



**PROCESSO N.º** : 46.570-4/2023

**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM  
PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

**REPRESENTANTE** : COSTA OESTE SERVIÇOS LTDA.  
RAFAEL BOGO

**ADVOGADOS** : ISRAEL BOGO – OAB/PR 40.917  
DANIEL BOGO – OAB/PR 74.229

**REPRESENTADA** : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS  
AUTARQUIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE  
COLETIVO (AMTC)

**GESTORES** : JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO – Prefeito  
Municipal  
IVALNILSON DE OLIVEIRA AGUIAR JÚNIOR –  
Presidente AMTC

**RELATOR** : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

### DECISÃO

Trata-se de Representação de Natureza Externa com pedido de medida cautelar protocolada pela empresa Costa Oeste Serviços Ltda., em face da Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT, por supostas irregularidades existentes no edital de licitação do Pregão Eletrônico n.º 01/2022, especialmente, no que diz respeito à habilitação e classificação como vencedora da Licitante Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – COOPSERV'S.

A contratação pública em questão, cuja modalidade é o pregão eletrônico, foi dividida em 24 lotes com critério de julgamento de menor preço global por item, destinando-se ao “registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva e de forma contínua para atender as necessidades de acordo com as demandas da Autarquia Municipal de Transporte Coletivo”.

A ora Representante narra que há anos presta os serviços a que





se pretende contratar, entretanto, ficou surpresa com a ausência de vedação à participação de sociedades cooperativas.

Ademais, destaca que a COOPSERV'S foi classificada e declarada vencedora dos lotes n.º 1 a 3, 6, 8, 10 a 15, 19, 20 e 24.

Salienta que a Lei Federal n.º 12.690/12 (que dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho) de fato proíbe a vedação editalícias às Cooperativas, todavia, defende que o mesmo diploma impõe vedação para contratações de mão-de-obra para serviços gerais.

Aduz que a vencedora dos lotes - COOPSERV'S, deixou de cotar em sua proposta de preços uma série de obrigações trabalhistas, não garantindo os direitos mínimos dos trabalhadores sindicalizados, razão pela qual os preços ofertados aparentaram ser mais vantajosos à Administração.

Dentre as obrigações trabalhistas, a Representante alega que não foram cotados para os cooperados o vale transporte, vale alimentação, cesta básica, assistência médica e familiar e demais benefícios mensais contidos em convenção.

Argumenta que a Cooperativa em questão não apresentou modelo de gestão operacional de acordo com as exigências contidas em Convenção Coletiva de Trabalho, gerando precarização das condições de trabalho dos cooperados.

Ato seguinte relata que, a então declarada vencedora não preenche o disposto no art. 2º, *caput*, da Lei das Cooperativas de Trabalho, em que o sujeito cooperado, supostamente, sempre receberá o valor previamente estipulado na planilha de composição de custos apresentada no certame.

Dessa forma, entende que o cooperado jamais possuirá autonomia, autogestão ou qualquer possibilidade de melhoria de renda, qualificação ou situação econômica.





Adiante, relata que o Tribunal de Contas da União já há muito tempo vedava a participação de cooperativas justamente quando utilizada para contratação de serviços comuns e gerais, não especializados de alguma forma, tal como se nota da contratação supra.

Ao final, requereu a suspensão liminar do referido certame público, pleiteando-se preliminarmente que seja concedida a suspensão de todos os atos da licitação posteriores à classificação da COOPSERV'S e, no mérito, que seja julgado totalmente procedente a representação para determinar a anulação do ato de classificação da então declarada vencedora, retomando o pregão para análise das propostas subsequentes.

Com fundamento no artigo 195, §1º, do Regimento Interno e na Resolução Normativa n.º 17/2020, foi oportunizado ao gestores municipais Representados, Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal, e Sr. Ivalnilson de Oliveira Aguiar Júnior, Presidente da Autarquia Municipal de Transporte Coletivo, a possibilidade de apresentar manifestação prévia acerca dos fatos representados, inclusive com a juntada de documentos.

