



A COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA/ES

PREGÃO ELETRONICO: Nº 008/2025

A empresa **BCM CONTROLE DE NEGOCIOS, GESTAO E PARTICIPACOES LTDA**, devidamente cadastrada no CNPJ sob nº 13.292.734/0001-33, sediada na Rua PC DO MERCADO, nº 294, CENTRO, município de CENTRAL, estado de BA, neste ato representada pelo seu representante legal o **EVERTON FELIPE MIRANDA MACHADO**, vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao edital em epígrafe, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Analisando o Edital, a requerente identificou a necessidade de alterações, conforme a seguir se demonstrará.

II. DA PROIBIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS EM RAZÃO DO OBJETO DO CERTAME:

É objeto do certame a contratação de empresa especializada em prestação de serviços com mão de obra terceirizada.

Conforme entendimento consolidado na **Súmula nº 281** do Tribunal de Contas da União (TCU), que **veda** a participação de cooperativas em licitações para **prestação de serviços com mão de obra contínua**.

A existência de subordinação entre os profissionais alocados para a execução dos serviços e a cooperativa **impede** que COOPERATIVAS participem do certame.

A vedação aqui pretendida não ter por fundamento o simples fato de se tratar de Cooperativa, **mais sim, por ser Cooperativa de mão-de-obra**, sendo que a natureza do serviço licitado demanda a necessidade de subordinação jurídica entre o prestador de serviço e a empresa contratada, bem assim de pessoalidade e habitualidade, e por definição não existe vínculo de emprego entre as cooperativas e seus associados, estando expressa na Súmula 281 do TCU, **a qual veda expressamente a participação de**



cooperativas em licitação quando houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

Há inclusive TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL firmado entre a União Federal e o Ministério Público do Trabalho, datado de 05 de junho de 2003 e homologado judicialmente através do Processo nº 1082/02, da 20ª Vara do Trabalho de Brasília/DF, o qual estabelece que, nas licitações federais:

É vedada a participação de pessoas jurídicas organizadas sob forma de cooperativas, tendo em vista que, pela natureza dos serviços, existe a necessidade de subordinação jurídica entre o prestador de serviço e a empresa contratada, bem assim de pessoalidade e habitualidade, e por definição não existe vínculo de emprego entre as cooperativas e seus associados.

Essa a linha seguida pelo Tribunal de Contas da União ao autorizar a vedação à participação de cooperativas no certame. Vejamos trecho do Acórdão nº 975/2005-Segunda Câmara:

Defina, quando da realização de licitações para contratação de mão-de-obra terceirizável, a forma pela qual o labor será executado com supedâneo em contratações anteriores. Se ficar patente que essas atividades ocorrem, no mais das vezes, na presença do vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor de serviços, deve o edital ser expresso (e fundamentado) quanto a esse ponto, o que autorizará a vedação à participação de cooperativas de trabalho, ou de mão-de-obra, de acordo com entendimento firmado no Acórdão nº 1815/2003 – Plenário – TCU.

No mesmo sentido, foram reiteradas decisões (Acórdão nº 1815/2003- Plenário, Acórdão nº 307/2004-Plenário) que culminaram com a publicação da Súmula nº 281 do TCU:

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.

Há vedação disposta no Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a AGU. Conforme **PARECER n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU**, aprovado pelo **DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00006/2023/SGPP/CGU/AGU**:

64. Assim, considera-se de difícil superação que as cooperativas, mesmo sob a lógica da nova lei, venham a participar de modo geral dos certames licitatórios para prestar serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, cujas características encontram-se bem delineadas no artigo 6º, XVI, da



Lei nº 14.133/2021, ou seja, em que modelo de execução contratual exija entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

[...]

67. Diante de todo o exposto, como proposta de uniformização do tema, **defendemos que o art. 16 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado sistematicamente**, e acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das Cooperativas, não prejudicando a vigência do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU.

