**A COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA LIMA**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2025**

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 contração 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 terceirizavel, 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 vinculo 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 SEGURANÇA - DEFERIMENTO - COOPERATIVA DE MÃO-DEOBRA - 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 demostrada 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, 21 de julho de 2025.

**EVERTON FELIPE MIRANDA MACHADO**
CPF: 031.522.325-19
Proprietário