



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA
Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

**PREGÃO PRESENCIAL Nº 002/2026 – PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº
002/2026**

JULGAMENTO AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Cuida-se de impugnação ao Edital do Pregão Presencial nº 002/2026, apresentada de forma tempestiva pela empresa **COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 07.192.414/0001-09, cujo certame tem por objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE MÃO DE OBRA OPERACIONAL PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIA-MT, tipo “Menor Preço Global”.

1. SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Presencial n.º 002/2026, Registro de Preços, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços terceirizados de mão de obra operacional para atender às diversas secretarias do Município de Cláudia/MT, apresentada pela empresa Costa Oeste Serviços Ltda., com fundamento no art. 164 da Lei n.º 14.133/2021.

A impugnante afirma ser empresa atuante no ramo do objeto licitado, com experiência e capacidade técnica, e sustenta que, durante a elaboração de sua proposta e análise do edital, identificou inconsistências



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

relevantes aptas a comprometer a exatidão do orçamento-base e a própria viabilidade da contratação.

No mérito, a empresa aponta, em primeiro lugar, a incompatibilidade jurídica e fática da participação de cooperativas de trabalho no certame, em razão de o objeto envolver serviços contínuos, com dedicação exclusiva de mão de obra, subordinação direta, pessoalidade e habitualidade, o que configuraria intermediação ilícita de mão de obra subordinada.

Em segundo lugar, a impugnante sustenta que a admissão de cooperativas gera desequilíbrio concorrencial e inexequibilidade das propostas das empresas regidas pela CLT, uma vez que estas suportam encargos trabalhistas e previdenciários que não incidem da mesma forma sobre cooperativas, permitindo a apresentação de preços artificialmente inferiores por parte destas últimas.

Ao final, requer o recebimento da impugnação, com suspensão dos prazos editalícios até decisão final, o reconhecimento da ilegalidade da participação de cooperativas de trabalho no certame, a consequente retificação do edital para suprimir expressamente essa possibilidade e a republicação do instrumento convocatório com reabertura de prazos, nos termos do art. 164, §1º, da Lei n.º 14.133/2021.

É o relatório.

2. FUNDAMENTOS



Estado de Mato Grosso PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

A impugnação foi apresentada dentro do prazo legal previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, por empresa potencialmente interessada no certame, razão pela qual deve ser conhecida.

A Administração Pública tem como finalidade a consecução do interesse público, respeitando os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, especialmente os da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e competitividade.

O art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, elenca, entre outros, os princípios da imparcialidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, igualdade, transparência, motivação, segurança jurídica, proporcionalidade, economicidade e desenvolvimento sustentável, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O art. 9º da mesma lei reforça que é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. Portanto, a regra deve ser sempre a de ampliar a competitividade, permitindo a maior participação possível de licitantes, de modo a possibilitar a obtenção da proposta mais vantajosa, como expressamente previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.



Estado de Mato Grosso PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

Nessa perspectiva, o edital deve fixar apenas as exigências estritamente necessárias à comprovação da habilitação dos licitantes e à execução satisfatória do objeto, vedadas exigências formais desproporcionais que, em vez de proteger o interesse público, restrinjam a competição de forma indevida.

Nesse sentido, ensina Marçal Justen Filho, em comentário clássico à legislação licitatória:

“Um dos caracteres mais marcantes da Lei nº 8.666 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. O objetivo é eliminar distorções ocorridas no sistema anterior, em que os requisitos de qualificação técnica acabavam por inviabilizar o acesso de muitas empresas à licitação. A legislação vigente não proíbe as exigências técnicas de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 414).

Superadas essas premissas iniciais, passa-se à análise individualizada dos pontos suscitados pela Impugnante, para fins de julgamento.

Inicialmente, a recorrente sustenta a necessária vedação à participação de cooperativas de trabalho no certame. Ocorre que a matéria relativa à participação de cooperativas em procedimentos licitatórios não comporta solução apriorística ou genérica, devendo ser analisada à luz dos princípios que regem as contratações públicas e da legislação vigente.