68. Nesta linha, legítimo o entendimento de que a União **deve se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho** nas hipóteses em que a execução dos **serviços terceirizados**, por sua própria natureza, demande vínculo de emprego dos trabalhadores em relação à contratada, nos termos definidos pelo Termo de Conciliação Judicial homologado pela Justiça do Trabalho nos autos da ação civil pública nº 01082-2002-020-10-00-0, firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União. (grifos nossos)

A razão para essa vedação é simples. Se assim não fosse, a disciplina das cooperativas violaria pilar basilar do Direito do Trabalho (art. 3º, da CLT). Nesse conflito de interesses e valores, direito das cooperativas x diretriz para a formação das relações de trabalho, prevaleceu o segundo, pois se relaciona com direito constitucional fundamental.

Assim, é possível dizer que, como regra, é permitida a participação de cooperativas em licitações. A **exceção** fica por conta das contratações cujo objeto envolva **o exercício de atividade que demande a existência de vínculos de emprego/subordinação desses profissionais com a pessoa jurídica contratada (cooperativa), bem como dispensam os elementos da habitualidade e pessoalidade, COMO NO CASO DA PRESENTE LICITAÇÃO.**

Corroborando com essa linha de argumentação, foi publicada a Lei nº 12.690/2012, confirmando que a celeuma envolvendo a contratação de cooperativas possui uma regra (tendente à possibilidade de participação em licitação), e uma exceção (pela impossibilidade, para atividades que, pela sua natureza,



exijam subordinação de mão de obra). É o que se extrai do teor do art. 10, §2º c/c art. 5º, 1, da citada Lei.

A matéria já foi apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça. O entendimento daquela Corte se encontra consolidado no sentido da 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.

A decisão que consagrou este entendimento junto ao STJ está assim ementada:

AGRAVO REGIMENTAL - SUSPENSÃO LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA - DEFERIMENTO - COOPERATIVA DE MÃO-DE-OBRA - LICITAÇÃO - TERMO DE ACORDO FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADAS. 1. Na contratação de empresa comercial fornecedora de mão-de-obra pode a administração precaver-se do risco de pagar duas vezes por um mesmo serviço, exigindo, a cada liberação do pagamento pelos serviços contratados, a apresentação do comprovante de quitação da empresa para com as obrigações trabalhistas e previdenciárias de seus empregados, precaução impossível de ser tomada em se tratando de cooperativa, pois, nesse caso, não há reconhecimento prévio de vínculo empregatício entre o cooperado e a cooperativa que a obrigue ao pagamento de tais verbas. Ameaça de lesão à economia pública decorrente da possibilidade de, em contratando mão-de-obra cooperativada, vir a administração a ser condenada, em ação trabalhista, a pagar duas vezes por um mesmo serviço prestado, por não haver meios de acautelar-se preventivamente. 2. Não é a via excepcional da suspensão de liminar em mandado de segurança o meio processual adequado ao exame da constitucionalidade de termo de compromisso firmado pela União, nem tampouco da legalidade de vedação contida em edital de licitação, o que poderá ser aferido nas vias ordinárias próprias. 3. Permanecendo válido termo de acordo firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia Geral da União, pelo qual a União se obrigou a não contratar trabalhadores por meio de cooperativas de mão-de-obra para prestação de serviços ligados às suas atividades fim ou meio, quando o labor, por sua natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, quer em relação ao fornecedor de serviços, a inobservância dessa diretriz por quaisquer dos órgãos da administração pública federal, configura ameaça de lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa; 4. Agravo Regimental não provido.



(AGRG NA SS 1352/RS, REL. MINISTRO EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, JULGADO EM 17/11/2004, DJ 09/02/2005 P. 165).

