

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico nº 041/2025

Processo Administrativo nº 151/2025

Interessado: COOPSEV – Cooperativa de Trabalho de Serviços Gerais

CNPJ: 40.853.943/0001-81

### I – DO CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação apresentada pela COOPSEV é tempestiva, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido protocolada no prazo legal de até três dias úteis antes da abertura do certame. Assim, é regularmente conhecida.

### II – DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

A cooperativa impugnante sustenta que a vedação à sua participação no certame, prevista no edital, seria ilegal por restringir a competitividade e violar os princípios da isonomia e ampla concorrência. Argumenta que a Lei nº 12.690/2012, ao disciplinar as cooperativas de trabalho, garante em seu art. 10, §2º, que essas entidades não podem ser impedidas de participar de licitações públicas, desde que o objeto licitado esteja previsto no estatuto social da cooperativa.

Ainda, invoca o art. 16 da Lei nº 14.133/2021, que admite a participação de cooperativas em licitações, desde que observados requisitos como autogestão, autonomia operacional e a capacidade técnica dos cooperados para executar o objeto contratual. Cita também a Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, que orienta sobre a contratação de cooperativas para execução de serviços, desde que haja rodízio operacional e ausência de subordinação entre a Administração Pública e os cooperados.

### III – DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL PARA A MANUTENÇÃO DO EDITAL

Ainda que as normas citadas reconheçam a possibilidade de participação de cooperativas em licitações públicas, tal participação não é irrestrita, sobretudo quando se trata da contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, como ocorre no presente certame.

A contratação pretendida exige, por sua natureza, prestação de serviços com subordinação direta, pessoalidade e habitualidade, condições incompatíveis com o regime cooperativista. Tal conclusão encontra respaldo na própria Lei nº 12.690/2012, que veda, em seu art. 5º, a utilização da cooperativa como instrumento para intermediação de mão de obra subordinada.



A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) também reconhece que a contratação de cooperativas para serviços como limpeza, portaria e recepção pressupõe subordinação, o que contraria a natureza dessas entidades. Decisão recente no AgInt no RMS 42046/AC, de 2022, firmou o entendimento de que não há ilegalidade em cláusulas editalícias que vedem a participação de cooperativas em tais casos, especialmente quando a execução dos serviços exige vínculo de natureza trabalhista.

Além disso, a Administração Pública Federal está vinculada ao Termo de Conciliação Judicial firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho, nos autos da Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0, no qual se comprometeu a não contratar cooperativas para atividades que envolvam subordinação, como limpeza, manutenção e conservação predial. Esse compromisso foi reconhecido como vigente e aplicável mesmo após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, conforme o Parecer nº 00002/2023/DECOR/CGU/AGU, emitido pela Advocacia-Geral da União.

O entendimento de que o novo regime jurídico das licitações não revogou tais limitações é reforçado pelo doutrinador Joel de Menezes Niebuhr, que destaca que, embora cooperativas legítimas sejam antes de autogestão, é comum que falsos modelos de cooperativas atuem como empresas disfarçadas, intermediando mão de obra subordinada, o que acarreta riscos jurídicos e financeiros à Administração, incluindo ações trabalhistas e responsabilidade subsidiária, conforme preconizado pela Súmula 331 do TST.

Adicionalmente, a Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União (TCU) também orienta que é vedada a participação de cooperativas quando a natureza do serviço exigir vínculo de subordinação, o que se verifica no presente caso. A interpretação da nova Lei de Licitações deve, portanto, ser sistemática e harmônica com esse conjunto normativo e jurisprudencial.

A Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, embora aplicável subsidiariamente à Lei nº 14.133/2021 (conforme reconhecido pela IN SEGES nº 98/2022), reforça a exigência de autonomia operacional dos cooperados e da inexistência de relação hierárquica entre a Administração e os prestadores do serviço. Não é o caso dos serviços licitados neste pregão, os quais demandam controle, supervisão direta e dedicação exclusiva.

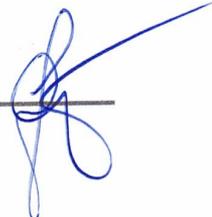
#### IV – DO PARCELAMENTO DO OBJETO

Quanto à alegação de que o Lote III deveria ser desmembrado por conter cargos com exigências técnicas distintas, como o de Engenheiro Civil Jr., a divisão do objeto foi analisada e descartada com base no art. 40 da Lei nº 14.133/2021, o qual prevê o parcelamento apenas quando houver viabilidade técnica e vantagem econômica. No caso, o planejamento demonstrou que o fracionamento comprometeria a execução integrada das atividades contratadas, sem agregar benefício à Administração.

#### V – CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando os fundamentos jurídicos e técnicos supramencionados, esta Comissão decide:

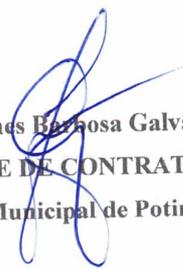
- Conhecer a impugnação apresentada pela COOPSEV, por ser tempestiva;



- No mérito, julgá-la improcedente, mantendo-se inalteradas as disposições do edital do Pregão Eletrônico nº 041/2025, em razão de:
  - A natureza dos serviços licitados exigir dedicação exclusiva de mão de obra, com características de subordinação, incompatíveis com a atuação de cooperativas;
  - A restrição editalícia estar amparada em jurisprudência do STJ, na Súmula 281 do TCU e nos pareceres vinculantes da AGU e CGU;
  - A vedação estar em consonância com o Termo de Conciliação Judicial firmado com o MPT, ainda vigente;
  - Não se vislumbrar vantagem técnica ou econômica no fracionamento do objeto licitado, sendo correta a sua configuração atual.

Impugnação conhecida e improcedente no mérito.

Potiraguá – BA, 25 de Junho de 2025

  
James Barbosa Galvão  
AGENTE DE CONTRATAÇÃO  
Prefeitura Municipal de Potiraguá – BA

James Barbosa Galvão  
Agente de Contratação - Pregoeiro  
Portaria Nº 08/2025