



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0040/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 01165/2022

ASSUNTO : Representação - Supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 54/2022, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno/RO para registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação continuada de serviços de limpeza, conservação e higienização das áreas interna e externa dos prédios públicos do Município.

UNIDADE : Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno - PMPB

RESPONSÁVEIS : Juliana Soares Lopes

Pregoeira

Marineide Goulart Mariano

Secretária Municipal de Saúde

Ronipeterson Kruger

Secretário Municipal de Obras, Serviços Públicos e Trânsito

Gilmara Alves Macedo Guerreiro

Secretária Municipal de Fazenda e Administração Geral

Thiago Roberto Graci Estevanato

Procurador-Geral

Fátima Araújo da Silva

Auditora Interna

RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida

Tratam os autos de **Representação**¹ formulada pela Empresa Norte & Sul Serviços Terceirizados de Mão de Obra Ltda., em face do Pregão Eletrônico n. 054/2022 (Processo Administrativo ns. 0852 e 0583/2022/SEMSAU), deflagrado pela Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno/RO para futura e eventual contratação de empresa visando à prestação

¹ Documento n. 03042/22 - ID 1208495.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

continuada de serviços de limpeza, conservação e higienização das áreas interna e externa dos prédios públicos do Município, no montante estimado para os quatro itens de R\$ 7.430.040,32, sendo adjudicados à Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires (Coopervale), no valor final de R\$ 5.289.626,00 (cinco milhões, duzentos e oitenta e nove mil e seiscentos e vinte e seis reais).

O objeto da representação tem como ponto central a impossibilidade da participação de cooperativas quando os serviços a serem contratados se referem à “dedicação exclusiva de mão de obra”, que contraria os artigos 10 a 13 da Instrução Normativa n. 05/2017/SLTI/MPOG², que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

A Unidade Técnica, em sede de Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, concluiu pelo preenchimento dos requisitos necessários a justificar a deflagração de apuração pelo Tribunal de Contas, oportunidade em que foi proposta a não concessão do pedido de tutela de urgência³, o que foi anuído pelo Relator por meio da Decisão Monocrática n. 00060/22-GCBAA⁴.

Inconformado com a decisão que indeferiu a tutela, a representante opôs Embargos de Declaração com Efeitos Infringentes, os quais foram autuados sob o n. 01395/22, tendo o Pleno da Corte de Contas, por meio do Acórdão APL-TC 00195/22, manifestado, em preliminar, entendimento pelo seu conhecimento, para, no mérito, negar-lhe provimento considerando a inexistência da alegada contradição na decisão embargada.

Após, os autos foram encaminhados para a Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – Cecex 7, que propôs a audiência dos responsáveis em razão da evidência das seguintes irregularidades⁵:

² Art. 10. A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e II - que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

³ Relatório de Seletividade – ID 1211348.

⁴ Decisão do pedido de Tutela Inibitória – ID 1216296.

⁵ Relatório de Instrução Preliminar – ID 1468557.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

4.1. De responsabilidade da Senhora Marineide Goulart Mariano, CPF n. *.251.462-**, secretária municipal de saúde, por:**

a) elaborar o projeto básico do Pregão Eletrônico n. 54/2022 com a possibilidade de execução de serviços por trabalhadores cooperados³⁴ (itens 6.3, 6.4, 7.6 e 7.7 do projeto básico), bem como por ter aprovado o termo de referência do referido pregão (ID 1467472, pág. 13) com a possibilidade de participação de cooperativas em objeto que, pelo modo de execução usualmente adotado no mercado, haveria vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor dos serviços (subordinação entre o cooperado e cooperativa), em afronta aos art. 5º da Lei n. 12.690/2012, conforme item 3.3.1 deste relatório técnico.

4.2. De responsabilidade do Senhor Ronipeterson Kruger, CPF n. *.459.002-**, secretário municipal de Obras, Serviços Públicos e Trânsito, por:**

a) elaborar o projeto básico da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Trânsito (ID 1240840, pág. 4) que fundamentou o Pregão Eletrônico n. 54/2022 com a possibilidade de execução de serviços por trabalhadores cooperados³⁵ (itens 6.3, 7.4, 7.8 e 7.10 do projeto básico) em objeto que, pelo modo de execução usualmente adotado no mercado, haveria vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor dos serviços (subordinação entre o cooperado e cooperativa), em afronta aos art. 5º da Lei n. 12.690/2012, conforme item 3.3.1 deste relatório técnico.

