



À CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA - RS.

À Pregoeiro(a), Agente de Contratação e ou Comissão de Licitação

Ref.: Impugnação ao Edital – Pregão Eletrônico nº 03/2025

COOPERATIVA DE TRABALHO RIOGRANDENSE DE PRESTADORES DE SERVIÇO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 07.252.701/0001-67, com sede na Rua Bento Gonçalves, nº 3014, Bairro João Evangelista, CEP 97711-015, Santiago/RS, neste ato representada por seu presidente, Sr. Fábio da Rosa Monteiro, inscrito no CPF sob nº 012.139.930-32, na condição de licitante interessada no certame em epígrafe, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 165, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, e com base no item 04 do Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2025, apresentar o presente:

PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

1 – DOS FATOS

O Edital do certame licitatório, modalidade Pregão Eletrônico N.º 03/2025, a presente licitação tem por objeto para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços contínuos de copeiro (a) a serem prestados na Câmara Municipal de Uruguaiana, conforme descrito e especificado neste Edital e demais anexos. **Possui ILEGAL vedação de participação de Cooperativas na licitação – item 3.5 inciso XII do edital:**

“3.5. Não poderão participar deste pregão:

*...
XII - Cooperativas.”*



1.2 - DA PERMISSÃO LEGAL DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO DE SERVIÇOS EM PARTICIPAREM DAS LICITAÇÕES:

Maurício Godinho Delgado afirma que as cooperativas de trabalho existem para prestar serviços aos cooperados que são profissionais autônomos, a oferta de serviços a terceiros constitui-se um instrumento para viabilizar o seu objetivo primário.¹

Desta forma, inexistente proibição expressa para que as cooperativas realizem contratos com o Poder Público, precedidos de regular licitação.

E ainda caso existisse, estaria se negando a vigência do art. 174, § 22, da Constituição Federal, o qual determina que "A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo".

Nem mesmo no plano infraconstitucional existem regras limitam a atuação das cooperativas em licitação.

A lei de Licitações não traz recomendação neste sentido.

De igual modo, a Lei das Cooperativas, 5.764/1971, também não apresenta qualquer restrição, muito menos a Lei que rege as Cooperativas de Trabalho, a Lei 12.690/2012.

Nem mesmo o vigente Código Civil, ao tratar das cooperativas nos arts. 1.093 a 1.096², não cria nenhum embaraço à participação destas sociedades nas licitações.

¹ DELGADO, Maurício Godinho Delgado. Curso de direito do trabalho. 7ª ed. São Paulo: Ltr, 2008. p. 330.

² BRASIL. Código Civil. M 1.093. A sociedade cooperativa reger-se-á pelo disposto no presente Capítulo, ressalvada a legislação especial. Art. 1.094. São características da sociedade cooperativa: I • variabilidade, ou dispensa do capital social; II • concurso de sócios em número mínimo necessário a compor a administração da sociedade, sem limitação de número máximo; III • limitação do valor da soma de quotas do capital social que cada sócio poderá tomar; IV • intransferibilidade das quotas do capital a terceiros estranhos à sociedade, ainda que por herança; V - quórum, para a assembleia geral funcionar e deliberar, fundado no número de sócios presentes à reunião, e não no capital social representado; VI • direito de cada sócio a um só voto nas deliberações, tenha ou não capital a sociedade, e qualquer que seja o valor de sua participação; VII - distribuição dos resultados, proporcionalmente ao valor das operações efetuadas pelo sócio com a sociedade, podendo ser atribuído juro fixo ao capital realizado; VIII - indivisibilidade do fundo de reserva entre os sócios, ainda que em caso de dissolução da sociedade. Art. 1.095. Na sociedade cooperativa, a responsabilidade dos sócios pode ser limitada ou ilimitada. § 1º é limitada a responsabilidade na cooperativa em que o sócio responde somente pelo valor de suas quotas e pelo prejuízo verificado nas operações sociais, guardada a proporção de sua participação nas mesmas operações. § 2º É ilimitada a responsabilidade na cooperativa em que o sócio responde solidária e ilimitadamente pelas obrigações sociais. Art. 1.096. No que a lei for omissa, aplicam-se as disposições referentes à sociedade simples, resguardadas as características estabelecidas no art. 1.094.



