



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MJSP - POLÍCIA FEDERAL  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES - CPL/SELOG/DPF/FIG/PR

Informação nº 33944524/2024-CPL/SELOG/DPF/FIG/PR

**NOTA TÉCNICA**

Anexo III do Edital

**JUSTIFICATIVA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS E CONSÓRCIO - ITEM 3.10.11 DO EDITAL**

1. A presente contratação visa assegurar a prestação dos serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, de motorista, para atender as necessidades da Delegacia de Polícia Federal em Foz do Iguaçu/PR e suas unidades descentralizadas. A continuidade de tal serviço é essencial para o desenvolvimento das atividades do Órgão e serão firmados através de contrato que gera responsabilidades jurídicas e administrativas com a contratada.

2. A fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021. Nos termos do artigo 15, caput, da Lei 14.133, de 2021, *a pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, salvo vedação devidamente justificada*, que é o caso do presente processo.

3. A nova lei de licitações e contratos trouxe uma inversão a regra, antes era a não participação dos consórcios, e agora, a vedação de sua participação precisa ser justificada. Nesse sentido, em primeiro lugar cumpre abordar na justificativa os seguintes pontos jurídicos:

a) As palavras do doutrinador Marçal Justen Filho, 2023:

*"Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto."*

b) O Acórdão do Tribunal de Contas da União que afirma:

*"o juízo acerca da admissão ou não de empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto" (Acórdão nº 1165/2012-Plenário, TC 037.773/2011-9).*

c) A Lei Nº 11.795, de 08 de Outubro, que dispõe:

Art. 2º Consórcio é a reunião de pessoas naturais e jurídicas em grupo, com prazo de duração e número de cotas previamente determinados, promovida por administradora de consórcio, com a finalidade de propiciar a seus integrantes, de forma isonômica, a aquisição de bens ou serviços, por meio de autofinanciamento.

Art. 3º Grupo de consórcio é uma sociedade não personificada constituída por consorciados para os fins estabelecidos no art. 2o.

4. Sendo assim, ao analisar o arcabouço jurídico que envolve a matéria correlacionados ao disposto na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, em que ao regular a terceirização de mão de obra, passou a entender que a Administração Pública responde subsidiariamente pelos débitos trabalhistas das empresas que contrata é oportuno considerar que as relações contratuais jurídicas que Administração pública firma com terceiros deve atender aos fins propostos mantendo a segurança jurídica e outros valores protegidos constitucionalmente e infraconstitucionalmente.

5. Nesse caso em concreto não se mostra vantajoso s.m.j. para a Administração Pública, utilizar-se de empresas reunidas em consórcio, pois tal formação jurídica poderia ocasionar obstáculos na responsabilização, confusão na hora da contratante reportar-se com a contratada em razão de não haver uma definição clara de atribuições e reponsabilidades de cada uma das empresas que integra o consórcio. Tais fatos podem repercutir em atraso e má administração no andamento do serviço e, conseqüentemente do contrato, bem como ocasionar riscos a continuidade de atividades essenciais aos trabalhos da Delegacia de Polícia Federal de Foz do Iguaçu-PR e, conseqüentemente, prejuízos à sociedade e à Administração Pública.

6.

## **JUSTIFICATIVA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS PARA O OBJETO LICITADO**

1. Algumas peculiaridades envolvem as cooperativas, especialmente o fato de que quem executa os trabalhos são os próprios cooperados, não existindo as mesmas obrigações e encargos que existiriam entre uma empresa e seus empregados, e que as cooperativas possuem legítimas vantagens competitivas nas contratações públicas. Tais fatos favoreceram a ocorrência de fraudes ao longo dos anos, nesse sentido o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia-Geral da União firmaram Termo de Conciliação, nos autos da Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0. Assim, restou pactuado no referido Termo de Conciliação Judicial no qual a União deveria se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho nas hipóteses em que a execução dos serviços, por sua própria natureza, demanda subordinação dos trabalhadores em relação à pessoa jurídica contratada pela Administração.