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA
Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 5º, que a atuação administrativa deve observar entre outros, os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, igualdade, segurança jurídica, proporcionalidade, competitividade e julgamento objetivo, os quais orientam toda a condução do processo licitatório, conforme abaixo:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparéncia, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

De igual modo, o art. 11 da referida lei dispõe que o processo licitatório tem por objetivos, dentre outros, assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, garantir o tratamento isonômico entre os licitantes, promover a justa competição e evitar contratações com preços inexequíveis ou superfaturados, senão vejamos:

“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional



Estado de Mato Grosso

PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

sustentável.”

Ainda, o art. 9º da Lei nº 14.133/2021 é expresso ao vedar ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas, bem como aquelas que estabeleçam distinções impertinentes ou irrelevantes para o objeto da contratação:

“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;
 - b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
 - c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;”

Da mesma forma, verifica-se que a legislação de regência das sociedades cooperativas “ditas de trabalho”, a Lei Federal nº 12.690, de 19 de julho de 2012, não somente é bastante mais explícita quanto à vedação imposta ao agente público, como é a única legislação que estabelece o critério objetivo que autorizaria a contratação de cooperativas pela Administração:

“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



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

atividades previstas em seu objeto social. (grifamos)

Ou seja, apenas a flagrante incompatibilidade entre o objeto da licitação e a atividade econômica declarada no Estatuto Social da cooperativa pode objetar sua participação nos certames.

Nota-se que em momento algum o edital exige subordinação entre os funcionários, colaboradores e a contratada, tanto que para a Administração Pública o que importa é o cumprimento do exercício das horas contratadas, vejamos neste sentido o item **9.26 do edital**, abaixo destacado:

“9.26. Selecionar rigorosamente os prestadores que executarão as horas de serviços contratados, sem a necessidade de vínculo de subordinação entre trabalhador e o fornecedor dos serviços;”

Além do disposto acima, o **item 5.2.26.** do edital dispõe que a empresa deverá selecionar rigorosamente os prestadores que executarão as horas de serviços contratados, sem a necessidade de vínculo de subordinação entre trabalhador e o fornecedor dos serviços, fato este que possibilita a participação de cooperativas.

Na mesma toada, a Jurisprudência é dominante no sentido de ser impossível e ilegal a proibição da participação de cooperativa, vejamos:



Estado de Mato Grosso

PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

Processo

AMS 95264 CE 0016553-91.2003.4.05.8100

Órgão Julgador

Primeira Turma

Publicação

Fonte: Diário da Justiça Eletrônico - Data: 27/05/2010 -

Página: 246 - Ano: 2010

Julgamento

20 de Maio de 2010

Relator

Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira

Ementa

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL DE PREGÃO COMUM Nº 03/2003 DO INCRA. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS NO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS.

1. Trata-se de remessa oficial e apelação cível interposta pelo INCRA contra sentença que concedeu a segurança para assegurar a participação da COOPEMA - COOPERATIVA DE MAO-DE-OBRA LTDA, no Pregão Comum nº 03/2003. 2. A impetrante, ora apelada, foi proibida de participar de procedimento licitatório para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de limpeza, conservação, higienização, manutenção de áreas verdes e copeiragem, nos termos do subitem 2.1 do Edital de Pregão Comum nº 03/2003, segundo o qual haveria expressa vedação no Termo de Conciliação Judicial realizado entre o Ministério Público do Trabalho e a União, em 05/06/03. 3. No julgamento do AGTR 51113-CE, interposto contra a decisão que deferiu a liminar, esta eg. 1^a Turma decidiu pela competência da Justiça Federal e declarou que não há impedimento legal à participação de cooperativas em licitação, pois o texto do art. 9º, da Lei nº 8.666/93, que veda a participação de determinadas pessoas em procedimento licitatório, não inclui a cooperativa e a regra do art. 9º da referida lei deve ser interpretada restritivamente, mormente quando confrontada com o estímulo às atividades das cooperativas, em âmbito constitucional, a teor dos arts. 5º, XVIII, e 174, parágrafo 2º, da CF. 4. Registre-se que o Ofício/INCRA/SR-02/CPL/Nº 01/2005 da Comissão Permanente de Licitação informou que, em cumprimento à sentença proferida neste processo, o Pregão Comum nº 03/2003 foi revogado e que, em substituição, foi publicado o Pregão Eletrônico nº 06/2005, contendo o mesmo objeto