4.3. De responsabilidade da Senhora Gilmara Alves Macedo Guerreiro, CPF n. *.280.542-**, secretária municipal de Fazenda e Administração geral, por:**

a) aprovar o termo de referência do Pregão Eletrônico n. 54/2022 (ID 1467472, pág. 13) com a possibilidade de participação de cooperativas em objeto que, pelo modo de execução usualmente adotado no mercado, haveria vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor dos serviços (subordinação entre o cooperado e cooperativa), em afronta aos art. 5º da Lei n. 12.690/2012, conforme item 3.3.1 deste relatório técnico.

4.4. De responsabilidade da Senhora Juliana Soares Lopes, CPF n. *.895.152-**, pregoeira, por:**

a) subscrever o edital do Pregão Eletrônico n. 54/2022 (ID 1467471) que continha previsão da possibilidade de participação de cooperativas em objeto que, pelo modo de execução usualmente adotado no mercado, haveria vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor dos serviços (subordinação entre o cooperado e cooperativa), em afronta aos art. 5º da Lei n. 12.690/2012, conforme item 3.3.1 deste relatório técnico.

Nos termos determinados pelo Relator na DM 0140/2023-GCJVA⁶ foram feitas as notificações de estilo e os responsáveis apresentaram suas justificativas tempestivamente⁷ e, ato contínuo, a SGCE procedeu com a análise técnica propondo o seguinte:

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

a. Considerar parcialmente procedente a presente representação, uma vez que restou configurada a irregularidade apontada, conforme análise empreendida no item 3 do presente relatório;

b. Afastar a responsabilidade inicialmente atribuída aos Senhores Marineide Goulart Mariano (CPF n. ***.251.462-**), secretária municipal de saúde, **Ronipeterson Kruger** (CPF n. ***.459.002-**), secretário municipal de obras, serviços públicos e trânsito, **Gilmara Alves Macedo Guerreiro** (CPF n. ***.280.542-**), secretária municipal de fazenda e administração geral, **Juliana Soares Lopes** (CPF n. ***.895.152- **), pregoeira, **Thiago Roberto Graci**

⁶ ID 1480565.

⁷ Certidão Técnica de ID 1492322



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Estevanato (CPF n. ***.640.391-**), procurador-geral, e **Fátima Araújo da Silva** (CPF n. ***.171.212-**), auditora interna, pela irregularidade apontada na conclusão, haja vista a ausência de evidências quanto à existência de erro grosseiro ou dolo em suas respectivas condutas;

c. Declarar ilegal o Pregão Eletrônico n. 54/2022 e, por desdobramento, a respectiva **Ata de Registro de Preço n. 52/2022** com a Cooperativa Vale (ID 1240882, págs. 5 a 22), **sem pronúncia de nulidade** dos contratos administrativos em vigor, como é o caso, por exemplo, do Contrato n. 30/2023, vigente até 09/03/2024, considerando a necessidade dos serviços contratados, determinando-se, porém, que os mesmos tenham sua vigência limitada ao tempo necessário para uma nova licitação, a ser concluída em prazo razoável fixado pelo relator;

d. Advertir aos responsáveis elencados na alínea “b”, ou a quem vier substituí-los, para, em certames futuros, inserir cláusula em edital que vede a participação de cooperativas, quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, a prestação de serviço demandar requisitos próprios da relação de emprego, como subordinação (hierarquia) e habitualidade (jornada de trabalho) dos trabalhadores, o que deve ser previamente demonstrado e justificado, em consonância com a Súmula n. 281/TCU, com o Acórdão APL-TC 00116/23, e com o Parecer Prévio nº 06/2008-PLENO/TCE-RO;

e. Encaminhar cópia integral dos presentes autos à 3ª Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPE/RO), conforme requerido, mediante o Ofício n. 00263/202229, e;

Encerrada a instrução, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação.

É o relatório.

I – Da admissibilidade

Preliminarmente, na esteira do que já se decidiu na DM 0050/2022- GCBA⁸, opina-se seja conhecida a Representação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade junto ao Tribunal de Contas, posto tratar de fato e responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, representado em linguagem clara e objetiva, com indicativos de irregularidades.