O termo de conciliação apontou serviços terceirizados em que se reconhecia a impossibilidade de execução mediante "genuínas" cooperativas. Vejamos:

**Cláusula Primeira** - A UNIÃO abster-se-á de contratar trabalhadores, por meio de cooperativas de mão-de-obra, para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o labor, por sua própria natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, ou em relação ao fornecedor dos serviços, constituindo elemento essencial ao desenvolvimento e à prestação dos serviços terceirizados, sendo eles:

- a) – Serviços de limpeza;
- b) – Serviços de conservação;
- c) – Serviços de segurança, de vigilância e de portaria;
- d) – Serviços de recepção;
- e) – Serviços de copeiragem;
- f) – Serviços de reprografia;
- g) – Serviços de telefonia;
- h) – Serviços de manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações;
- i) – Serviços de secretariado e secretariado executivo;
- j) – Serviços de auxiliar de escritório;
- k) – Serviços de auxiliar administrativo;
- l) – Serviços de office boy (contínuo);
- m) – Serviços de digitação;
- n) – Serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas;
- o) – Serviços de motorista, no caso de os veículos serem fornecidos pelo próprio órgão licitante;**
- p) – Serviços de ascensorista;
- q) – Serviços de enfermagem; e
- r) – Serviços de agentes comunitários de saúde.

2. Nesse contexto, segue a princípio o entendimento firmado no Parecer Referencial n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU cuja ementa é a 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.

2.1. 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

3. A Lei nº 12.690/2012 garante a participação das Cooperativas em procedimentos de licitação pública, quando estes tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social. Nessa linha, a Lei nº 12.690/2012 manteve " a justa preocupação do Poder Público com a utilização indevida do formato jurídico admitido pelo nosso ordenamento às cooperativas, para burla aos direitos dos trabalhadores envolvidos, com reflexos de responsabilização para a Administração Pública contratante " (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 145).

3. As Cooperativas de Trabalho têm como principal característica a ausência de subordinação. Assim, nos casos do Termo de Conciliação, todavia, como se trata de contratação de mão-de-obra que, pela natureza do seu labor pressupõe a incidência de subordinação, não poderia combinar, de forma legal, com o tipo de serviço que as Cooperativas podem oferecer, tudo isto por motivo de vedação legal contida na recente Lei nº 12.690/2012.

4. Posto isto, resta claro que a Lei 14.133/2021 veio reforçar a inviabilidade do chamado 'serviço terceirizado' mediante Cooperativas de Trabalho, seja de maneira formal ou não, uma vez que, as Cooperativas não podem oferecer trabalho que funcione como espécie de intermediação de mão-de-obra subordinada, pois "o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação".

5 . Portanto, inexiste possibilidade das Cooperativas de Trabalho se habilitarem em licitação para a contratação de mão-de-obra pela Administração Pública quando o trabalho, por sua natureza, demandar necessidade de subordinação, quer em relação ao tomador, ou em relação ao fornecedor dos serviços.

6. Além disso, entende-se que o Termo de Conciliação, salvo melhor juízo, não viola os arts. 9º e 16 da Lei 14.133/2021 e art. 10, §2º, da Lei 12.690/2012, pois, repita-se, não existe vedação genérica à contratação de cooperativas pela União e em se tratando de serviços cuja natureza demande a presença de elementos de uma relação de emprego, sequer se pode falar em cooperativa legítima.

7. Os referidos dispositivos devem ser interpretados de maneira sistemática e harmônica dentro do ordenamento jurídico, de modo que a conduta da Administração, ao restringir a participação de cooperativas em licitação cujo objeto seja a prestação de serviços que não possam ser prestados com autonomia e autogestão, está amparada pelo previsto nos arts. 2º, 4º, inciso II, 5º, da Lei 12.690/2012, art. 442, parágrafo único, da CLT. Adicionalmente, há que se lembrar que a Constituição Federal de 1988 consagrou o respeito a dignidade da pessoa humana e aos direitos sociais dos trabalhadores, consoante observa-se nos artigos 6º e 7º, sendo vedado o retrocesso social.