Estado de Mato Grosso

PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

do pregão anterior, porém sem a vedação da participação de cooperativas de mão-de-obra. 5. Apelação e Remessa Oficial não providas.

Processo
AI 70067207225 RS
Órgão Julgador
Vigésima Segunda Câmara Cível
Publicação
Diário da Justiça do dia 10/11/2015
Julgamento
6 de Novembro de 2015
Relator
Carlos Eduardo Zietlow Duro
Andamento do Processo
[Ver no tribunal](#)
Ementa

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO. **EDITAL VEDANDO A PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS. IMPOSSIBILIDADE. LEI Nº 12.690/2012.** TAC FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O MUNICÍPIO. QUESTÃO IRRELEVANTE PARA O DESATE DA LIDE.

É ilegal a vedação, em edital de licitação, da participação de cooperativas, observada a existência de estímulo constitucional ao cooperativismo, os princípios de liberdade de exercício do trabalho e da atividade econômica, e a igualdade assegurada pela Lei nº 8.666/93, que não proíbe o acesso das cooperativas às licitações, bem como o disposto na Lei nº 12.690/2012, que assegura a impossibilidade de impedir cooperativas de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social, como ocorre no caso. Vedação que importa ofensa ao princípio da isonomia, não sendo suficiente a qualidade da licitante para excluí-la de plano do certame, cabendo ao contratante, caso vencedora a cooperativa, efetuar a devida fiscalização, no âmbito de sua competência, do cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, sendo irrelevante para o desate da lide a existência de eventual Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Município de São Leopoldo e o Ministério Público do



Estado de Mato Grosso PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

Trabalho, tendo em vista que não o ajuste pode contrariar as disposições constitucionais e infraconstitucionais em relação à... matéria, tampouco pode vincular quem não o subscreveu, passível de questionamento na esfera judicial. Precedentes do TJRGS. Agravo de instrumento provido liminarmente. (Agravo de Instrumento Nº 70067207225, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 06/11/2015).

Ainda sobre o assunto vejamos que no âmbito do TCE-MT é pacífico o entendimento acerca da possibilidade de contratação de cooperativas. Inclusive, recentemente instado a manifestar sobre tema, o TCE/MT proferiu decisão favorável à participação de cooperativas em processos licitatórios de terceirização de mão de obra, citamos a decisão proferida no Processo nº 250503/2021 - JULGAMENTO SINGULAR Nº 280/JCN/2021, nesta oportunidade inclusive o Pleno revogou a concessão de medida cautelar suspendendo a continuidade de Processo de Licitação que permitia a participação de Cooperativa.

Portanto, amplamente afastada a suposta impossibilidade de os serviços licitados serem prestados por cooperativas de trabalho, seguindo o entendimento do Tribunal de Conta do Mato Grosso e da legislação vigente, vejamos o disposto na referida decisão:

De fato, a matéria é tema recorrente em nossos tribunais e já foi objeto da Súmula TCU 281, como bem resumido na seguinte decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União:

A permissão à participação de cooperativas em licitações que envolvam terceirização de serviços com subordinação, pessoalidade e habitualidade afronta os arts. 4º, inciso II, e 5º da Lei 12.690/2012, a Súmula TCU 281, o Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, de 5/6/2003, e o art. 4º da IN-SLTI/MPOG 2/2008. A aparente economicidade dos valores ofertados pelo licitante



Estado de Mato Grosso

PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

nesses casos não compensa o risco de relevante prejuízo financeiro para a Administração Pública advindo de eventuais ações trabalhistas. (Acórdão 2260/2017, Primeira Turma, Relator Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, data da Sessão: 18/04/2017).

