



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER LEGISLATIVO

**CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA**  
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

---

**CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA**

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 03/2025**

**MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO 03/2025**

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de copa, em regime de dedicação exclusiva, 40 horas semanais., conforme descrito no anexo I – Termo de Referência – nas condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e demais anexos.

**ATA DE JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**IMPUGNANTE:** COOPERATIVA DE TRABALHO RIOGRANDENSE DE PRESTADORES DE SERVIÇO LTDA,

**CNPJ:** 07.252.701/0001-67

**DATA DO RECEBIMENTO DA IMPUGNAÇÃO:** 02/09/2025.

O Pregoeiro Oficial II da Câmara Municipal de Uruguaiana, no uso de suas atribuições legais, e com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, vem apresentar a presente resposta à impugnação ao Edital nº 03/2025, apresentada tempestivamente pela impugnante , em relação ao certame em epígrafe.

**I. DA TEMPESTIVIDADE**

Reconhece-se a tempestividade da impugnação apresentada pela empresa impugnante, conforme prazo previsto em edital e na legislação vigente, sendo, portanto, conhecida.

**II. DA SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO**

O presente julgamento tem por objetivo a análise e decisão acerca de pedido de impugnação realizado pela COOPERATIVA DE TRABALHO RIOGRANDENSE DE PRESTADORES DE SERVIÇO LTDA, referente ao inciso XII do item 3.5 do edital do pregão eletrônico nº 03/2025, que veda a participação de cooperativas no certame.

Em síntese, o pedido de impugnação apresenta os seguintes argumentos:

- A participação de cooperativa nas licitações deve ser permitida pelas seguintes razões:
  - Não há vedação na legislação brasileira de proibir a concorrência de cooperativas em licitações;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER LEGISLATIVO

**CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA**  
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

- Permissão expressa da participação de cooperativas em licitações nos arts. 9º e 16 da Lei de 14.133/2021;
- Permissão expressa da participação de cooperativa de trabalho de serviços em licitações no art. 10, §22º da Lei 12690/2012;
- A jurisprudência, legislação e doutrina atual possibilitam a participação da cooperativa em processos licitatórios;
- Parecer do Ministério Público de Contas e do Próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul avalizando a participação das cooperativas em processos licitatórios.

A impugnante requer, diante do exposto, seja acolhida a presente impugnação e julgada totalmente procedente para que a Administração Pública permita a participação Cooperativas na presente licitação, nos exatos termos dos art. 9º e 16 da Lei 14.133/2021; art. 10 §22º da Lei 12690/2012 e da jurisprudência contemporânea;

### III – DA ANÁLISE

O art. 5º da lei 12.690/2012 assim dispõe: A Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de **mão de obra subordinada**.

Ainda sobre o tema, vejamos trechos do PARECER n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU:

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. SOCIEDADES COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. TERCEIRIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.133/2021. EXISTÊNCIA DE TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL NOS AUTOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA. ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE REVISÃO/REVOGAÇÃO DO TERMO DE CONCILIAÇÃO.

I - 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 validade do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU.

II – Mesmo para as licitações sob a égide da Lei nº 14.133/2021, 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. (grifo nosso)

Também verificamos que o edital de licitação do Senado Federal para contratação de serviços de copeiragem (PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90008/2025) veda a participação de cooperativas com a seguinte Justificativa:

“Considerando que os serviços objeto da presente licitação demandam **dedicação exclusiva de mão de obra que pressupõe a subordinação, pessoalidade e habitualidade** por parte dos empregados a serem contratados em relação à futura prestadora do serviço e tendo em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER LEGISLATIVO

**CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA**  
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

vista o disposto no art. 5º da Lei nº 12.690/2012, bem como o entendimento do Tribunal de Contas da União consubstanciado no enunciado da Súmula nº 281 e no Acórdão nº 610/2021-Plenário, **não será admitida a participação neste certame de cooperativas de mão de obra.**"

Corroborando este entendimento os modelos de editais de licitação elaborados pela Advocacia Geral da União (AGU), disponíveis na internet, vedam a participação de cooperativas conforme item 3.10.3. do referido instrumento.

Na mesma linha os editais de licitação do TJ/RS também vedam a participação de cooperativas quando contratam serviços terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva.