II – Mérito

De acordo com a peça inicial, a representante se insurge quanto à impossibilidade da participação de cooperativas quando os serviços a serem contratados se referem à “dedicação exclusiva de mão de obra”, tendo em vista que referida atividade contraria os artigos 10 a 13 da

⁸ ID 1216296.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Instrução Normativa n. 05/2017/SLTI/MPOG⁹, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal.

A licitação em questão tinha como objeto a contratação de empresa para prestação continuada de serviços de limpeza, conservação e higienização de área física interna e externa dos prédios públicos, cuja vencedora foi a empresa Cooperativa de Trabalho do Teles Pires – Cooper Vale.

Em análise aos Processos Administrativos n. 1-583/2022 e 1-852/2022, que tramitaram o Pregão Eletrônico n. 054/2022, extrai-se que o item refutado 13.3 do Termo de Referência, foi alvo de questionamento pela representante em sede de impugnação ao edital¹⁰, o qual previa a participação de sociedade cooperativa na licitação.

Em análise ao edital, verifica-se que houve divisão em quatro lotes, com a seguinte composição, conforme item 7.9 do termo de referência:

7.9 TABELA 02 - VALOR MÍNIMO PAGO (HORAS/VALORES)

ITEM	SERVIÇOS	Valor mínimo por hora a ser pago ao trabalhador
1	Auxiliar de Serviços Braçais I	R\$ 9,60
2	Auxiliar de Serviços Braçais II	R\$ 11,45
3	Servente de Limpeza	R\$ 7,70
4	Auxiliar de Manutenção e conservação	R\$ 14,00

Nota-se do quadro acima, que a execução dos serviços contratados se relaciona com a prestação de serviços terceirizados, que tem como objetivo manter os ambientes de trabalho permanentemente limpos e saudáveis, voltados à qualidade do trabalho, proporcionando ao

⁹ Art. 10. A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e II - que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

¹⁰ Resposta do Pedido de Esclarecimento (fls. 9-10, ID 1240846).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

público interno e externo condições mínimas de higiene e conforto, além da manutenção e conservação dos bens públicos, conforme explica o item 2 do Termo de Referência, *in litteris*:

2. JUSTIFICATIVA

2.1 Conforme justificado pelas secretarias demandantes a contratação de uma empresa prestadora de serviços é de suma importância, visto que auxiliará na execução dos serviços de manutenção e recuperação de vias públicas, urbana e rural, principalmente porque o quadro de servidores da prefeitura é reduzido. Diante da grande demanda de serviços necessários e também pelo fato de que existem períodos do ano em que há maior ocorrência de serviços e em outros diminui, desta forma com a contratação de serviços braçais terceirizados utiliza-se melhor os recursos financeiros disponíveis, empregando-os na época do ano em que realmente houver necessidade.

2.2 A contratação de serviços terceirizados pela Administração é uma atividade indispensável ao desempenho da função pública. A contratação pretendida trata de serviços que apoiam as atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão, e tem por objetivo manter os ambientes de trabalho permanentemente limpos e saudáveis, voltados à qualidade do trabalho, proporcionando ao público interno e externo condições mínimas de higiene e conforto, além da manutenção e conservação dos bens públicos, em caráter permanente.

2.3 A CONTRATANTE não dispõe de força de trabalho em seu quadro de pessoal para atender toda a demanda das atividades inerentes aos citados serviços.

2.4 O Município poderá não utilizar necessariamente toda a quantidade licitada e/ou contratada, uma vez que se trata de sistema de registro de preços e contratação por valor (horas) estimado, sendo que os serviços braçais somente serão utilizados de acordo com a demanda existente.

Nessa linha, a Instrução Normativa n. 5/2017¹¹, estabelece algumas condições para a aplicação dessa forma de contratar, sendo elas:

Art. 7º Nos termos da legislação, serão objeto de execução indireta as atividades previstas em Decreto que regulamenta a matéria.

§ 1º A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998.

[...]

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

¹¹Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

<https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
- II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
- III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Como se vê, o objeto descrito no edital se amolda ao conceito dos serviços prestados em regime de dedicação exclusiva, notadamente porque pretende que aqueles prestarão fiquem à disposição nos locais designados pela Administração Pública Municipal.

Somado a isso, o art.10 da citada Instrução Normativa dispõe sobre a possibilidade de contratação de Sociedades Cooperativas, porém, somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar os seguintes pontos:

Art. 10 [...]

