



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Processo Administrativo Digital n. 12.127/2017 - Eleições 2018.  
Pregão Presencial Despesa de Eleição n. 56/2018 – Contratação de serviços de transporte com veículos de uso misto incluindo motoristas.  
Assunto: Impugnação ao Edital.  
Impugnante: SERSIL TRANSPORTES LTDA.

Cuida-se de procedimento licitatório objetivando contratar serviços de transporte com veículos de uso misto incluindo motoristas, a fim de atender as necessidades deste Regional na antevéspera, véspera e dia das eleições (tríduo eleitoral) nos 1º e 2º turnos (este último, se houver), conforme o Edital do Pregão Presencial Despesa de Eleição n. 56/2018<sup>1</sup>.

Publicado<sup>2</sup> o Instrumento Convocatório, o certame foi suspenso<sup>3</sup> em razão da impugnação formulada pela empresa SERSIL TRANSPORTES LTDA.<sup>4</sup>

A Impugnante insurge-se contra os termos do item 1 da Cláusula V<sup>5</sup> e subitem 2.5<sup>6</sup> do Anexo VII do Edital, que permitem a participação de cooperativas na licitação.

---

<sup>1</sup> Documento n. 95.511/2018.

<sup>2</sup> Documento n. 95.508/2018.

<sup>3</sup> Documento n. 108.007/2018.

<sup>4</sup> Documento n. 108.002/2018.

<sup>5</sup> V – DA MICROEMPRESA OU EMPRESA DE PEQUENO PORTE OU SOCIEDADE COOPERATIVA EQUIPARADA NA FORMA DO ART. 34 DA LEI Nº 11.488/2007



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Aduz serem ilegais tais disposições, pois a execução do objeto da licitação demandaria subordinação (dos *cooperados em relação a Cooperativa/Administração*), pessoalidade (oferecimento à contratante *de relação nominal de motoristas a serem apresentados para a prestação dos serviços*) e habitualidade (*frequência de trabalho pré-determinada* pela contratante), caracterizando, assim, relação de emprego incompatível com a natureza jurídica das referidas sociedades.

Para respaldar os respectivos argumentos, colaciona decisões do C. Tribunal de Contas da União e do C. Superior Tribunal de Justiça, que impediram a participação de cooperativas no procedimento em exame.

Nesse contexto, pede a revisão do Convocatório com o fim de *vedar expressamente a participação de cooperativas*.

---

1 – Ficam concedidos às sociedades cooperativas que tenham auferido, no ano-calendário anterior, receita bruta até o limite definido no inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nela incluídos os atos cooperados e não cooperados, os mesmos benefícios previstos às microempresas ou empresas de pequeno porte, nos termos do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007. (grifos do original)

6(...) ANEXO VII

DOCUMENTAÇÃO PARA HABILITAÇÃO

(...)

2.Documentos relativos à habilitação jurídica:

(...)

2.5 – cooperativas: listagem contendo o nome de todos os associados da cooperativa de mão de obra, em atendimento ao parágrafo 1º da Cláusula 3ª do Termo de Conciliação Judicial (homologado em 05 de junho de 2003) firmado pela União representada pela Advocacia Geral da União, e pelo Ministério Público do Trabalho nos autos do processo nº 01082-2002-020-10-00-0, perante a Vigésima Vara do Trabalho de Brasília/DF. (grifos do original).



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Alternativamente, pleiteia a inclusão no Edital das seguintes exigências destinadas à licitante cooperativa:

1) entrega de Ata registrada na Junta Comercial contemplando Estatuto assegurado das garantias tratadas nos incisos I, IV, V, VI e VII do *caput*, bem como o disposto no § 6º, ambos do artigo 7º<sup>7</sup>, da Lei n. 12.690<sup>8</sup>, de 19 de julho de 2012<sup>9</sup>;

2) prova do cumprimento da Instrução Normativa n. 05/2017<sup>10</sup>, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, especialmente quanto à adoção do Plano de Gestão Operacional previsto no artigo 10 desse Diploma.