Na mesma linha é o entendimento consolidado por esta Corte de Contas, por meio da Resolução de Consulta 16/2013, que veda “a participação de cooperativas em licitações públicas, quando o objeto da contratação puder, de alguma forma, caracterizar intermediação de mão de obra subordinada”.

Ocorre que, muito embora não se questione a ilegalidade da intermediação de mão de obra subordinada nestas condições, entendo que a adequação do caso concreto aos precedentes utilizados como fundamento no Julgamento Singular que concedeu a medida de urgência demanda um exame mais aprofundado da matéria.

Isso porque a legislação referente ao tema vem sofrendo alterações no sentido de garantir a participação das cooperativas nos procedimentos licitatórios que envolvam serviços previstos em seu objeto social, conforme se observa do disposto no parágrafo segundo do artigo 10 da Lei 12.690/2012:

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.

A mesma compreensão se depreende do disposto no artigo 3º da Lei 8.666/93, segundo o qual:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



Estado de Mato Grosso

PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Nessa linha, fica clara a intenção do legislador em assegurar que as sociedades cooperativas não sejam impedidas de participar dos processos de licitações públicas, como forma de preservar o caráter competitivo do certame e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Portanto, o reconhecimento da probabilidade do direito é condicionado pela existência de elementos suficientes nos autos para a caracterização da subordinação da mão de obra na prestação do serviço licitado.

Ocorre que, no caso em tela, os atributos da relação empregatícia, como subordinação, pessoalidade e habitualidade, não restaram, ao meu juízo, suficientemente demonstrados a ponto de justificarem a intervenção imediata desta Corte, com a consequente suspensão do procedimento licitatório.

Ao contrário, a concessão da medida cautelar se norteou pela aparente subordinação e cumprimento de jornada presumidos necessários em função tão somente da descrição dos serviços licitados, sem levar em conta outras condições relevantes na execução do seu objeto.

Neste ponto, destaco que a legislação não faz distinção de qualquer gênero de serviço, operação ou atividade para o funcionamento da sociedade cooperativa, desde que conste em seu objeto social. Além disso, a própria Lei 12.690/2012 traz hipótese de presunção desta subordinação na terceirização de mão de obra, bem como prevê mecanismos de controle, conforme se abstrai do disposto no parágrafo 2º do artigo 17 e § 6º do artigo 7º do mencionado diploma legal:

Art. 17 [...]

§ 2º Presumir-se-á intermediação de mão de obra subordinada a relação contratual estabelecida entre a



Estado de Mato Grosso

PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

empresa contratante e as Cooperativas de Trabalho que não cumprirem o disposto no § 6º do art. 7º desta Lei.

Por sua vez, o § 6º do artigo 7º assim dispõe:

Art. 7º [...]

§ 6º As atividades identificadas com o objeto social da Cooperativa de Trabalho prevista no inciso II do caput do art. 4º desta Lei, quando prestadas fora do estabelecimento da cooperativa, **deverão ser submetidas a uma coordenação com mandato nunca superior a 1 (um) ano ou ao prazo estipulado para a realização dessas atividades, eleita em reunião específica pelos sócios que se disponham a realizá-las**, em que serão expostos os requisitos para sua consecução, os valores contratados e a retribuição pecuniária de cada sócio participante.

Em linha com os preceitos legais expostos, a Administração Municipal constou no edital do Pregão em análise a seguinte exigência:

A participação de cooperativas, desde que apresentem Ata de Eleição de Coordenação com modelo de gestão operacional adequado ao objeto desta licitação, com compartilhamento ou rodízio das atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e do exercício do cargo de preposto, e desde que os serviços contratados sejam executados obrigatoriamente pelos coordenados, vedando-se qualquer intermediação ou subcontratação, conforme o termo de Conciliação Judicial firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho, constante dos autos do Processo 01082- 2002-020-10-00-0, em trâmite perante a MM. Vara do Trabalho de Brasília- DF.