Ademais, a participação das sociedades cooperativas em licitações encontra guarita na própria lei 14.133/2021:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, **inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;***

Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

- I. a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de abril de 2009;*
- II. a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;*
- III. qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;*
- IV. o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.*

Importante destacar que a lei 12690/2012 que regulamentou as cooperativas de trabalho permitiu, expressamente a participação de cooperativas de trabalho de serviços em licitações, bem como a prestação de serviços a terceiros. vide:

Art. 4º A Cooperativa de Trabalho pode ser:

(...)

II - DE SERVIÇO, QUANDO CONSTITUÍDA POR SÓCIOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS A TERCEIROS, SEM A PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DA RELAÇÃO DE EMPREGO.

Art. 10. A Cooperativa de Trabalho poderá adotar por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social.

(...)

§ 2º A Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social. (destacou-se)



Assim, a licitação tem por desígnio primário garantir a observância da isonomia, onde o maior número possível de participantes, que comprovem possuir qualificação mínima exigida por lei, tenha o direito impreterível de se integrar no procedimento licitatório, sem exceções ou discriminações.

A regra existencial do processo licitatório é o seu atingimento ao maior número de interessados, atentando-se para os fatores da isonomia e da oferta mais vantajosa ao erário.

O direito de se propor à habilitação, com vistas a contratar com o Poder Público, é assegurado a todos quantos preenchem os requisitos elencados no citado art. 27, da Lei 8.666/1993, quais sejam: a documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º.

É incontestável que a Lei de Licitação traz no seu desiderato a possibilidade de todos os interessados participarem da concorrência, bem como a Lei das Cooperativas de Trabalho (Lei 12690/2012).

Para tanto, deve apenas se enquadrar nos requisitos constantes no ato convocatório, o qual, sempre que possível, será o mais aberto, sem a presença de cláusulas restritivas ou recomendações que inibam o maior número de concorrentes.

De tal sorte, as sociedades cooperativistas, apenas por terem uma forma própria de organização que, à luz dos citados arts. 52³ e 86⁴ da Lei 5.764/1971, não as incapacita juridicamente e nem é impeditiva da contratação com terceiros, inclusive com os entes públicos, não podem ficar alijadas do processo de licitação pública.

A jurisprudência nacional compreende inconstitucional a proibição de participação de cooperativas no processo licitatório, veja:

³ BRASIL Lei 5.764/71. "Art. 5º As sociedades cooperativas poderão adotar por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, assegurando-se lhes o direito exclusivo e exigindo-se lhes a obrigação do uso da expressão "cooperativa" em sua denominação."

⁴ dem. "Art. 86. As cooperativas poderão fornecer bens e serviços a não associados, desde que tal faculdade atenda aos objetivos sociais e estejam de conformidade com a presente lei."



"Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA NECESSÁRIA LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA DE TRABALHO SEM VÍNCULO DE EMPREGO COM OS COOPERADOS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E AOS ARTS. 442, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CLT, 10, § 29, DA LEI N. 12.690/12 E 174, § 29, DA CF. TAC FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O MUNICÍPIO. 1. A licitação caracteriza-se como processo administrativo pelo qual um ente público, abre a todos os interessados, em condições de igualdade, a possibilidade de participarem da Administração, mediante oferta de bens e serviços, com o fim de

atender as necessidades públicas de modo mais vantajoso. Ainda, aos agentes públicos é vedado que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão de circunstâncias dos licitantes, consoante disposição prevista no art. 3º, § 19, I, da Lei nº 8.666/93. 2. Não pode a licitação contrariar os princípios e regras do processo licitatório e o texto expresso da lei, vedando a participação de cooperativas que não tenham vínculo empregatício com seus cooperados. Inteligência dos arts. 442, parágrafo único, da CLT, 10, § 29, da Lei n. 12.690/12 e 174, § 2º, da CF. 3. As obrigações estabelecidas no Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Trabalho da Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região, antes do advento da Lei n. 12.690/2012, podem ser avaliadas em momento posterior, tornando-se descabida a inabilitação da impetrante. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA EM REMESSA NECESSÁRIA. (Apelação e Reexame Necessário, Nº 70081416265, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em: 05-06-2019)"

"Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA DE TRABALHO SEM VÍNCULO DE EMPREGO COM OS COOPERADOS. EXIGÊNCIAS EXCESSIVAS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E AOS ARTS. 442, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CLT, 10, § 29, DA LEI N. 12.690/12 E 174, § 2º, DA CF. TAC FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O MUNICÍPIO. PRELIMINAR CONTRARRECURSAL DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PREGOEIRO AFASTADA. 1. Preliminar contra recursal. Não há falar em ilegitimidade passiva, uma vez que a decisão que deu ensejo à propositura da ação mandamento/, no caso concreto, foi exarada pelo pregoeiro (fls. 128/130). 2. A licitação caracteriza-se como processo administrativo pelo qual um ente público, abre a todos os interessados, em condições de igualdade, a possibilidade de participarem da Administração, mediante oferta de bens e serviços, com o fim de atender as necessidades públicas de modo

mais vantajoso. Ainda, é vedado aos agentes públicos incluir cláusulas que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão de circunstâncias dos licitantes, consoante disposição prevista no art. 39, § 19, I, da Lei nº 8.666/93. 3. Não pode o edital da licitação contrariar os princípios e regras do processo licitatório e o texto expresso da lei, vedando a participação de cooperativas que não tenham vínculo empregatício com seus cooperados. Inteligência dos arts. 442, parágrafo único, da CL T, 10, §2º, da Lei n. 12.690/12 e 174, § 29, da CF. 4. As obrigações estabelecidas no Termo de Ajustamento de Conduta



firmado com o Ministério Público do Trabalho da Procuradoria Regional do Trabalho do 4!! Região, antes do advento da Lei n. 12.690/2012, podem ser ova/iondas

em momento posterior, tornando-se descabido o impedimento antecipado do credenciamento da impetrante para a etapa de participação do pregão eletrônico. 5. Presentes os requisitos legais caracterizadores da antecipação de tutela, a teor do que disciplina o inciso J/1 do art. 7º da Lei nº 12.016/2009, cumulado com o artigo 300 do Código de Processo Civil de 2015, deve ser reformada a decisão do juízo de origem, de modo a determinar a suspensão do certame na modalidade Pregão Eletrônico nº 24/2016, processo nº 136/16 da Câmara Municipal de Porto Alegre, ou a contratação, caso efetivada, até o julgamento final do Mandado de Segurança. 6. Mostra-se inviável, neste momento processual, a declaração de nulidade da exigência de apresentação de relação de empregados celetistas por cooperativas (item 1.6 do edital), pois importaria em análise antecipada do mérito, o que não se faz possível em sede de cognição sumária. PRELIMINAR CONTRARRECURSAL AFASTADA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravado de Instrumento, Nº 70070283460, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em: 05-04-2017)"

Sobre a possibilidade das sociedades cooperadas participarem dos atos licitatórios, o mestre Hely Lopes Meirelles enfatiza:

"o princípio da igualdade, que rege as licitações, não diz respeito à condição jurídica dos licitantes, mas sim às obrigações estabelecidas para sua participação no certame. Qualquer pessoa, jurídica ou física, pode participar de uma licitação, desde que preencha os requisitos de qualificação jurídica, técnica e financeira e esteja em situação regular com suas obrigações fiscais e trabalhistas (trabalho de menor). Não se pode fazer distinção entre a sociedade anônima, por quotas de responsabilidade limitada, sociedade civil ou sociedade cooperativa. Cada uma delas tem seus direitos e deveres regulados por leis próprias, e, estando com suas obrigações legais em ordem, não há razão jurídica para deixarem de contratar com o Poder Público. A igualdade é de condicionamentos impostos aos licitantes, não igualdade entre os licitantes" (Licitação e Contrato Administrativo (pág. 33 - Malheiros - décima terceira edição).

Não é outro o entendimento da melhor doutrina:

"Quando a lei alude a direito líquido e certo, está exigindo que esse direito se apresente com todos os requisitos para seu reconhecimento e exercício no momento da impetração. Em última análise, direito líquido e certo é direito comprovado de plano" {Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, "Habeas Data", Hely L. Meirelles, 26!! ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2003, p. 37}.



Por fim, com relação ao argumento de que a União firmou um Termo de Conciliação Judicial com o Ministério Público, registra-se que este também não merece prosperar.

