Considerados todos os métodos de hermenêutica rapidamente abordados acima em sua relação com esse caso vertente, a análise do estatuto social da COOPERATIVA CENTRAL DE COOPERATIVAS UNIMED/RS revela que seu objeto social abrange a realização de "*compras, em caráter próprio ou por conta e risco das associadas, de equipamentos, materiais e insumos hospitalares, medicamentos e produtos para a saúde*". Essa descrição demonstra que a atividade principal da cooperativa é o fornecimento de bens, enquadrando-se como distribuidora de produtos médicos e hospitalares, e não como prestadora de serviços com alocação de pessoal em regime de subordinação. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 16, permite, em regra geral, expressamente, a participação de sociedades cooperativas em licitações, não fazendo distinção quanto à natureza dos bens ou serviços a serem fornecidos, desde que compatíveis com o objeto social da cooperativa.

Ainda que aqui incida o princípio da vinculação ao edital, o qual estabelece que a Administração Pública e os licitantes devem observar as regras e condições estabelecidas no instrumento convocatório, cabe destacar que esse princípio não é absoluto e deve ser interpretado em consonância com o princípio da legalidade, que exige que todos os atos da Administração Pública estejam em conformidade com a lei. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que o processo licitatório seja instruído com documentos que definam, entre outros elementos, os requisitos da contratação e as justificativas para sua determinação. A restrição à participação de cooperativas, conforme consta no edital, fundamenta-se em dispositivos (IN SEGES nº 5/2017 e ETP) que, em sua essência, visam a impedir a contratação de cooperativas de serviços em situações que configurem burla à legislação trabalhista. No caso em tela, para o fornecimento de bens, não se verifica no ETP uma justificativa técnica que ampare a vedação à participação de sociedades cooperativas. Portanto, a interpretação da cláusula editalícia deve ser realizada de forma a considerar os métodos acima abordados, especialmente o sistemático, considerando a legislação vigente e a real intenção da norma restritiva, sob pena de prevalecer uma interpretação literal que contraria a lei e os princípios que regem a licitação pública.

De mais a mais, o próprio edital, em seu item 3.7, prevê o tratamento favorecido às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas, nos termos do artigo 16 da Lei nº 14.133/2021. Essa disposição editalícia demonstra a intenção do Consórcio Público em promover a participação das cooperativas, em consonância com a legislação. A vedação genérica estabelecida em outros itens do edital e do Termo de Referência, portanto, parece resultar de um equívoco de redação ou de uma interpretação inadequada da legislação e da jurisprudência aplicáveis, especialmente considerando o objeto do certame, que é a aquisição de materiais ambulatoriais.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Em consequência, a solução juridicamente mais segura consiste em acolher o pleito da UNIMED, declarando a nulidade do ato de desclassificação, com a consequente reabertura da fase em que se encontrasse o pregão, quanto aos itens em que disputava, para incluí-la no certame. Tal providência harmoniza o edital com o ETP, prestigia a jurisprudência pacificada do TCU e maximiza a vantajosidade econômica pela ampliação do universo competitivo – ao mesmo tempo em que preserva o gestor de descobertas futuras de ilegalidade pelo controle interno ou externo.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto e considerando a análise hermenêutica das peças que instruem o procedimento licitatório, constata-se um desalinhamento entre a vedação genérica de participação de cooperativas prevista no edital e no Termo de Referência e a sua fundamentação, consubstanciada no ETP e na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017. A interpretação teleológica e sistemática desses dispositivos, em conjunto com a regência da Lei nº 14.133/2021 e a evolução da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente os Acórdãos nº 2.463/2019 e nº 1.587/2022, bem como o entendimento expresso no Parecer nº 00002/2023-DECOR/CGU/AGU e as contribuições da melhor doutrina, apontam para a ilegalidade da desclassificação da COOPERATIVA CENTRAL DE COOPERATIVAS UNIMED RIO GRANDE DO SUL LTDA. A natureza da cooperativa como fornecedora de bens, e não como prestadora de serviços com subordinação, reforça a impropriedade da vedação imposta. A manutenção da exclusão da referida cooperativa não se mostra juridicamente sustentável, confrontando os princípios da legalidade, da competitividade e da vinculação ao edital interpretado em conformidade com a lei.

Em face do exposto, recomenda-se, de forma justificada e mediante o devido procedimento administrativo, que a Pregoeira revise o ato de desclassificação da COOPERATIVA CENTRAL DE COOPERATIVAS UNIMED RIO GRANDE DO SUL LTDA, declarando a sua nulidade. Em consequência, sugere-se a reabertura da fase do pregão eletrônico em que se encontrava a cooperativa, relativamente aos itens em que apresentou proposta, para que seja reincluída no certame. Adicionalmente, recomenda-se uma revisão minuciosa do edital e do Estudo Técnico Preliminar para futuros procedimentos licitatórios, a fim de garantir a clareza das regras de participação e a sua plena consonância com a legislação e a jurisprudência atualizadas sobre a participação de cooperativas fornecedoras de bens em licitações públicas, devendo remanescer a proibição apenas para aqueles torneios em que, efetivamente, ocorra prestação de serviços em caráter subordinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Garibaldi, 14 de maio de 2025.



Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento
Sustentável da Serra Gaúcha

Ângelo Augusto Stumpf Ceccato

Assessor Jurídico – CISGA

OAB/RS 80.846

Matrícula funcional 3-5