---

<sup>7</sup> Art. 7º A Cooperativa de Trabalho deve garantir aos sócios os seguintes direitos, além de outros que a Assembleia Geral venha a instituir:

I – retiradas não inferiores ao piso da categoria profissional e, na ausência deste, não inferiores ao salário mínimo, calculadas de forma proporcional às horas trabalhadas ou às atividades desenvolvidas;

(...)

IV – repouso anual remunerado;

V – retirada para o trabalho noturno superior à do diurno;

VI – adicional sobre a retirada para as atividades insalubres ou perigosas;

VII – seguro de acidente de trabalho.

(...)

Parágrafo 6º As atividades identificadas com o objeto social da Cooperativa de Trabalho prevista no inciso II do *caput* do art. 4º desta Lei, quando prestadas fora do estabelecimento da cooperativa, deverão ser submetidas a uma coordenação com mandato nunca superior a 1 (um) ano ou ao prazo estipulado para a realização dessas atividades, eleita em reunião específica pelos sócios que se disponham a realizá-las, em que serão expostos os requisitos para sua consecução, os valores contratados e a redistribuição pecuniária de cada sócio partícipe.

<sup>8</sup>Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOP; 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.

<sup>9</sup> Editada após a lavratura do Termo de Conciliação Judicial tratando do assunto (vide nota de rodapé n. 6).

<sup>10</sup> Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Após analisar minuciosamente as questões suscitadas pela Impugnante, o Sr. Pregoeiro<sup>11</sup> opinou pelo não acolhimento das razões ofertadas pela Impugnante, propondo incluir *no rol de documentos habilitatórios a serem apresentados pelas sociedades cooperativas a documentação prevista no artigo 17, §3º, da Resolução n. 23.234<sup>12</sup>, de 25 de março de 2010, do Colendo Tribunal Superior Eleitoral<sup>13</sup>.*

**É o relatório. Decido.**

Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade, conheço da impugnação e passo ao exame do mérito.

Não há respaldo legal para *vedar...a participação de cooperativas* no certame, como pede a Impugnante.

O modelo de contratação explícito no Edital impugnado já foi objeto de análise pelo egrégio Plenário do Colendo Tribunal de Contas da União, mediante o v. Acórdão n. 2116/2014<sup>14</sup>, por ocasião da realização por este Regional do Pregão Presencial Despesa de Eleição n. 69/2014, em sede de representação formulada pela Associação das Empresas de Transportes Leves e Pesados e Locadora de Veículos do Brasil.

---

<sup>11</sup> Documento n. 117.462/2018.

<sup>12</sup> Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços no âmbito da Justiça Eleitoral.

<sup>13</sup> TSE.

<sup>14</sup> Relator Ministro José Jorge. Ata n. 32/2014. Data da Sessão: 20/8/2014. Publicado em 27/8/2014 - TC n. 017.833/2014-0.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

No que ora interessa, explicitou o voto condutor desse  
julgado:

(...)

11. A súmula 281 do TCU estabelece a vedação de 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 personalidade e habitualidade.

(...)

15. No presente caso, o objeto do pregão é locação de veículos para transporte de passageiros e cargas. Não se trata de contratação de mão-de-obra pura e simples. Deve ser considerado também que os veículos não são fornecidos pela entidade licitante, interessada na contratação dos serviços, o que poderia dar ensejo à caracterização de vínculo de subordinação e de relação de emprego. Dessa forma, não haveria óbice à participação de cooperativas no pregão em questão.

(...)

24. Analisados os elementos constantes dos presentes autos, verifica-se que não procedem os fatos narrados na representação que deu origem a estes autos, considerando que, no Pregão 69/2014 do TRE/SP, os serviços a serem prestados prescindem de subordinação, personalidade e habitualidade dos trabalhadores, sendo adequado para uma cooperativa e, portanto, não exigindo que haja relações próprias de emprego. Não há assim, óbice a participação de cooperativas no referido certame...

(...).