Aportadas as manifestações prévias <sup>1</sup>, os responsáveis argumentaram sobre as insurgências da Representante que dizem respeito a permissão editalícia para participação de cooperativas, postulando ao final, em sede preliminar, o arquivamento da Representação por ausência de indício de irregularidade como condição de admissibilidade da ação e, quanto ao mérito, alegam cumprimento da norma vigente, requerendo o indeferimento da medida cautelar posta por ausência de ilegalidade no processo licitatório.

### **É o relato necessário. Decido.**

Preliminarmente, com fundamento nos artigos 96, inciso IV, 191, inciso III, 192 e 195 do Regimento Interno, passo a avaliar o **juízo de**

---

<sup>1</sup> Docs. digitais 11989/2023 e 12499/2023;





**admissibilidade** quanto a esta Representação de Natureza Externa.

Sabe-se que qualquer licitante é parte legítima<sup>2</sup> a representar na Corte de Contas, desde que proposta a ação em face de ente público sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas.

Nesse contexto, o art. 192 do Regimento Interno<sup>3</sup> preestabelece os requisitos cumulativos necessários ao conhecimento e processamento da ação, sendo parte integrante das condições, a presença de indícios que retratam a existência de supostas irregularidades ou ilegalidades praticados pela Administração Pública.

A meu ver, adianto que faz jus a manifestação de defesa prévia do agente público Representado, vez que a representação não merece conhecimento, pois carece de indícios que retratam suposta situação irregular e/ou ilegal no procedimento licitatório, como passo a expor a seguir.

Conforme relatado, verifica-se que a insurgência reside na permissão editalícia de participação das cooperativas, ora regulamentadas pela Lei n.º 12.690/2012, caso em que *“considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho (art. 2º).*

Sobre o tema e, à luz da Constituição Federal, em seu art. 174, §2º, tem-se que *“a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”*.

---

<sup>2</sup> Art. 191 As representações de natureza externa poderão ser propostas:

III - por qualquer licitante, contratado, pessoa jurídica ou física, contra irregularidades na aplicação das normas legais sobre licitações e contratos;

<sup>3</sup> Art. 192 A representação de natureza externa deverá se referir a administrador, responsável ou interessado sujeito à jurisdição do Tribunal, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do representante, qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício de irregularidade ou ilegalidade representada.





A intenção do legislador originário impôs um dever de apoio expresso às formas de associativismos que, quando somados à redação do art. 37, *caput*, da Carta Magna, refletiu-se o seguinte no art. 3º, *caput* e §1º, I, da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

**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 impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

**§ 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;

Como se observa, em conjunto com os princípios basilares que norteiam as contratações públicas, encontra-se prevista a vedação legal ao agente público que, em sede dos atos de convocação, não se deve incluir ou tolerar condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo, enfatizando, inclusive, nos casos de cooperativas.

Do diploma legal da espécie empresarial em questão, em atenção ao que preconiza o art. 10, §2º, nota-se nova vedação destinada ao ente Licitante:

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 vedação exposta pela Lei n.º 12.690/2012 é complementar àquela imposta pelo art. 3º, §1º, I, Lei n.º 8.666/93, vez que condiciona o impedimento de participação dessas empresas, de modo que o escopo dos serviços, operações e atividades licitadas devem convergir às atividades previstas no objeto social da interessada.

Via de regra, sabe-se que é permitida a participação de empresas de caráter associativo, contudo tal permissão não é absoluta, pois a teor do disposto na Súmula 281 do Tribunal de Contas da União, art. 17, §2º da Lei n.º 12.690/2012 e precedentes desta própria Corte Estadual de Contas<sup>4</sup>, é vedada a participação das cooperativas quando for detectada intermediação de mão-de-obra mediante subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade entre os contraentes, havendo, inclusive, hipótese de presunção da intermediação. Veja-se:

**Súmula 281-TCU: É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.**

**Art. 17. § 2º Presumir-se-á intermediação de mão de obra subordinada a relação contratual estabelecida entre a empresa contratante e as Cooperativas de Trabalho que não cumprirem o disposto no § 6º do art. 7º desta Lei.**

Por sua vez, o art. 7º, §6º do mesmo diploma:

**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**

<sup>4</sup> Julgamento Singular n.º 280/JCN/2021 (Processo n.º 250503/2021) e Resolução de Consulta n.º 16/2013;





**pecuniária de cada sócio partícipe.**

O instrumento convocatório do caso *sub judice* previu em seu item 6.2 e subseqüentes, sobre a inadmissão de participantes que se enquadrem nas hipóteses do capítulo. De relevância ao tema, convém destacar os itens 6.2.7, 6.2.8, e 6.2.13 do edital:

6.2. Não será admitida nesta licitação a participação de empresas enquadradas em quaisquer das hipóteses a seguir elencadas:

**6.2.7. Cooperativas, exclusivamente nos casos em que o objeto do certame requer subordinação de mão de obra** (Fundamentação: art. 5º da Lei 12.690/12, **Súmula nº 281-TCU**, e acórdãos TCU 1937/03, 307/04, 1148/05);

**6.2.8. Cooperativas em que seu objeto social não tem escopo com o objeto do certame.** (Fundamentação: art. 10, § 2º da Lei 12.690/12).

6.2.13. Em conformidade com o processo nº 82.226-4-2021, Acórdão nº 1/2022 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, será permitida a participação de cooperativas, **desde que apresentem modelo de gestão operacional adequado ao objeto desta licitação, com compartilhamento ou rodízio das atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços, e desde que os serviços contratados sejam executados obrigatoriamente pelos cooperados, vedando-se qualquer intermediação ou subcontratação.** Devem ser observadas as proibições contidas nos itens 6.2.7 e 6.2.8 deste Edital.

Percebe-se que os ditames legais foram replicados no instrumento convocatório, com fulcro na redação da Súmula 281 do TCU, arts. 10, §2º e 17, §2º, da Lei n.º 12.690/2012 e entendimentos já fixados por esta Corte de Contas.

Ato seguinte, verifico que o objeto da licitação<sup>5</sup> – que demanda desde motorista, vigia noturno, mecânico, borracheiro, porteiro, servente de limpeza, funileiro, operador de caixa, manobrista etc. (vide item 2.4, Termo de Referência<sup>6</sup>) - está abarcado nos objetivos da cooperativa, conforme art. 2º do

<sup>5</sup> “registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços de mão de obra terceirizada com dedicação exclusiva e de forma contínua para atender a Autarquia Municipal de Transporte Coletivo – Rondonópolis, MT- AMTC”;

<sup>6</sup> Doc. digital 1598/2023, fls. 101/102;





## Estatuto Social<sup>7</sup>:

Art. 2º - **A Cooperativa tem como objetivo** congregar os **Profissionais dos Serviços na construção civil** e de jazigos e túmulos; monitores e auxiliares de educação, de saúde, de assistência social, de assistência pública ou privada; **cozinha e limpeza simples** e hospitalar; **guarda e segurança não armada, vigilância/vigia não armada**; auxiliar de serviços gerais que atuarão na área de limpeza de lotes, terrenos, logradouros, coleta de entulhos, canteiros, praças, varreduras, capinas, podas, roçadas, faxinas, **agentes serviços gerais internos e externos**; e **nas áreas de agentes, assistentes e auxiliar administrativo e operacional; telefonista; recepcionista; secretária; auxiliar de cozinha**; auxiliar de manutenção de imóveis; **auxiliar de manutenção e conservação de veículos**; conservação e reparo de imóveis; **pedreiro**; carpinteiro; **eletricista; funileiro**; azulejista; pintor; **motorista de veículos pequeno, médio e grande porte**; operador de máquinas e veículos leves e pesados; **mecânicos**; meloso; **servente de limpeza; zelador**; jardineiro; gari; arrumadeira; passadeira; lavadeira; zeladora; **copeira**; trabalhadores de combate a endemias (dengue e outros); tanto em prédios e imóveis públicos ou privados; em ambiente hospitalar; no perímetro urbano e rural, com base na colaboração recíproca a que os mesmos se obrigam, sem fins lucrativos, para promover a mais ampla defesa de seus interesses sociais e econômicos, podendo para tanto: a) Celebrar contratos ou acordos coletivos de trabalho, **prestar serviços gerais de quaisquer natureza à entidade públicas ou privadas, através de licitações públicas**; b) Adquirir para fornecimento ao quadro social, na medida que o interesse sócio econômico aconselhar, gêneros e artigos de uso profissional, doméstico e pessoal; c) Prestar serviços de assistência aos associados, mediante credenciamento nos órgãos competentes e convênios com instituições de saúde e financeiras, para atender as necessidades dos cooperados; d) Celebrar contratos de locação móvel e imóvel; e) Participar de Cooperativas de Segundo e Terceiro Grau, bem como de outras sociedades não cooperativas; f) Representar na condição de substituta processual, os cooperados, em defesa de seus direitos coletivos que tenham relação com as operações de mercado da cooperativa, mediante autorização expressa manifestada individualmente pelo associado ou pela assembleia geral que delibere sobre a propositura da medida judicial, na forma do art. 88-A da Lei 5764/71.