Portanto, é possível observar, ao menos nesta análise sumária, conduta da gestão voltada a amoldar eventual contratação de cooperativa às exigências contidas em nosso ordenamento jurídico, revelando-se, em um primeiro momento, desarrazoadas a suspensão cautelar do certame sem a devida demonstração de que a prestação dos serviços tenha como pressuposto a subordinação, pessoalidade ou outro atributo inerente à relação de emprego.

Vale mencionar que em situação semelhante ao do caso destes autos, relativa ao Pregão Presencial 57/2018, também da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, esta Corte de Contas, por meio do Julgamento Singular 798/DN/2020, de Relatoria do Conselheiro Domingos Neto, decidiu, após a devida instrução processual, pela improcedência da



Estado de Mato Grosso PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

Representação de Natureza Externa 24.498-8/2018, na medida em que não vislumbrou elementos de prova aptos a evidenciar a irregularidade na contratação de Cooperativa para a execução de “serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias”, mesmo objeto descrito na presente licitação. Somente para ilustrar, colaciono o seguinte trecho da referida decisão:

Com base no art. 10, § 2º, da Lei nº 12.690/2012, que enuncia que “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”, constata-se que a alegação da Representante, de que é vedada a participação de cooperativas de mão de obra em licitações públicas, não é verdadeira.

É apenas vedada a participação de cooperativas de mão de obra em licitações quando existir os elementos essenciais do vínculo empregatício – subordinação, pessoalidade e habitualidade

Importante destacar que o edital não restringe, direciona ou privilegia determinada natureza de licitantes, limitando-se a exigir que os participantes atendam às condições objetivas de habilitação e de execução compatíveis com o objeto licitado. O instrumento convocatório foi estruturado de forma impessoal, isonômica e ampla, permitindo a participação de todas as pessoas jurídicas do ramo pertinente, inclusive cooperativas de trabalho, desde que observados os requisitos legais expressamente previstos e as condições técnicas estabelecidas para a execução dos serviços, inexistindo qualquer cláusula que imponha discriminação ou favorecimento indevido.

Com efeito, o edital não direciona o certame a empresas regidas por determinado regime jurídico, tampouco exclui, de forma genérica ou apriorística, cooperativas de trabalho, ao contrário, disciplina de maneira clara,



Estado de Mato Grosso PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

objetiva e fundamentada as regras para sua participação, em conformidade com o art. 16 da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 10, §2º, da Lei nº 12.690/2012, preservando a competitividade, a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

O Edital de Pregão Presencial 002.2026 é claro ao mencionar que a participação de cooperativas é permitida desde que apresentem Ata de eleição de coordenação com modelo de gestão operacional, conforme menciona o Julgamento acima, vejamos:

5.4. Nos termos do art. 16 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, pessoa jurídica organizada em forma de cooperativa poderá participar da licitação quando:

- a) A constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei Federal nº 5.764, de 1971, a Lei Federal nº 12.690, de 2012, e a Lei Complementar Federal nº 130, de 2009;
- b) A cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;
- c) Qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;
- d) O objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei Federal nº 12.690, de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

5.4.1. O licitante organizado em cooperativa deverá declarar, ainda, que cumpre os requisitos estabelecidos no art. 16 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

5.4.2. Será permitida a participação de cooperativas de trabalho (art. 10, §2º da Lei Federal nº 12.690/2012). Estas serão obrigadas a apresentarem **Ata de Eleição de**



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA
Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

Coordenação com modelo de gestão operacional adequado ao objeto desta licitação, com compartilhamento ou rodízio das atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e do exercício do cargo preposto e desde que os serviços contratados sejam executados obrigatoriamente pelos coordenados, vedando-se qualquer intermediação ou subcontratação (art. 10, da Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017 do MPDG).