Aplica-se idêntico raciocínio para a situação em exame, sendo que as regras do Convocatório ora rebatido, a exemplo das destacadas pela Impugnante<sup>15</sup>, não induzem à caracterização de relação de emprego.

---

<sup>15</sup> Fixação do tempo total estimado de execução dos serviços; individuação dos condutores dos veículos, e apresentação destes aos responsáveis pelos locais de execução do objeto para organização da prestação dos os serviços.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Tais requisitos são os mínimos indispensáveis para caracterizar o objeto adequadamente, permitindo, dentre outros aspectos, à contratante indicar – e buscar suprir – as respectivas necessidades, além de fiscalizar o cumprimento do ajuste, e, à contratada, dimensionar a prestação dos serviços e ofertar a sua proposta.

Assim, impedir a participação de cooperativas em Pregão destinado a contratar serviços de transporte com veículos incluindo motoristas, a serem executados na antevéspera, véspera e dia da eleição, significaria, ao contrário do que quer fazer crer a Impugnante, restringir injustificadamente a competição e, conseqüentemente, afrontar o Princípio da Isonomia, um dos pilares do procedimento licitatório.

Nesse sentido estabelece o artigo 3<sup>o</sup><sup>16</sup>, da Lei n. 8.666<sup>17</sup>, de 21 de junho de 1993:

**Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Norma geral, aplicável aos pregões por força do artigo 9º da Lei n.10.520, de 17 de julho de 2002.

<sup>17</sup> Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.



PODER JUDICIÁRIO  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

§ 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<sup>19</sup>;

(...).

E, quanto à isonomia, ensina Marçal Justen Filho<sup>20</sup>:

(...)

**5.1) A isonomia e a tutela ao interesse privado**

A isonomia significa, de modo geral, o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a Administração.

Como decorrência direta e imediata da isonomia, é vedado à Administração escolher um particular sem observância de um procedimento seletivo adequado e prévio, em que sejam estabelecidas exigências proporcionadas à natureza do objeto a ser executado.

Sob esse ângulo, a isonomia significa o direito de cada particular participar na disputa pela contratação administrativa, configurando-se a invalidade de restrições abusivas, desnecessárias ou injustificadas.

(...)

**5.1.1) A isonomia e a tutela aos interesses coletivos**

---

<sup>18</sup> Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª ed. – SP, Revista dos Tribunais, 2014, páginas. 69/70.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Mas a isonomia também se configura como proteção ao interesse coletivo. A ampliação da disputa significa a multiplicação de ofertas e a efetiva competição entre os agentes econômicos. Como decorrência da disputa, produz-se a redução dos preços e a elevação da qualidade das ofertas, o que traduz em contratações mais vantajosas para a Administração.

Sob esse prisma, a isonomia reflete a proteção aos interesses coletivos.

(...)

Assim se passa porque a ampliação do universo de licitantes propicia a redução dos gastos públicos.

(...).

Portanto, como já dito, não existe fundamento jurídico para excluir as cooperativas de participação no certame.

Melhor sorte não assiste à Impugnante no que tange à adoção, quanto às cooperativas, das medidas relacionadas nos incisos I, IV, V, VI e VII do *caput*, bem como do disposto no § 6º, ambos do artigo 7º, da Lei n. 12.690/2012, e na Instrução Normativa n. 05/2017<sup>21</sup> da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

<sup>22</sup> MPDG.





**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Conforme expôs o Sr. Pregoeiro<sup>23</sup>, a Lei n. 12.690/2012<sup>24</sup> não é aplicável à presente licitação, por excluir de seu âmbito *as cooperativas que atuam no setor de transporte regulamentado pelo poder público e que detenham, por si ou por seus sócios, a qualquer título, os meios de trabalho* (artigo 1º, inciso II).

Também esclarece esse servidor:

(...)

O objeto do certame abrange a prestação de serviços de transporte com veículos de uso misto, conceituados pelo edital como aqueles com capacidade para transporte de passageiros e cargas..., com motorista, combustível e quilometragem livre incluídos devendo desempenhar seus serviços na Secretaria e nos Cartórios Eleitorais da cidade de São Paulo.