Nessa linha de compreensão, estão as decisões mais recentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Superior Tribunal de Justiça, como seguem:

TJ-RS:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2022 VISANDO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS, COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, PARA A SECRETARIA DE OBRAS E SERVIÇOS URBANOS DO MUNICÍPIO DE ARARICÁ. EDITAL QUE PREVÊ A POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS NO REFERIDO CERTAME. IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO APRESENTADA PELA EMPRESA IMPETRANTE JULGADA IMPROCEDENTE. SITUAÇÃO CONCRETA EM QUE AS ATRIBUIÇÕES CORRESPONDENTES ÀS ATIVIDADES PREVISTAS NO EDITAL DEMANDAM **SUBORDINAÇÃO, HABITUALIDADE E PESSOALIDADE, COM CONTROLE DE JORNADA DE TRABALHO** E ATIVIDADES ESPECÍFICAS A SEREM DESEMPENHADAS POR QUANTIDADE DETERMINADA DE PROFISSIONAIS.

APLICAÇÃO DA TESE FIXADA NO IRDR Nº 70084345743: "É LÍCITO VEDAR A PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS EM PROCESSO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA, PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 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". SENTENÇA CONCESSIVA DA SEGURANÇA MANTIDA, POR SEUS PRÓPRIOS E JURÍDICOS FUNDAMENTOS. Consoante inúmeros julgados que se debruçam sobre o tema, o fundamento determinante para inadmitir a participação das cooperativas em certames visando à contratação de mão de obra foi o mesmo, qual seja, a possibilidade de a ulterior contratação dar margem ao reconhecimento de vínculo trabalhista em prol dos trabalhadores cooperativados, ensejando responsabilidade subsidiária ao ente público contratante.

APELO DESPROVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA, NO MAIS, EM REMESSA NECESSÁRIA.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER LEGISLATIVO

**CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA**  
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

(Apelação Cível, Nº 50093915520228210132, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Miguel Ângelo da Silva, Julgado em: **13-11-2023** (Grifou-se)

**STJ:**

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO QUE CONFIRMOU A SENTENÇA CONCESSIVA DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO.  
INABILITAÇÃO DECORRENTE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA. NECESSIDADE DE SUBORDINAÇÃO. LEGALIDADE.  
PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.

1. A jurisprudência do STJ é assente quanto a **legalidade da regra editalícia que veda a participação de cooperativas em licitação**.
2. Isso, diante dos prejuízos que podem advir para a Administração Pública caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame e não cumpra suas obrigações. Precedentes.
3. Na situação deste recurso, o objeto da licitação promovida pelo Município é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza, conservação, com fornecimento de equipamentos e supervisor, sendo o fundamento para a inabilitação da recorrente justamente a característica de subordinação da prestação dos serviços objeto da licitação.
4. Recurso provido. (REsp 1849123 / RS, RECURSO ESPECIAL 2019/0339041-4; Relator Ministro AFRÂNIO VILELA (1187); Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA; Data do Julgamento: **19/03/2025**) (Grifou-se)  
[...]"a Corte Especial pacificou entendimento segundo o qual é inadmissível a participação de cooperativas em processos licitatórios para contratação de mão de obra quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de subordinação, ante os prejuízos que podem advir para a Administração Pública caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame e não cumpra suas obrigações" (STJ, REsp 1.204.186/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/10/2012).(Grifou-se)

#### IV – DA CONCLUSÃO

O certame em análise tem por objeto a contratação de serviços de copeiragem, enquadrados como **serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra**. Essas atividades apresentam características essenciais:

- **subordinação direta** aos prepostos da Administração e da contratada;
- **habitualidade** e permanência dos trabalhadores no posto de serviço;
- **pessoalidade**, pois se exige a atuação contínua de profissionais específicos;
- **controle de jornada de trabalho**.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER LEGISLATIVO

**CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA**  
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

---

- **onerosidade**, já que a prestação de serviços ocorre mediante contraprestação pecuniária, com custos permanentes assumidos pelo ente contratante

Esses elementos acima são **típicos da relação de emprego**, nos termos do art. 3º da CLT, incompatíveis com a autonomia e autogestão própria do regime cooperativista.

Pelos motivos expostos, e considerando jurisprudência mais recente do TJ/RS e do STJ sobre a questão, decidimos pelo **indeferimento** do pedido de impugnação, mantendo a decisão de vedar a participação de cooperativas em licitações cujo objeto seja serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, considerando que existe subordinação, pessoalidade e habitualidade na execução do serviço contratado, características incompatíveis com a natureza da cooperativa e que, se presentes, poderiam caracterizar fraude trabalhista e desvirtuar a relação entre o cooperado e a entidade, violando princípios da isonomia e da legalidade.

Uruguaiana, 04 de setembro de 2025.

Luiz Carlos Fagundes Duarte Junior

Pregoeiro Oficial II