I - a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; e

II - que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

§ 1º Quando admitida a participação de cooperativas, estas deverão apresentar um modelo de gestão operacional que contemple as diretrizes estabelecidas neste artigo, o qual servirá como condição de aceitabilidade da proposta.

§ 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

Dessa maneira, para que seja permitida a participação das cooperativas, é necessário que a natureza do serviço: (i) permita a execução com autonomia pelos cooperados; (ii) não demande relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados; (iii) permita que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, de maneira a ampliar a participação dos cooperados nessa atividade; e (iv) permita a execução direta pelos cooperados, sendo vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

Pois bem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Tendo em vista o regime de execução do serviço pretendido pela Administração Municipal e os preceitos firmados na Instrução Normativa n. 5/2017, é possível verificar que a execução dos serviços de limpeza, conservação e higienização dos prédios públicos demanda relação de subordinação e habitualidade, que vai de encontro com o estabelecido na norma.

A Lei n. 12.690/2012 menciona no artigo 10, §2º a possibilidade de as cooperativas participarem de processos licitatórios desde que as atividades a serem exercidas estejam previstas em seu objeto social:

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.

Ocorre que a mesma lei, veda a participação das cooperativas quando o serviço requer mão de obra subordinada, é o que dispõe o seu artigo 5º:

Art. 5º A Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada.

Vê-se dos artigos mencionados que é possível a participação de cooperativas em processos licitatórios, porém, tal permissão só é admissível desde que atendidos os requisitos acima descritos e, no caso em apreço, por se tratar de serviços de prestação continuada que exige mão de obra subordinada, verifica-se que a atividade não se amolda ao regramento legal, portanto, a cooperativa não poderia participar do certame promovido pelo Município de Pimenta Bueno/RO.

Sublinha-se o entendimento do doutrinador Rafael Carvalho Rezende Oliveira quanto ao tema em estudo¹²:

Em determinados casos, seria possível a vedação à participação de cooperativas em licitações para contratações de serviços submetidos à legislação trabalhista. Dessa forma, **se a natureza do serviço pressupõe subordinação jurídica entre os empregados e o contratado, bem como pessoalidade e habitualidade, deve ser**

¹² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Comentada e Comparada. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Pág. 69/70.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

vedada a participação e sociedades cooperativas nas licitações, uma vez que tais entidades seriam “cooperativas fraudulentas” ou meras intermediadoras de mão de obra.

Assim, por exemplo, os serviços de auxiliar administrativo e de secretariado não poderiam ser executados por cooperativas. A vedação, portanto, é justificada pela natureza do serviço que será prestado, incompatível com as características das cooperativas, conforme já decidiu o STJ.

Essa é orientação consagrada, inclusive, na Súmula 281 do TCU, que dispõe: “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.” (grifou-se).

Importa registrar que o disposto no artigo 16 da Nova Lei de Licitações não afastou a aplicação da Súmula 281/TCU, conforme ensinamento do ilustre doutrinador Marçal Justen Filho¹³, *in verbis*:

8) A recepção da Súmula 281 do TCU

A súmula 281 do TCU estabelecia o seguinte:

“É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo de como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade de habitualidade”.

O entendimento consagrado na Súmula 281 não é afetado pela superveniência da Lei 14.133/2021. A necessidade de subordinação jurídica entre o particular contratado e o “obreiro” (fornecedor da atividade) desnatura a atuação própria de uma cooperativa. Implica a existência de uma relação trabalhista no âmbito interno da atuação do particular contratado. Quando esta situação estiver presente, será vedada a participação de cooperativa de trabalho, tal como consagrado no art. 4º, inc. II, da Lei n. 12.690/2012.

É pertinente mencionar, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça – STJ, possui entendimento consolidado segundo o qual entende como inadmissível a participação de cooperativas em processos licitatórios quando sua natureza demandar necessidade de subordinação:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA. CLÁUSULA EDITALÍCIA QUE VEDA A PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA. NECESSIDADE DE

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Pág. 310.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

SUBORDINAÇÃO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Trata-se de Agravo interno ajuizado contra decisão que julgara recurso interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/73.

II. Na origem, trata-se de Mandado de Segurança coletivo impetrado pelo Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Acre - OCB/AC, contra ato praticado pela Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre, a qual incluiu, em edital de licitação, cláusula que restringe a participação das sociedades cooperativas. O Tribunal a quo denegou a segurança, concluindo que, "é lícito restringir a participação de Cooperativas em licitações da Administração Pública quando a necessidade da contratação demandar de mão-de-obra em caráter de subordinação jurídica", consignando, ainda, que, no caso, "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".