Tem-se, portanto, que o objeto configura ***serviço de transporte de pessoas e bens de natureza municipal*** prestado dentro do território do Município de São Paulo.

Dentro de sua competência, a Prefeitura de São Paulo regulamenta os seguintes serviços de transporte com uso de veículos mistos:

1. transporte coletivo privado de passageiros na modalidade fretamento, regido pela Lei nº 16.311/2015 e regulamentado pelas Portarias 071/16 – SMT.GAB, 072/16 – SMT.GAB, 073/16 – SMT.GAB e 167/16 – DTP.GAB.

2. serviço de carga a frete, regulamentado pela Portaria nº 146/2008 DTP/SMT.

---

<sup>23</sup> Documento n. 117.462/2018.

<sup>24</sup> Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOP; 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.



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Assim, estando o objeto do certame abrangido por modalidades de serviços de transporte regulamentadas pelo Poder Público paulistano, as sociedades cooperativas aptas a prestarem o serviço são aquelas que a própria Lei nº 12.690/12 exclui de sua abrangência...

Isto posto, pugno pelo não acolhimento da proposta de exigência dos documentos previstos no mencionado diploma legal, visto não ser aplicável ao objeto do certame.  
(...).

Da mesma forma, a Instrução Normativa n. 05/2017 da Secretaria de Gestão do MPDG não alcança o certame deste Regional, por existir regramento próprio no âmbito da Justiça Eleitoral (Resolução n. 23.234/2010<sup>25</sup>, do C. TSE).

Quanto a esse tópico, é o caso de acolher a manifestação do Sr. Pregoeiro para incluir no Instrumento Convocatório a necessidade de apresentação pelas cooperativas, na fase de habilitação, dos documentos referidos no artigo 17, §3º, da mencionada Resolução<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços no âmbito da Justiça Eleitoral.

<sup>26</sup> Art. 17. Na elaboração dos instrumentos convocatórios devem ser observados:

(...)

§3º Sendo permitida a participação de cooperativas, o instrumento convocatório exigirá, na fase de habilitação:

I – relação dos cooperados que atendem aos requisitos técnicos para a contratação e execução do contrato, com as respectivas atas de inscrição;

II – declaração de regularidade de situação do contribuinte individual – DRSCI de cada um dos cooperados relacionados;

III - comprovação do capital social proporcional ao número de cooperados necessários à prestação do serviço;

IV - comprovante de registro na organização das cooperativas brasileiras ou na entidade estadual, se houver;

V – documento comprobatório de integração das respectivas quotas-partes pelos cooperados que executarão o contrato;



**PODER JUDICIÁRIO**  
*Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo*

Ante o exposto, satisfeitos os pressupostos de admissibilidade, conheço da impugnação apresentada pela empresa SERSIL TRANSPORTES LTDA., para, no mérito, adotando como razões de decidir a essência do pronunciamento do Sr. Pregoeiro<sup>27</sup>, negar-lhe provimento, rejeitando os pedidos de exclusão de participação das cooperativas na licitação e de incidência da Lei n. 12.690/2012 e da Instrução Normativa n. 05/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Determino, no entanto, a inclusão no Edital da exigência das sociedades cooperativas apresentarem, na fase de habilitação do certame, os documentos referidos no artigo 17, §3º, da Resolução/TSE n. 23.234/2010.

À Secretaria de Administração de Material para as providências subsequentes.

São Paulo, em 23 de julho de 2018.

**CARLOS EDUARDO CAUDURO PADIN**  
Presidente

---

VI – ata de fundação, estatuto social com a ata da assembleia que o aprovou, regimento dos fundos instituídos pelos cooperados, com a ata da assembleia que o aprovou e editais de convocação das três últimas assembleias gerais extraordinárias; e

VII – ata da sessão em que os cooperados autorizaram a cooperativa a contratar o objeto da licitação.

<sup>27</sup> Documento n. 117.462/2018.