Como consequência desta posição, também está consolidado o entendimento que reconhece a legalidade da previsão editalícia que proíbe a participação de cooperativas em licitações de serviços em que a forma de prestação implica em situação de subordinação e, diante da impositividade da legislação trabalhista, os tomadores de serviço são responsáveis solidários por pagamento dos direitos trabalhistas e previdenciários, o que é notoriamente prejudicial ao licitante, como no caso da presente licitação, em que os serviços serão prestados por serventes de limpeza.

Assim, considerando que o objeto da licitação é a contratação de mão-de-obra, cuja natureza demanda necessidade de subordinação, **deve ser incluído no Edital item específico vedando a participação de Cooperativas.**

III. TRIBUTAÇÃO PELO SIMPLES NACIONAL

De acordo com o Edital, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte poderão se beneficiar do regime de tributação pelo Simples Nacional.

Todavia, a lei Complementar 123/06 é bem clara quando diz em seu Inciso XII do Artigo 17 quanto a proibição de empresas prestadoras de Serviços Contínuos de Cessão ou Locação de Mão-de-obra, vejamos o que diz:

Art. 17. **Não poderão** recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou empresa de pequeno porte: (Redação dada pela Lei Complementar nº 167, de 2019)

XII - que realize **cessão ou locação de mão-de-obra;**

Ressalta-se que a vedação não é sobre a participação no processo, mas sim sobre o recolhimento dos impostos, que não podem ser na forma do Simples Nacional.

A jurisprudência do TCU (Acórdão 4023/2020-Segunda Câmara) é no sentido da **vedação à licitante**, optante pelo Simples Nacional, da **utilização dos benefícios tributários** do simples nacional na proposta de preços e na execução do contrato, com relação ao recolhimento de tributos, devendo em caso de contratação, providenciar a exclusão obrigatória desse regime tributário diferenciado a contar do mês seguinte ao da assinatura do contrato, nos termos do art. 31, inciso II, da referida lei complementar.

O edital, ao permitir que licitantes optantes pelo Simples Nacional apresentem propostas sem exigir a demonstração da carga tributária real e adequada ao regime tributário aplicável, incorre em omissão grave.



Isso possibilita que empresas apresentem preços artificiais, favorecidos por uma tributação que não poderá ser efetivamente aplicada durante a execução contratual, o que **viola o princípio da isonomia** entre os licitantes, **compromete a exequibilidade** das propostas, pois oculta tributos que efetivamente serão devidos e expõe a Administração Pública **a riscos de inexecução ou reequilíbrio contratual futuro**.

Caso uma empresa optante pelo Simples se consagra vencedora na fase de lances, deve ser solicitado uma planilha de composição de custos, incluindo a tributação, para que seja demonstrada que a licitante não esteja usufruindo do benefício do regime de tributação do Simples Nacional.

IV. DO PEDIDO

Diante de todo exposto, requer o recebimento da presente impugnação e posterior o seu **acolhimento**, para que seja incluído item no **Edital vedando expressamente participação de Cooperativas** no certame, assim como a **vedação da utilização dos benefícios do Simples Nacional na tributação**, em razão do objeto (locação de mão-de-obra), respeitando o princípio da ISONOMIA e da LEGALIDADE, sob pena de nulidade do certame por ilegalidade.

Após, seja republicado o novo texto do Edital pelos meios oficiais, sendo garantida a reabertura do prazo para a realização do certame.

Nestes termos, pede deferimento.

Central/BA, 30 de junho de 2025.

EVERTON FELIPE MIRANDA MACHADO

CPF: 031.522.325-19

Proprietário



DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico nº 008/2025

Processo Administrativo nº 22428/2024 – SEGEPLAN

Resposta à impugnação, protocolada pela empresa BCM Controle de Negócios, Gestão e Participações LTDA.

1. Da Participação de Cooperativas em Licitações de Serviços Contínuos com Mão de Obra Terceirizada

A impugnante argui a vedação de participação de cooperativas em virtude do objeto do certame, qual seja, a contratação de empresa especializada em prestação de serviços com mão de obra terceirizada, fundamentando-se na Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União (TCU).