Veja-se que os efeitos de eventual conciliação entre a União e o MP não se aplicam às relações entabuladas em processos licitatórios promovidos pelos Estados e Municípios brasileiros.

Não é demais lembrar que o Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul emitiu, recentemente, parecer acerca da legalidade da participação de cooperativas nos processos licitatórios.

Logo, pelo que se observa, as razões de recurso estão sustentadas em argumentos já superados pela legislação, jurisprudência e doutrina recentes.

Deste modo, devem ser rechaçados os argumentos expendidos pela Recorrente no que tange a impossibilidade de participação da cooperativa recorrida no processo licitatório em tela.

1.3 - DO PRINCÍPIO IGUALDADE NAS LICITAÇÕES:

Tratando do princípio da igualdade, nos ensina José Carvalho dos Santos Filho:

"O corolário do princípio da igualdade é a vedação de se estabelecerem diferenças em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes, ou a proibição de tratamento diverso de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária entre empresas brasileiras e estrangeiras.⁵"

O cerne do princípio da igualdade consiste justamente em tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de maneira desigual.

Não se nega que as cooperativas gozam de privilégios tributários frente as sociedades empresárias. Mas todos os privilégios decorrem da própria lei, tendo como fonte maior a Constituição Federal quando trata no título referente à Ordem Econômica

⁵ CARVALHO FILHO, José dos. Manual de direito administrativo. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.



e Financeira, no capítulo dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, mais precisamente no art. 174, §2º:

"Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

(...)

***§ 2º A lei apoiará e estimulará a cooperativismo e outras formas de associativismo.**" (negritou-se)*

O apoio constitucional às cooperativas tem como a pedra basilar o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, qual seja, o da redução das desigualdades sociais, previsto no art. 3º, III da Suprema Carta.⁶

Nota-se que a cooperativa é uma sociedade de pessoas, criada pela união dos próprios associados com o fim de prestar-lhes serviço.

Sergio Pinto Martins ilustra o conceito sociedade cooperativa citando uma convenção da Organização Internacional do Trabalho:

*"A Recomendação nº 127 da OIT (item 12, a) define cooperativa como 'uma associação de pessoas que se agrupam voluntariamente, para alcançar para um objetivo comum mediante a formação de uma empresa controlada democraticamente; que contribuem com uma quota equitativa do capital que se requer, e assumem uma justa parte nos riscos e benefícios; e em cujo funcionamento os sócios participam ativamente.'"*⁷

A cooperativa não exerce atividade econômica visando obtenção de lucro, como a sociedade empresária, pois o resultado econômico do exercício da sua atividade é vertido em favor dos cooperados por meio de rateio das sobras, investimentos em educação e cursos em favor dos cooperados.

⁶ BRASIL. Constituição Federal. "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I • construir uma sociedade livre, justa e solidária; II • garantir o desenvolvimento nacional; III • erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação." (negritou-se e sublinhou-se)

⁷ MARTINS, Sergio Pinto. Cooperativas de trabalho. São Paulo: Atlas, 2003, p. 44.



Já a empresa, exerce a atividade econômica visando obter de lucro⁸, o qual é distribuído apenas entre os seus sócios⁹.

Fazendo um paralelo entre as empresas e as cooperativas Sergio Pinto Martins ensina que:

"Nas empresas, quanto mais ações ou cotas tiver um sócio, maior a possibilidade de direção terá na sociedade. Na cooperativa, o cooperado só tem direito a um voto, independentemente do número de cotas que possuir na cooperativa".

Ora, qual das sociedades mais efetiva o Objetivo Fundamental da República de redução das sociedades sociais? A cooperativa que rateia as sobras de sua atividade com os seus de associados? Ou a sociedade empresária de distribui o seu lucro com dois, três ou quatro ... sócios apenas?

Portanto, não há que se falar em violação ao princípio da igualdade, quando o tratamento diferenciado às cooperativas considera a sua natureza jurídica de sociedade de pessoas, e não de capital como as sociedades empresárias.

Aqui sim, o brocardo do princípio da igualdade vige, ao tratar os desiguais de maneira desigual.

Recentemente o STF julgou procedente a ação declaratória de constitucionalidade 16 que declarou a constitucionalidade do artigo art. 71, §12 da Lei de Licitações.