Registre-se, ainda, que o entendimento dos Tribunais Superiores e dos órgãos de controle é firme no sentido de que a vedação genérica à participação de cooperativas em procedimentos licitatórios constitui ilegalidade, por afrontar os princípios da isonomia, da competitividade e da legalidade. O Tribunal de Contas da União tem decidido que a exclusão prévia e abstrata de cooperativas somente se justifica quando demonstrada, de forma concreta, a incompatibilidade entre o regime cooperativista e o objeto licitado, não sendo admissível restrição fundada em presunções genéricas de subordinação.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso possui entendimento consolidado de que a Administração Pública não pode vedar a participação de cooperativas de trabalho de forma automática, sobretudo quando o edital estabelece requisitos claros, objetivos e suficientes para disciplinar a execução contratual, assegurando que os serviços sejam prestados sem intermediação ilícita de mão de obra e com observância da legislação aplicável.

Na hipótese dos autos, o instrumento convocatório não apenas autoriza a participação de cooperativas, como também define expressamente as condições para sua atuação, impondo regras objetivas de execução, fiscalização e responsabilidade contratual, de modo a afastar a caracterização de vínculo de subordinação direta entre os trabalhadores e a Administração. Assim, a restrição pretendida pela Impugnante, além de carecer de



Estado de Mato Grosso

PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

amparo legal, configuraria indevida limitação à competitividade do certame, em desacordo com a jurisprudência do TCU e do TJMT.

Desta forma, não há que se falar em irregularidade na permissão de participação de cooperativas.

Em outra linha, no que se refere ao questionamento apresentado no recurso da empresa, acerca da alegada inexequibilidade das propostas e do suposto desequilíbrio concorrencial decorrentes da participação de cooperativas de trabalho, cumpre esclarecer que o instrumento convocatório já contempla mecanismos objetivos e suficientes para aferição da exequibilidade das propostas e para preservação da isonomia entre os licitantes, independentemente da natureza jurídica do participante.

Nesse sentido, o edital estabelece expressamente a desclassificação de propostas que apresentem vícios insanáveis, desconformidade com as especificações técnicas, preços inexequíveis ou incompatíveis com os parâmetros definidos pela Administração, bem como daquelas cuja exequibilidade não seja devidamente demonstrada quando exigida, conforme se verifica dos itens 7.13 e 9.11 e seus subitens, senão vejamos:

“7.13. Serão desclassificadas as propostas que não atenderem às exigências do presente Edital e seus Anexos, bem como as que apresentem omissões ou irregularidades insanáveis.”

“9.11. Será desclassificada a proposta vencedora que:
9.11.1. Contiver vícios insanáveis;
9.11.2. Não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;
9.11.3. Apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;
9.11.4. Não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

9.11.5. Apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável.”

Cumpre esclarecer que a exequibilidade das propostas não se presume, tampouco pode ser aferida de forma abstrata ou apriorística, com base apenas na natureza jurídica do licitante. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a análise da exequibilidade deve ocorrer na fase própria de julgamento das propostas, mediante exame concreto dos preços ofertados, das planilhas de composição de custos e, quando necessário, da comprovação de viabilidade econômica pelo licitante, não sendo juridicamente válida sua antecipação para a fase de impugnação do edital.

O instrumento convocatório, inclusive, já prevê mecanismos objetivos e suficientes para afastar propostas inexequíveis, ao estabelecer a desclassificação daquelas que apresentem preços manifestamente inexequíveis ou que não tenham sua exequibilidade demonstrada quando exigido pela Administração. Assim, eventual risco de inexequibilidade não decorre da admissão de cooperativas, mas será devidamente enfrentado caso a caso, no momento oportuno, pelo agente responsável pelo julgamento.