7.1. Em resposta à consulta encaminhada, o DESPACHO n. 00065/2023/DECOR/CGU/AGU da Diretora da DECOR/CGU/AGU adotou o DESPACHO n. 00053/2023/DECOR/CGU/AGU que aprovou o Parecer n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU ratificando, uniformizando e concluindo que :

a) Os Tribunais Superiores continuam reconhecendo a existência de fraude na contratação das cooperativas de acordo com a natureza do serviço contratado - STJ, REsp 1.204.186/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/10/2012). No mesmo sentido: STJ, RMS 25.097/GO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA,

DJe de 12/12/2011; REsp 1.185.638/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/09/2010; AgRg no REsp 960.503/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/09/2009; AgRg no REsp 947.300/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/12/2008.

b) Considera-se que a leitura dos arts. 9º e 16, ambos da Lei 14.133/2021, e art. 10, § 2º, da Lei 12.690/2012 deve ser feita em harmonia com arts. 2º, 4º, inciso II, 5º, da Lei 12.690/2012, art. 442, parágrafo único, da CLT e Súmula 281 do TCU;

c) Entendendo-se por eventual alteração do entendimento sobre a contratação de cooperativas no âmbito da Administração, é recomendável o ajuizamento de ação declaratória revisional, com fundamento no art. 505, I, do CPC c/c art. 769 da CLT, para revisão dos termos do acordo celebrado entre a União e o MPT.

8. Além disso, conforme Marçal, 2023, o entendimento a Súmula 281 do TCU não é afetado pela superveniência da lei 14.133/2021:

"Súmula 281: É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela sua 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 personalidade e habitualidade".

9. No âmbito do Direito do Trabalho, prevalece o valor axiológico de proteção aos direitos dos trabalhadores e da primazia da realidade. Dessa forma, ainda que formalmente haja um vínculo de trabalho cooperativo, o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho, e art. 90 da Lei nº 5.764/1971, não são obstáculos jurídicos ao reconhecimento da relação de emprego, nas hipóteses em que devidamente demonstrados os seus elementos caracterizadores (PARECER Nº 00096/2015/DECOR/CGU/AGU).

10. Diante de todo o exposto e da análise do caso em concreto, seguimos as orientações normativas de que o art. 16 da Lei nº 14.133/2021, o qual deve ser interpretado sistematicamente, e em acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das Cooperativas, seguimos o entendimento dos Tribunais superiores de que a Administração Pública deve, ainda, se abster de contratar sociedades cooperativas quando houver a necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de personalidade e habitualidade, em decorrência do reconhecimento pela justiça laboral, da existência de vínculo empregatício subsidiário, diretamente com o tomador de serviços, no caso a Administração Pública Federal.

**CAMILA CHMIEL**

Agente de Polícia Federal  
Matrícula 21.537

**DESPACHO UPLAN/DPF/FIG/PR:**

1. Ciente e de acordo.
2. Encaminhe-se à GAB/DPF/FIG/PR para ciência e manifestação .

**SEBASTIÃO CESAR DE OLIVEIRA**

**DESPACHO DPF/FIG/PR**

1. Ciente e de acordo com a Nota Técnica.
2. Restitua-se o presente processo à Comissão Permanente de Licitação para continuidade do processo.

**JACKSON ROBERTO BARROS CERQUEIRA FILHO**

Delegado de Polícia Federal  
Ordenador de Despesas UG200366  
Chefe da DPF/FIG/PR



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA CHMIEL**, **Agente de Polícia Federal**, em 10/12/2025, às 14:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei4.pf.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&cv=143853636&crc=58083CFD](https://sei4.pf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=143853636&crc=58083CFD).  
Código verificador: **143853636** e Código CRC: **58083CFD**.