III. De fato, "a Corte Especial pacificou entendimento segundo o qual é inadmissível a participação de cooperativas em processos licitatórios para contratação de mão de obra quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de subordinação, ante os prejuízos que podem advir para a Administração Pública caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame e não cumpra suas obrigações" (STJ, REsp 1.204.186/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/10/2012). 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. IV. Agravo interno improvido. (AgInt no RMS n. 42.046/AC, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 2/5/2022, DJe de 9/5/2022.) (grifou-se).

Observa-se dos entendimentos acima que a finalidade é evitar o uso fraudulento de cooperativas quando verificado que a natureza do serviço exija subordinação, cuja burla poderia ocorrer no sentido de utilizá-la como mera intermediadora de mão e obra, a fim de afastar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, propiciando indevidos resultados vantajosos em licitações públicas.

Somado a isso, a medida adotada tem o condão de evitar futura caracterização de relação de emprego entre associados e cooperativas em caso de não cumprimento com suas obrigações na hipótese de rescisão contratual, ônus com o qual acabaria tendo que arcar a Administração Pública.

Diante disso, é manifesto que a irregularidade suscitada pela empresa representante está evidenciada, na medida em que a habilitação e a consequente contratação da cooperativa para desempenhar as atividades constantes no edital não estão de acordo com o artigo 5º da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

n. 12.690/2012, uma vez que os serviços solicitados apresentam contornos de subordinação e habitualidade (limpeza, conservação e higienização dos prédios públicos).

III – Da divergência quanto à responsabilização dos agentes

No que diz respeito à responsabilização dos agentes que participaram dos atos preparatórios do certame, o Ministério Público de Contas **diverge** do entendimento técnico que concluiu pelo afastamento de sanção pecuniária.

É fato que a permissão de cooperativas no Pregão Eletrônico n. 054/2022 se deu de maneira indevida em razão dos argumentos já expostos no item anterior deste parecer e, como bem pontuado pela Unidade Técnica, deve-se levar em consideração que o artigo 3º, §1º, I, da Lei n. 8.666/1993 e o artigo 10, §2º da Lei n. 12.690/2012, vedam aos agentes públicos a **inclusão de cláusula que restrinja a participação de cooperativas** em processos licitatórios.

Entretanto, o que se discute nos presentes autos é que o objeto da licitação não se amolda às atividades a serem exercidas pelas cooperativas, o que naturalmente atrairia a vedação de elas participarem do certame.

Pois bem.

Diverso do que concluiu o Corpo Técnico, a matéria em discussão não guarda complexidade ou gera dúvidas em razão do debate ocorrido no julgamento do Acórdão n. 2453/2019 – TCU – 1ª Câmara, no Tribunal de Contas da União acerca da Súmula 281/TCU, de modo que não se mostra razoável justificar o afastamento da responsabilização sob esse argumento.

Ao analisar o Acórdão n. 2453/2019 – TCU – 1ª Câmara, citado no relatório técnico, verifica-se, de início, que se trata de Pedido de Reexame em face do Acórdão 2.260/2017-TCU-1ª Câmara, que aplicou multa aos responsáveis em razão de irregularidades no Pregão Eletrônico 6/2016, realizado pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI).

O certame tinha por objeto “o registro de preços para eventual contratação de serviços especializados de suporte e administração da infraestrutura de dados, administração de dados e banco de dados e operação em segurança da informação”.

O debate em torno da súmula surgiu em razão do advento das Leis n. 12.349/2010 e 12.690/2012, momento em que o Ministro Bruno Dantas requereu a revisão da súmula.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Teceu argumentos no sentido de que anteriormente a regra era a não admissão de sociedades cooperativas na disputa dos certames e a Lei 12.349/2010 inverteu essa lógica para que a exclusão de cooperativas de certames passasse a ser exceção, ou melhor, passasse a não existir.