Não procede, igualmente, a alegação de que a participação de cooperativas, por si só, viola o princípio da isonomia ou falseia a competição. A legislação vigente não exige identidade absoluta de estrutura de custos entre os licitantes, mas sim igualdade de condições jurídicas para participação, vedadas apenas distinções arbitrárias ou impertinentes ao objeto. Diferenças decorrentes do modelo organizacional ou regime jurídico do licitante,



Estado de Mato Grosso PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

desde que lícitas, não configuram desequilíbrio concorrencial, mas expressão legítima da livre iniciativa e da pluralidade de formas de organização econômica admitidas pelo ordenamento jurídico.

A planilha de “análise de exequibilidade” apresentada pela impugnante, por sua vez, não vincula a Administração, tratando-se de simulação unilateral elaborada a partir de premissas próprias do regime celetista, que não podem ser automaticamente transpostas para cooperativas de trabalho, cujo regime jurídico é distinto e expressamente admitido pela legislação. Tal documento, portanto, não comprova inexequibilidade do orçamento, mas apenas reflete a inviabilidade do valor estimado sob uma única ótica jurídica, o que não é suficiente para caracterizar direcionamento ou nulidade do certame.

A eventual dificuldade de determinados licitantes em alcançar o valor estimado não autoriza a conclusão de que o edital esteja viciado, tampouco de que haja direcionamento em favor de cooperativas.

Por fim, o risco de inadimplemento contratual, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ou responsabilização da Administração não decorre da mera participação de cooperativas, mas de eventual falha na fiscalização contratual ou na análise concreta da proposta vencedora, riscos estes inerentes a qualquer contratação pública e que são mitigados pelos instrumentos de gestão e fiscalização previstos no próprio edital e na legislação de regência.

Dessa forma, não se verifica que a admissão de cooperativas de trabalho contamine o orçamento estimativo, comprometa a isonomia ou inviabilize a seleção da proposta mais vantajosa, inexistindo fundamento jurídico para a pretendida vedação, que, ao contrário, configuraria restrição indevida à competitividade do certame.



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA
Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

Importante ainda destacar, que em momento algum o edital visa restringir ou beneficiar determinada natureza de licitantes, o processo está aberto, podendo participar empresas prestadores de serviços e cooperativas de trabalho cuja finalidade seja compatível com os serviços licitados.

Dessa forma, constata-se que o instrumento convocatório está adequadamente estruturado sob os aspectos técnico e jurídico, atendendo aos princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021. A manutenção das exigências editalícias, tal como estabelecidas, revela-se suficiente para garantir a execução segura, regular e eficiente do objeto licitado, sem a imposição de requisitos excessivos ou antecipatórios que extrapolam a fase de habilitação.

Assim, inexistindo omissão ou ilegalidade no Edital, e considerando que as exigências pretendidas pela impugnante não se mostram indispensáveis à aferição da aptidão mínima dos licitantes, conclui-se pela desnecessidade de alteração do instrumento convocatório, devendo o certame prosseguir nos exatos termos em que foi originalmente publicado.

3. DECISÃO

Ante ao exposto, forte em todas as argumentações supra, **CONHEÇO** da impugnação interposta, por ser tempestiva, no mérito julgo **IMPROCEDENTE**, bem como mantendo na íntegra os termos contidos no Instrumento Convocatório.



Estado de Mato Grosso
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA

Avenida Gaspar Dutra / P-03 – CEP 78540-000 – Centro – Cláudia/MT
e-mail: licitacao@claudia.mt.gov.br – Telefone (66) 3546 - 3100

Publique-se a presente decisão no sítio eletrônico oficial do Município, para conhecimento de todos os interessados.

Cláudia - MT, 02 de fevereiro de 2026.

SHIRLEY YOTZCHETZ
Pregoeira
PREFEITURA MUNICIPAL DE CLÁUDIA – MT

“RATIFICO” O JULGAMENTO.

MARCOS FERNANDO FELDHAUS
Prefeito Municipal