Desta forma o poder público não pode ser responsabilizado subsidiariamente pelo inadimplemento dos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais quando o contrato firmado com a prestadora de serviços for observado as prescrições legais. Vide a jurisprudência:

⁸ Idem, p. 47.

⁹ Idem, p. 44.



"RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequentes e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à

administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art., 71, § 12, da Lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita na art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995. 71§ 1º8.66671§ 1º8.6669.032."
{16 DF, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 24/11/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-173 DIVULG 08-09-2011 PUBL/C 09-09-2011 EMENT VOL-02583-01 PP-00001)

Deste modo, não há mais em que se falar em responsabilidade subsidiária da administração pública pelo simples inadimplemento dos encargos sociais pelas prestadoras de serviço no geral, não fazendo distinção entre cooperativas ou empresas.

1.4 - DA INEXISTÊNCIA DE INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA SUBORDINADA:

Faz-se oportuno, neste momento, esclarecer a diferenciação intermedi ação de mão de obra e terceirização. Sobre o tema, se colhe os ensinamentos de Paulo Renato Fernandes da Silva:

"Para que análise do fenômeno seja abordada de maneira ampla, faz-se mister destacar que diferenciamos a terceirização de serviços da figura da intermediação de mão de obra, chamada na França de marchandage.

Aquela ocorre quando o empregador decide delegar para outra empresa o desenvolvimento de certos serviços especializados que, de acordo com a sua conveniência, podem ser realizados por meio de terceiros, como é o caso de vigilância patrimonial.

(...)

A intermediação de mão de obra, por seu turno, é a expressão utilizada pela doutrina para designar outro fenômeno, qual seja, o da terceirização da mão de obra ou locação do trabalho humano, na medida em que a empresa prestadora (fornecedora de mão de obra), limita-se a contratar os trabalhadores (como seus empregados) e os enviar para trabalhar de forma pessoal, não eventual e sob os cuidados e direção da organização da tomadora de serviços. Daí se dizer que a empresa de terceirização, na verdade, não passa de uma fornecedora de mão de obra, espécie de locadora de pessoas.

A situação aqui é paradoxal, pois os trabalhadores terceirizados são empregados da empresa fornecedora de mão de obra, mas trabalham ao poder diretivo da empresa tomadora de serviços."



O doutrinador afirma, ainda, o afronte constitucional causado pela intermediação de mão de obra:

"A intermediação (ou locação) de mão de obra representa, ainda, séria violação à noção constitucional de valorização social do trabalho (art. 1º, IV, CF/88), uma vez que o trabalhador é aviltado pela desconsideração da sua condição humana, reduzido que é mercadoria, a coisa que pode ser intermediada ou atravessada por outras empresas.

(...)

"Destarte, podemos concluir que:

A intermediação de mão de obra é, em regra, proibida e gera responsabilidade direta da empresa tomadora de serviços, salvo nos casos autorizados por lei, como são as hipóteses previstas na LGT (empresa de trabalho temporário - ETT- art. 2º) e da lei 12.023 (lei do trabalhar avulso), por exemplo."

Portanto, é ilícito, como regra geral, realizar a intermediação de mão de obra, seja pelas cooperativas de trabalho, seja por empresas prestadoras de mão de obra (regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho), exceto nos casos de substituição trabalho temporário (regulamentado pela Lei 6.019/1974, com alterações recentes pela Lei 13.429/2017) ou de trabalhador avulso (regulamentado pela Lei 12.023/2009).

A propósito, nem toda intermediação de mão de obra é tida por ilegal, existem restritas exceções, a saber:

"A lei do trabalho temporário (6.019/1974), agora reformada pela Lei Federal n. 13.429, de 31 de março de 2017} representa, portanto, uma exceção a este quadro de ilegalidade inerente a intermediação de mão de obra, pois, em razão de suas peculiaridades, é tolerado e aceita como forma de contratação atípica e excepcional, desde que sejam observados os seus requisitos específicos, que forma mantidos com novel lei (arts. §2º, 4º, 5º, 9º, 10 e 12), como veremos a adiante"

(...)

"A intermediação só pode ocorrer nos casos de necessidade transitória de substituição transitória de pessoal (foi suprimida a expressão "regular" do texto original)" permanente da empresa tomadora de obra (ETMO), ou para acudir a situação derivadas de demandas complementares de serviço (o que a derogada chamava de acréscimo extraordinária de serviços)."