No que toca à Lei n. 12.690/2012, o Ministro aduziu que, mais uma vez, o legislador acrescentou norma que veda o impedimento de cooperativas participarem de licitação pública, e que a intenção do legislador foi a de dar concreção ao comando constitucional de estimular o cooperativismo, previsto no § 2º do art. 174 da Constituição Federal, a saber:

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 o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Fez menção também quanto ao fato de que um dos objetivos da Lei n. 12.690/2012 foi “coibir as fraudes, vedando a intermediação de mão-de-obra sob o subterfúgio das cooperativas de trabalho”, e que vedou explicitamente a utilização de cooperativa como intermediadora de mão de obra subordinada.

Após, constata-se nos autos que o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, emitiu uma declaração de voto por entender pertinente aprofundar o debate sobre a nova regulamentação para contratação de cooperativas pela administração pública.

O Ministro Augusto Sherman Cavalcanti aduziu que o objetivo da mencionada súmula de jurisprudência não é impedir a participação de cooperativas em licitações, mas sim vedar a sua participação nos casos em que a prestação de serviços configure subordinação, pessoalidade e habitualidade entre os trabalhadores executores dos serviços e o contratante.

Mais adiante, destacou que a Lei 12.690/2012 já prevê em seu art. 4º, inciso II, que a cooperativa de trabalho é constituída por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego, o que parece impedir que essas cooperativas prestem serviços em que haja subordinação, pessoalidade e habitualidade, e concluiu:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

[...] Além disso, conforme apontado pelo Ministro Bruno Dantas, a mencionada lei também veda, conforme seu art. 5º, a utilização da cooperativa de trabalho para intermediação de mão de obra subordinada.

Entretanto, entendo que além dessas disposições, outras precisam ser avaliadas na hipótese de alteração da Súmula/TCU 281.

Primeira, que o enunciado da súmula não contraria a lei – pelo contrário, ajuda a clarificá-la; segunda, que a alteração da súmula poderia transmitir ao jurisdicionado a falsa impressão de que os aspectos constantes da vedação estariam sendo relativizados pelo Tribunal. (grifou-se)

Como se observa, os Ministros discutiram o tema sobre a participação das cooperativas em processos licitatórios e, como bem delineado no parecer, não se está a discutir nestes autos a participação ou não de cooperativas em certames, mas sim, se a natureza do serviço a ser licitado pode ou não ser prestado por cooperativas.

No debate ocorrido no julgado ora citado, percebe-se que a súmula, de fato, veda a participação das cooperativas quando o serviço apresentar características de mão de obra subordinada, pessoalidade e habitualidade entre os trabalhadores executores dos serviços e o contratante, como é o caso destes autos.

Importa mencionar, a título elucidativo, que a temática sobre as condicionantes para a participação de cooperativas em processos licitatórios é antiga, antes mesmo da edição da Súmula 281 do TCU, pois como se verifica, em meados de 2003 foi firmado Termo de Conciliação entre o MPT e a União¹⁴, devidamente homologado nos autos da Ação Civil Pública proposta perante a 20ª Vara do Trabalho de Brasília (Processo 01082- 2002-020-10-00-00), depois de constatado que algumas cooperativas tinham sido criadas com finalidade diversa, em burla à legislação trabalhista. O mencionado ajuste contém os seguintes compromissos:

Cláusula Primeira – A UNIÃO abster-se-á de contratar trabalhadores, por meio de cooperativas de mão-de-obra, para a apresentação 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:

Serviços de Limpeza;
Serviços de Conservação;
Serviços de segurança, de vigilância e de portaria;
Serviços de recepção;

¹⁴ <https://www.gov.br/mcom/pt-br/media/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/2022/pregoes/pregao-11-2022/anexo-iv-do-edital-pe-11-022-termo-de-conciliacao.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Serviços de copeiragem;
Serviços de reprografia;
Serviços de telefonia;
Serviços de manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações;
Serviços de secretariado e secretariado executivo;
Serviços de auxiliar de escritório;
Serviços de auxiliar administrativo;
Serviços de office boy (contínuo);
Serviços de digitação;
Serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas;
Serviços de motoristas, no caso de os veículos serem fornecidos pelo próprio órgão licitante;
Serviços de ascensorista;
Serviços de enfermagem; e
Serviços de agentes comunitário de saúde.

Parágrafo Primeiro – O disposto nesta Cláusula não autoriza outras formas de terceirização sem previsão legal.

Parágrafo Segundo – As partes podem, a qualquer momento, mediante comunicação e acordos prévios, ampliar o rol de serviços elencados no Caput.