No que concerne o atendimento ao disposto no art. 7, §6º, da Lei n.º 12.690/2012 percebo que houve deliberação com vistas ao atendimento ao preceito legal, consoante a “Ata de Reunião de Eleição de Coordenação”<sup>8</sup> da

<sup>7</sup> Doc. digital 15998/2023, fls. 332/333;

<sup>8</sup> Doc. digital 1598/2023, fls. 360/362;





COOPSERV'S o que, em combinação com o art. 56 do Estatuto Social<sup>9</sup>, não permite verificar, de forma presumida – tal como previsto no art. 17, §2º, da Lei das Cooperativas - que há subordinação jurídica.

Ou seja, da postura editalícia sobre a participação das cooperativas, em sede de juízo de admissibilidade e processamento da ação, verifica-se, *prima facie*, convergência jurídica do ato convocatório com arcabouço legal, ao passo que não há alijamento automático para participação dessas empresas e tampouco houve vedação ilegal ou irregular nesse sentido, sendo apenas condicionada a sua participação, tal como permitido e previsto legalmente.

Assim sendo, concluo que os fatos e informações acostados nos autos não estão acompanhados de indícios de irregularidade ou ilegalidade supostamente cometidos pela Representada durante a condução do certame em discussão, ao passo que, conforme exposto anteriormente, a Administração Licitante observou a legislação e jurisprudência aplicáveis ao tema.

Posto isso, não constato preenchimento de requisito insculpido no art. 192 do RITCE/MT, sendo a inadmissão do feito medida cabível no momento, visto que a presença cumulativa dos requisitos é essencial para o conhecimento e processamento da demanda.

Não obstante, registro atenção ao disposto no art. 195, §5º, do Regimento Interno<sup>10</sup>, vez que já houve deliberação plenária sobre o tema, a despeito da Resolução de Consulta n.º 16/2013-TP e Acórdão n.º 362/2018-TP,

<sup>9</sup> Art. 56 - As atividades identificadas com o objeto social da Cooperativa de Trabalho de Serviços 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 partícipe.

<sup>10</sup> Art. 195 As representações de natureza externa e interna deverão ser autuadas mediante protocolo no Tribunal e encaminhadas ao Relator para exame de admissibilidade.

**§5º As representações cuja matéria já tenha sido anteriormente submetida à deliberação plenária por ocasião do julgamento de outro processo serão arquivadas por decisão monocrática do Relator.**





sem prejuízo dos entendimentos dos Julgamentos Singulares n.º 798/DN/2020 e 280/JCN/2021, de modo a corroborar com o arquivamento.

**Dispositivo.**

Ante o exposto, com fundamento nos artigos 96, inciso IV, 97, inciso III, 191, inciso III, 192, *caput*, 195, §§4º e 5º, todos do Regimento Interno, **DECIDO** no sentido de **inadmitir** a presente Representação de Natureza Externa, em razão da carência ao preenchimento de pressuposto necessário ao conhecimento e processamento da ação, com o conseqüente arquivamento do feito.

**Publique-se.**

Após, **ao setor de arquivo.**

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 27 de fevereiro de 2023.

*(assinatura digital)*<sup>11</sup>

**Conselheiro Guilherme Antonio Maluf**  
Relator

<sup>11</sup>Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