Contrariamente ao exposto, este Edital, em seu item 9.5, prevê expressamente o tratamento favorecido para as sociedades cooperativas, em conformidade com o artigo 16 da Lei nº 14.133, de 2021. A Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao dispor de forma específica sobre a participação de cooperativas, atualiza o ordenamento jurídico e deve ser aplicada em detrimento de entendimentos anteriores que não refletem a disciplina legal vigente.

O Art. 16 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as cooperativas, quando em conformidade com os requisitos previstos em lei, podem participar de licitações, inclusive aquelas que envolvam serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, desde que comprovem sua capacidade técnica e operacional e o regime jurídico aplicável, garantindo a ausência de subordinação direta entre os cooperados e o contratante da Administração Pública, e observando os requisitos de habilitação técnica dispostos no Edital.

Assim, a permissão para a participação de cooperativas está em estrita consonância com a Lei Federal nº 14.133/2021, norma de hierarquia superior e de aplicação cogente, que confere às cooperativas a possibilidade de contratar com a Administração Pública.

2. Da Utilização dos Benefícios do Simples Nacional na Tributação e a Exequibilidade das Propostas

A impugnante argumenta que empresas optantes pelo Simples Nacional não deveriam usufruir de seus benefícios fiscais em propostas para serviços de locação de mão de obra, sob pena de violação ao princípio da isonomia e comprometimento da exequibilidade das propostas. Sugere, ainda, a exigência de planilha de composição de custos para empresas do Simples Nacional vencedoras, a fim de demonstrar a não utilização indevida do regime tributário.

O Edital, em seu item 9.5, concede tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, o que inclui as optantes pelo Simples Nacional, nos limites da Lei Complementar nº 123, de 2006. Este tratamento diferenciado está em





conformidade com o disposto no art. 4º, §§ 1º ao 3º, da Lei nº 14.133/2021, que preserva as prerrogativas estabelecidas pela Lei Complementar nº 123/2006.

A Lei de Licitações atual permite que a Administração, quando houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, efetue diligências para que a licitante comprove a exequibilidade da proposta. O item 13.10 do Edital prevê expressamente a possibilidade de tais diligências para aferir a exequibilidade e a legalidade das propostas.

Portanto, a simples condição de optante pelo Simples Nacional não constitui, por si só, um fator de desclassificação ou irregularidade, desde que a proposta apresentada seja exequível e compatível com os preços de mercado, e que a empresa comprove, quando solicitado, a formação de seus custos. A Administração possui os mecanismos necessários, previstos no Edital e na Lei nº 14.133/2021, para fiscalizar a conformidade das propostas e a exequibilidade dos preços ofertados, assegurando a isonomia entre os licitantes e a busca pela proposta mais vantajosa.

3 - Conclusão

Diante do exposto, os pedidos de alteração formulados na impugnação não serão acolhidos, uma vez que as disposições do Edital estão em consonância com a legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021.

Este parecer técnico-jurídico será devidamente registrado e publicado no Portal de Compras Públicas, conforme item 6.9 do Edital.

Serra/ES, 01 de julho de 2025.

Jeovanio Lacerda Gusmão

Larissa Luciana Kapiche

Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento – SEGEPLAN
Prefeitura Municipal da Serra – ES



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003500340037003200380035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **JEOVANIA LACERDA GUSMAO** em **01/07/2025 13:46**

Checksum: **8BF50B0F2DDEF4F0BF11D5E114879B4D4E56F9ABEC5169EBAC5F187E6BB865C7**

Assinado eletronicamente por **LARISSA LUCIANA KAPICHE** em **01/07/2025 13:47**

Checksum: **642BD5E550C58B7C1D56DB3F116B4D03E2BCB070BE6B5E69BAE0C6C059798F70**



Autenticar documento em <https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31003500340037003200380035003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.