Cláusula Segunda - Considera-se cooperativa de mão-de-obra, aquela associação cuja atividade precípua seja a mera intermediação individual de trabalhadores de uma ou várias profissões (inexistindo assim vínculo de solidariedade entre seus associados), que não detenham qualquer meio de produção, e cujos serviços sejam prestados a terceiros, de forma individual (e não coletiva), pelos seus associados. [...]

Portanto, considerando que a matéria discutida está consolidada e, por ora, não apresenta divergências de entendimento, o Ministério Público de Contas defende que, não é possível afastar a aplicação de sanção, em razão de debate ocorrido em determinado processo que tão somente propôs que fosse “avaliado a conveniência e a oportunidade de revisitar o entendimento proferido na Súmula TCU 281”.

Passada essa questão, ressalta-se que as súmulas são orientações resultantes de um conjunto de decisões proferidas com o mesmo entendimento sobre determinada matéria, conforme preleciona o artigo 926 do Código de Processo Civil:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Dessa forma, a edição da Súmula 281/TCU advém de uma reunião de decisões dominantes sobre o tema, assim, o fato de existirem decisões divergentes após a edição de uma



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

súmula, não é capaz de ensejar insegurança jurídica acerca da matéria, até que o Tribunal decida por sua revogação (mudança de entendimento) ou cancelamento (entendimento ultrapassado em relação ao ordenamento legal contemporâneo).

Diante disso, considerando que a natureza do serviço licitado apresentava características de mão de obra subordinada, o que não permite a participação de cooperativas no processo licitatório, é medida cabível a aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista o descumprimento do artigo 5º da Lei n. 12.690/2012 e Súmula 281/TCU.

IV – Dos contratos em vigência atribuídos à Cooper Vale Cooperativa

O Ministério Público de Contas não desconhece que o feito em apreço analisa as condutas perpetradas no Pregão Eletrônico n. 54/2022, porém, em apreço ao princípio da economia processual, razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade, entendeu por bem promover pesquisas ao Portal da Transparência do Município de Pimenta Bueno/RO¹⁵, a fim de verificar se havia processos licitatórios ou contratos firmados que tivessem como objeto os mesmos serviços que aqui se discute.

Na pesquisa empreendida, observou-se a existência de 5 (cinco) contratos em vigência tendo como favorecido a Cooper Vale Cooperativa de Trabalho Vale do Teles, a saber:

Legenda: Vigente | Não vigente
Exibir 10 registros por página

Pesquisar:

Contrato	Favorecido	Objeto Resumido	Início	Fim	Licitação	Valor
0002/24	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMP	29/01/2024	29/01/2025	000005/23	355.600,00
0126/23	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMP	28/09/2023	28/09/2024	000005/23	11.200,00
0030/23	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMP	09/03/2023	09/03/2025	000005/23	705.600,00
0088/22	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	Prestação continuada de serviços de limpeza	29/07/2022	29/07/2024	000135/22	3.898.223,11
00000000085/2022	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	Prestação continuada de serviços de limpeza	25/07/2022	25/07/2023	000135/22	334.791,60
00000000079/2022	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	Prestação continuada de serviços de limpeza	07/07/2022	07/09/2022	000135/22	210.016,73
00000000080/2022	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	Prestação continuada de serviços de limpeza	07/07/2022	06/07/2023	000135/22	26.617,44
00000000066/2022	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	Prestação continuada de serviços de limpeza	21/06/2022	22/06/2024	000135/22	117.060,00
00000000050/2020	COOPER VALE COPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES P	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO-D	07/10/2020	09/11/2022		1.600.000,00

¹⁵https://transparencia.pimentabueno.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=aplicacoes/contrato/frmcontrato&id_menu=5&token=3e5f1dfa4188f554ceae94b2596eaa22



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Considerando as questões levantadas neste parecer pela impossibilidade de participação de cooperativas na prestação de serviços que possuam natureza de mão de obra subordinada, o *Parquet* de Contas propõe ao Relator, caso assim entenda, que determine à Municipalidade que não sejam promovidas prorrogações após o término do prazo dos contratos em vigência, uma vez que os objetos dessas contratações guardam relação com o objeto destes autos, evitando, assim, demandas processuais dessa mesma natureza, bem como reiteradas sanções pecuniárias aos gestores pelos mesmos fatos.