(...)

"Na terceirização ilícita, diferentemente a ETs cria uma situação que contrata o trabalhador (o foco aqui é a mão de obra, não o serviço) por meio de interposta pessoa (empresa fornecedora de mão de obra não constituída como empresa de trabalho temporário ETT), cuja única função é figurar como empregadora (aparente) formal do trabalhador, pois rapidamente este é destacado para trabalhar direta e pessoalmente sob o comando da empresa tomadora de mão de obra {ETMO}"

(...)



"Com efeito a EPS não pode simplesmente colocar os seus empregados à disposição da empresa tomadora de serviços (ETS), pois esta atividade é de intermediação de mão de obra, só viável, como regra geral, transitoriamente, por meio de empresa de trabalho temporário."

(...)

"A intermediação de mão de obra é, em regra, proibida e gera responsabilidade direta da empresa tomadora de mão de obra, salvo nos casos de contratação de trabalho temporário, como vimos acima"

(...)

"Como já marcado, a locação de mão de obra, só pode ser realizada nos casos apertados e regulados pela Lei Federal n. 6.019/74 - na parte em que trata do trabalho temporário - e nas hipóteses especialíssimas e peculiares do aprendiz (art. 429 da CLT) e trabalhador avulso (art. 7º, XXXIV da CF/88 c/c 8.630/83)."

Assim, a contratação de empresa prestadora de serviços, quando presentes os pressupostos da relação de emprego com o tomador, ou seja, de terceirização de mão de obra subordinada, que não seja para substituição temporária de trabalhadores ou decorrente demanda temporária de serviços, caracteriza-se intermediação de mão de obra ilícita (ou chamada de terceirização ilícita ou intermediação de mão de obra subordinada ilícita).

É de suma importância frisar quanto à diferenciação doutrinária da intermediação de mão de obra da terceirização de serviços, posto que não são sinônimos. Nesse sentido:

"Não se pode confundir a terceirização de serviços trabalhistas (e muito menos a intermediação de mão de obra, que só é lícita, via de regra, por meio de empresas de trabalho temporário), regida e regulada pela Lei Geral da Terceirização, com o outro fenômeno: da secundarização empresarial"

()

A secundarização (ou terceirização) empresarial pode ser definida como uma técnica de administração empresarial pela qual uma empresa contrata a outra (pessoa física ou jurídica), a fim de que esta, por sua conta e risco, com autonomia administrativa, normalmente no seu interior, de acordo com as suas normas, valendo-se de seus empregados (ou cooperados) e de seu maquinário, desenvolva parte do seu processo produtivo, por meio de contrato civis/comerciais de prestação de serviços ou empreitada "

Ainda, tratando-se a respeito da ilegalidade da intermediação de mão de obra subordinada, o Ministro do Superior Tribunal do Trabalho, Ives Gandra, já se pronunciou no seguinte sentido:

"Min. /VES GANDRA. "Eu gostaria de esclarecer um ponto que me parece fundamental. Em se tratando de intermediação de mão- de-obra, o próprio



Tribunal Superior do Trabalho admite, ou em caráter temporário, ou em determinadas atividades, as chamadas atividades meias; ou seja, não se anatomiza, em princípio o fenômeno da terceirização. O que não se admite é efetivamente a intermediação em atividade-fim em caráter permanente, ou em atividade-meio, em que haja subordinação direta do empregado."

As sábias palavras do Ministro Ives Granda, reforça o posicionamento da doutrina quanto à ilegalidade da intermediação de mão obra, na atividade fim da tomadora em caráter permanente, já que exceção que nos traz a lei de Terceirização é a intermediação temporária na atividade fim, para fins de substituição de pessoal permanente; ou a intermediação na atividade meio com subordinação direta ao tomador de serviços.

Conforme se observa, o caso em tela não se trata de intermediação de mão-de-obra. Os requisitos exigidos para a caracterização de tal atividade não se encontram preenchidos, sobretudo quando da análise contextual da atividade fim ou objeto social da cooperativa da atividade fim ou objeto social da cooperativa Recorrida.

1.5 - POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL:

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, recentemente, apresentou o seu posicionamento com relação a possibilidade de participação das cooperativas no processos licitatórios.

Nesse sentido:

"Em face do exposto, revogo a cautelar anteriormente concedida, mas, em função da máxima efetividade do processo, recomendo que, em futuros procedimentos que envolvam serviços do gênero, sejam adotadas as medidas indicadas pelo Ministério Público de Contas -MPC, a fim de que o Executivo Municipal de Porto Alegre:

- a) viabilize a participação de cooperativas;*
- b) contemple a necessidade de observância, pelas cooperativas participantes, da disposição contida no § 6º do artigo 7º da Lei Federal nº 12.690/2012, bem assim inclua a obrigatoriedade de apresentação da documentação relativa ao cumprimento das obrigações previstas no artigo 7º do mesmo diploma legal;*
- c) inclua mecanismos para a fiscalização e imposição das sanções a cooperativas que intermediarem mão de obra subordinada.*

Determino, ainda, o acompanhamento da matéria por parte da Direção de Controle Fiscalização -OCF, bem como seja dada ciência desta decisão à Câmara de Vereadores e ao Controle Interno do Município.



Por fim, voto pelo levantamento do sigilo quanto ao objeto do presente Denúncia, nos termos do artigo 106, § 1º, do RITCE, e o arquivamento do expediente, após o trânsito em julgado da decisão.

É o meu voto.

*Gabinete, em 21-07-2020. Conselheiro
Cezar Miolo, Relator."*

1.6 - POSICIONAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:

Parecer MPC nºs 2208 e 2036:

"DENÚNCIA. LICITAÇÃO. SERVIÇO DE CAPINA, ROÇADA E LIMPEZA DE PARQUES. SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA. PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE. DETERMINAÇÕES. ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA.

O regime jurídico instituído pela Lei nº 12.690/2012 passou o tornar excepcional a possibilidade de exclusão da participação de cooperativos em certames licitatórios. (MPC-TCE/RS, Parecer MPC n. 2208/2020, proferido em 20/02/2020)"

"DENÚNCIA. LICITAÇÃO. SERVIÇO DE COZINHEIRO E AUXILIAR DE COZINHA. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA. PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÕES. ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA.... O regime jurídico instituído pela Lei nº 12.690/2012 passou a tornar excepcional a possibilidade de exclusão da participação de Cooperativas em certames licitatórios. (MPC-TCE/RS, Parecer MPC n. 2036/2020, proferido em 20/02/2020}"

As ementas anteriormente destacadas receberam a seguinte conclusão quando da redação do parecer:

"III - Isto posto, opina este Ministério Público de Contas nos seguintes termos:

1º) Determinação ao Executivo Municipal de Porto Alegre, nos termos do inciso IX do artigo 71 da Constituição Republicana, para que:

1.1) adapte em futuros editais as previsões concernentes às obrigações legais e contratuais, em especial àquelas concernentes aos direitos sociais, ajustando-as de forma a viabilizar a participação de Cooperativas.

1.2) inclua em futuros editais e minutas de contratos a necessidade de observância, pelas Cooperativas participantes, da disposição do §6º do art. 7º da Lei nº 12.690/2012.



1.3) inclua em futuros editais e minutas de contratos a obrigação de apresentação da documentação correspondente à comprovação do cumprimento das obrigações previstas no art. 7º da Lei nº 12.690/2012, pelas Cooperativas participantes.

1.4) inclua em futuros editais e minutas de contratos mecanismos para a fiscalização e imposição das sanções correspondentes às Cooperativas de Trabalho que intermediarem mão de obra subordinada, nos termos dos arts. 17 e 18 da Lei nº 12.690/2012. 2º) Acompanhamento da matéria pelo Serviço de Auditoria.

3º) Ciência da decisão ao Poder Legislativo Municipal e ao Sistema de Controle Interno.

É o Parecer

MPC, em 20 de fevereiro de 2020. GERALDO

COSTA DA CAM/NO,

Procurador-Geral."

2 - CONCLUSÃO:

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;
- 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.



3 - DOS PEDIDOS:

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

Nestes Termos Pede Deferimento

Santiago -RS, 02 de setembro de 2025.

FABIO DA ROSA MONTEIRO
Presidente e representante legal
**COOPERATIVA DE TRABALHO RIOGRANDENSE DE PRESTADORES DE
SERVICO LTDA CNPJ nº 07.252.701/0001-67**