V - Conclusão

Diante do exposto, em **consonância parcial** com a Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas opina seja:

I – Preliminarmente, conhecer a presente Representação formulada, por Norte & Sul Serviços Terceirizados de Mão de Obra Ltda. por estarem presentes os requisitos de admissibilidade junto ao Tribunal de Contas, posto tratar de fato e responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, representado em linguagem clara e objetiva, com indicativos de irregularidades, em tese, e que detêm potencial para causar dano ao erário;

II – No mérito, julgada **parcialmente procedente** a Representação para **declarar ilegal** o Pregão Eletrônico n. 54/2022 realizado pelo Município de Pimenta Bueno/RO e, por desdobramento, a respectiva Ata de Registro de Preços n. 52/2022, **sem pronúncia de nulidade**, tendo em vista os contratos administrativos em vigor considerando a necessidade do serviço contratado, determinando-se, porém, que os mesmos tenham sua vigência limitada ao tempo necessário para uma nova licitação, a ser concluída em prazo razoável fixado pelo Relator;

III – Aplicada multa aos responsáveis abaixo relacionados, com fulcro no disposto no art. 103, II do RITCERO c/c art. 55, II da Lei Complementar n. 154/96, conforme condutas delineadas no item 4 do relatório técnico de ID 1468557, bem como os argumentos constantes no item II deste parecer:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1 - Marineide Goulart Mariano, Secretária Municipal de Saúde do Poder Executivo Municipal de Pimenta Bueno, **por elaborar o projeto básico do Pregão Eletrônico n. 54/2022 com a possibilidade de execução de serviços por trabalhadores cooperados** (itens 6.3, 6.4, 7.6 e 7.7 do projeto básico), bem como por ter **aprovado o termo de referência do referido pregão** (ID 1467472, pág. 13) com a possibilidade de participação de cooperativas em objeto que, pelo modo de execução usualmente adotado no mercado, haveria vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor dos serviços (subordinação entre o cooperado e cooperativa), em afronta aos art. 5º da Lei n. 12.690/2012, conforme subitem 3.3.1 do relatório técnico de ID 1468557;

2 - Ronipeterson Kruger, Secretário Municipal de Obras, Serviços Públicos e Trânsito do Poder Executivo Municipal de Pimenta Bueno, **por elaborar o projeto básico da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Trânsito** (ID 1240840, pág. 4) que fundamentou o Pregão Eletrônico n. 54/2022 com a possibilidade de execução de serviços por trabalhadores cooperados (itens 6.3, 7.4, 7.8 e 7.10 do projeto básico) em objeto que, pelo modo de execução usualmente adotado no mercado, haveria vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor dos serviços (subordinação entre o cooperado e cooperativa), em afronta aos art. 5º da Lei n. 12.690/2012, conforme subitem 3.3.1 do relatório técnico de ID 1468557;

3 - Gilmara Alves Macedo Guerreiro, Secretária Municipal da Fazenda e Administração Geral do Poder Executivo Municipal de Pimenta Bueno, **por aprovar o termo de referência do Pregão Eletrônico n. 54/2022** (ID 1467472, pág. 13) com a possibilidade de participação de cooperativas em objeto que, pelo modo de execução usualmente adotado no mercado, haveria vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor dos serviços (subordinação entre o cooperado e cooperativa), em afronta aos art. 5º da Lei n. 12.690/2012, conforme subitem 3.3.1 do relatório técnico de ID 1468557; e

4 - Juliana Soare Lopes, Pregoeira, **por subscrever o edital do Pregão Eletrônico n. 54/2022** (ID 1467471) que continha previsão da possibilidade de participação de cooperativas em objeto que, pelo modo de execução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

usualmente adotado no mercado, haveria vínculo de subordinação entre o trabalhador e o fornecedor dos serviços (subordinação entre o cooperado e cooperativa), em afronta aos art. 5º da Lei n. 12.690/2012, conforme subitem 3.3.1 do relatório técnico.

IV – Reiterado as determinações constantes nas alíneas “d” e “e” do relatório técnico constante no ID 1530859.

É o parecer.

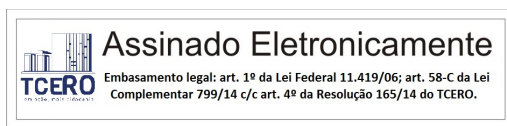
Porto Velho/RO, 18 de março de 2024.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 18 de Março de 2024



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS