



PROCESSO Nº : 18.274-5/2020
REPRESENTANTE : GRABIN OBRAS E SERVIÇOS URBANOS EIRELI
REPRESENTADOS : PREFEITURA MUNICIPAL DE VERA/MT
MOACIR LUIZ GIACOMELLI - PREFEITO
JOEDSON AMARAL DE OLIVEIRA - PREGOEIRO
ADVOGADOS ISRAEL BOGO – OAB/PR Nº 40.917
RAFAEL BOGO – OAB/PR Nº 40.910
DANIEL BOGO – OAB/PR 74.229
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

JULGAMENTO SINGULAR

I – Relatório

Trata-se de Representação de Natureza Externa, com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa Grabin Obras e Serviços Urbanos Eireli, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.058.662/0001-24, em face da Prefeitura Municipal de Vera/MT, gestão do Sr. Moacir Luiz Giacomelli, em razão de supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 045/2020.

2. O objeto do certame consiste na formalização de ata de registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais, para atender as demandas das diversas secretarias municipais, conforme especificações descritas no termo de referência e demais anexos, no valor estimado de R\$ 10.125.771,84 (dez milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e setenta e um reais e oitenta e quatro centavos) (fls 1/73 – Doc. nº 194715/2020).

3. A Representante alegou que o certame visa a terceirização de serviços e funções de limpeza, jardinagem, coleta de lixo, apoio administrativo, guarda patrimonial, operador de veículos leves e pesados, operador de máquinas leves e pesadas, a serem arrematados pela empresa prestadora de serviços para, mediante subordinação a ela, cumprirem todos os requisitos estabelecidos no edital.



4. Aduziu que o instrumento convocatório além de evidenciar a intermediação de mão de obra própria da terceirização de serviços, permitiu a participação de cooperativas de trabalho, em afronta à Súmula nº 281, do Tribunal de Contas da União e aos precedentes deste Tribunal de Contas.
5. Destacou, ainda, que o valor máximo descrito no edital de licitação é inexequível, caso o contratado prestador de serviços respeite os direitos dos trabalhos previstos nas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT) e os percentuais de encargos sociais previstos na legislação.
6. Acrescentou que já houve o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público Estadual contra a Cooperativa Vale do Teles Pires, que presta serviços ao Município de Vera em razão de contratações irregulares. Pontuou que interpôs recurso administrativo destacando essas informações, mas não obteve resposta satisfatória.
7. Informou que foi declarada vencedora do certame a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – COOPSERV'S, a qual possui diversas Reclamações Trabalhistas por reconhecimento de vínculo de emprego.
8. Em razão disto, requereu a concessão de medida acautelatória, para que o Município de Vera efetue a suspensão imediata do Pregão Presencial nº 045/2020 e da assinatura de eventual do contrato de prestação de serviços com a cooperativa, e caso já assinado, a imediata suspensão de sua execução e que não sejam prorrogados os contratos os vigentes. No mérito, que a Prefeitura Municipal de Vera seja proibida de firmar novos contratos com cooperativas que tenham objeto semelhante ao referido certame.
9. Em 26/08/2020, proferi Decisão (Doc. nº 197324/2020) no sentido de admitir a presente Representação de Natureza Externa. No tocante ao pedido de medida cautelar, antes de examiná-lo, solicitei a citação prévia do Prefeito Municipal de Vera-MT, Sr. Moacir Luiz Giacomelli, e do Pregoeiro Oficial, Sr. Joedson Amaral de Oliveira, para enviar, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, justificativas prévias ou providências pertinentes.
10. O Prefeito Municipal de Vera-MT, Sr. Moacir Luiz Giacomelli, e o



Pregoeiro Oficial, Sr. Joedson Amaral de Oliveira foram devidamente citados, por meio dos Ofícios nºs 737 e 738/2020 (Doc. nºs 197347/2020 e 197351/2020) e apresentaram conjuntamente manifestação conforme documento protocolado sob o nº 188123/2020.

11. Em sua defesa, os representados alegaram que participaram do certame 5 (cinco) licitantes, sagrando-se vencedora a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços – COOPSERV'S e que o processo encontra-se sob análise do Pregoeiro para deliberação dos recursos administrativos interpostos.

12. Pontuaram que a participação de Cooperativas de Trabalho nos certames licitatórios para contratação de mão de obra visando a atuação junto da Administração Pública está autorizada no § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/93. Acrescentaram que não podem impedir Cooperativas de participar de licitações públicas que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social, nos termos da Lei nº 12.690/2012.

13. Aduziram que o processo nº 34.427-3/2019 que tramita nesta Corte de Contas referente a contratação de Cooperativas de Trabalho na Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde ainda não transitou em julgado, razão pela qual entendem que o entendimento la expostos não deve servir para nortear a ação dos municípios quanto à esse tipo de contratação.

14. Defenderam que todas as funções a serem contratadas na presente licitação não demandam subordinação, conforme disposto no item 3.2, alínea “a” do Edital, garantindo a necessária autonomia dos cooperados na prestação dos serviços.

15. Argumentaram que o certame visa a contratação de mão de obra para a execução de diversos serviços a serem pagos por hora, independente de quem os executará, sem habitualidade e sem relação de subordinação entre a Administração e os obreiros/cooperados, não se enquadram na subordinação jurídica, personalidade e habitualidade prevista na Súmula 281 do TCU.

16. Registraram que os possíveis danos ao erário apontados pela Representante são ilações, pois o Município de Vera nunca teve que desembolsar recursos financeiros para pagar reclamações trabalhistas em face de Cooperativas que



prestaram serviços ao município.

17. Alegaram ainda que a Lei nº 8.666/1993 assegura que a inadimplência do contrato por encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento e uma possível responsabilidade subsidiária do ente público engloba não só as cooperativas como qualquer tipo de empresa.

18. Finalizaram aduzindo que não há impedimento legal para participação de Cooperativas em licitações promovidas pelos municípios e que o Tribunal de Contas da União está inclinando pela necessidade de revisão da Súmula nº 281, pois a vedação da participação de cooperativas em licitação não deve levar em conta a natureza dos serviços a serem contratados, devendo, por fim, a presente Representação ser julgada improcedente.

19. Em 10/09/2020, após analisar os autos, mediante o Julgamento Singular nº 636/ILC/2020, divulgado na edição nº 2005 do Diário Oficial de Contas, concedi a medida cautelar pleiteada, face da presença dos seus requisitos autorizadores, determinando, ao final:

III - Dispositivo

63. Diante do exposto, com fundamento no artigo 224, parágrafo único do Regimento Interno TCE/MT, **DECIDO** no sentido de:

a) admitir a presente Representação de Natureza Externa;

b) conceder a medida cautelar para **DETERMINAR CAUTELARMENTE** ao Prefeito Municipal de Vera/MT, Sr. Moacir Luiz Giacomelli, que:

b.1) suspender o Pregão Presencial nº 045/2020 e todos os atos dele subsequentes, até decisão de mérito da presente Representação de Natureza Externa, sob pena de multa diária de 10 UPF's/MT aos que derem causa ao descumprimento dessa determinação, nos termos do §1º, do artigo 297, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso;

b.2) abstenha-se de aditar e prorrogar o Contrato nº 075/2018, celebrado com a Cooperativa de Trabalho de Prestação de Serviços de Sorriso – COOPSERV'S, sob pena de multa diária de 10 UPF's/MT aos que derem causa ao descumprimento dessa determinação, nos termos do §1º, do artigo 297, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso;

c) determinar ao Prefeito Municipal de Vera/MT, Sr. Moacir Luiz Giacomelli que **abstenha-se de celebrar contrato emergencial** que tenham o mesmo objeto do Pregão Presencial nº 045/2020 com Cooperativas de Trabalhos, até decisão de mérito da presente Representação de Natureza Externa;

d) determinar a citação do Sr. Moacir Luiz Giacomelli, Prefeito



Municipal de Vera, enviando-lhe cópia da presente decisão, para ciência e cumprimento imediato.

e) determinar a citação do Sr. Joedson Amaral de Oliveira, Pregoeiro Oficial do Município, enviando-lhe cópia da inicial e da presente decisão, para ciência e cumprimento imediato, bem como para que envie todos os documentos relativos ao Pregão Presencial nº 045/2020 e de todos os atos dele decorrentes.

20. Ato contínuo, os representados, Prefeito Municipal de Vera-MT, Sr. Moacir Luiz Giacomelli, e o Pregoeiro Oficial, Sr. Joedson Amaral de Oliveira foram devidamente notificados, por meio dos Ofícios nºs 773 e 774/2020 (Doc. nºs 207112/2020 e 207116/2020) para o cumprimento imediato das medidas proferidas no Julgamento Singular nº 636/ILC/2020 e os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas nos termos do artigo 297, § 3º da Resolução Normativa nº 14/2007 (Doc. nº 207337/2020).

21. Nesse ínterim, a Prefeitura Municipal apresentou Pedido de Reconsideração da Decisão que concedeu a medida cautelar (Doc. nº 207921/2020), pleiteando a permissão de aditar ou prorrogar o contrato de prestação de serviços nº 075/2018, firmado entre o município de Vera e a Cooperativa de Trabalho de Prestação de Serviços de Sorriso - COOPERSERVS, tendo em vista que sua vigência encerra-se em 17/09/2020 e a impossibilidade de prorrogação inviabilizaria o atendimento de serviços essenciais ao município tais como limpeza das unidades básicas de saúde, pronto atendimento municipal, coleta de lixo e execução de diversas obras que estão sendo executadas de forma direta ao Município por meio da mencionada Cooperativa.

É o relatório.

II – Fundamentação

22. Preliminarmente, registro que a natureza de tutela provisória das medidas cautelares impõe o exame de cognição sumária, o qual não comporta a apreciação aprofundada e conclusiva da matéria, sob pena de desvirtuar a medida acautelatória e antecipar o juízo de mérito em momento processual inadequado.

23. A concessão dessa medida provisória pressupõe a existência de dois requisitos cumulativos: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, isto é, a probabilidade do



direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

24. Na dicção do artigo 2971 c/c art. 302-A¹ da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) e da aplicação subsidiária dos artigos 296, parágrafo único², e 298³ do Código de Processo Civil, autorizam este Relator não só a adotar medidas cautelares durante todo curso da apuração, como também estabelece a possibilidade de modificá-la ou revogá-la posteriormente.

25. Pois bem, conforme consignado no Julgamento Singular nº 636/ILC/2020, o Pregão Presencial nº 045/2020, teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias, para atender as demandas das Secretarias do Município de Vera, declarou vencedora a Cooperativa de Trabalho de Prestação de Serviços de Sorriso – COOPSERV'S, no valor total de R\$ 8.435.000,00 (oito milhões, quatrocentos e trinta e cinco mil reais).

26. Após análise dos autos, concedi a medida cautelar pleiteada tendo em vista a existência de indícios de que a contratação teve por objetivo suprir a demanda habitual da Administração, com nítida existência de subordinação e habitualidade nos serviços licitados, podendo acarretar risco para a Administração quanto a eventuais encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais dos cooperados que exercerem os serviços decorrentes da licitação, conforme orienta a legislação e jurisprudências desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

27. Além disso, verifiquei a existência do Contrato nº 075/2018, celebrado com a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços de Sorriso – COOPSERV's, cujo objeto é a contratação de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias para atender as demandas das Secretarias da Prefeitura Municipal de Vera.

¹ Art. 302-A. Após homologada a medida cautelar pelo Tribunal Pleno, será dada oportunidade de manifestação aos interessados sobre o incidente específico, com a possibilidade de juntada de documentos, no prazo de 5 dias. Parágrafo único. Caso seja apresentada manifestação, no prazo de 15 dias o relator poderá se retratar, submetendo a decisão ao Tribunal Pleno para homologação.

² Art. 296. A tutela provisória conserva sua eficácia na pendência do processo, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada. Parágrafo único. Salvo decisão judicial em contrário, a tutela provisória conservará a eficácia durante o período de suspensão do processo.

³ Art. 298. Na decisão que conceder, negar, modificar ou revogar a tutela provisória, o juiz motivará seu convencimento de modo claro e preciso.



28. O referido contrato foi aditivado 02 (duas) vezes, modificando o seu valor para R\$ 5.202.710,00 (cinco milhões duzentos dois mil e setecentos e dez reais) e sua vigência até o dia 17 de setembro de 2020, conforme 1º e 2º Termos Aditivos ao Contrato.

29. Da sumária do Edital do Pregão Presencial nº 060/2018, que deu origem ao supracitado contrato, constatei que teve por objeto a contratação dos mesmos serviços e no mesmo período fixado no Pregão Presencial nº 045/2020, ora em exame, guardando as mesmas características de **subordinação** e **habitualidade** nos serviços licitados.

30. Considerando que a Constituição de cooperativas de trabalho para prestar serviços gerais encontra óbice no art. 4º, II e art. 5º, da Lei nº 12.690/2012, art. 8º e 9º, do Decreto nº 9.507/2018 e nas jurisprudências do Tribunal de Contas da União e deste Tribunal de Contas, conclui que não é possível à Prefeitura Municipal aditar e prorrogar contratos vigentes com cooperativas de trabalho e nem contratá-las emergencialmente para executar tais serviços, perpetuando possíveis fraudes e desvirtuações no espírito do cooperativismo.

31. Diante disso, além da suspensão do Pregão Presencial nº 045/2020 e todos os atos dele subsequentes, proibiu o aditamento e prorrogação do contrato nº 075/2018 com Cooperativa de Trabalho de Prestação de Serviços de Sorriso – COOPSERV'S, bem como a celebração de contrato emergencial que tenham o mesmo objeto do Pregão Presencial nº 045/2020 com Cooperativas de Trabalhos, até decisão de mérito da presente Representação de Natureza Externa.

32. Todavia, após a publicação do Julgamento Singular nº 636/ILC/2020 (Doc. nº 206535/2020), o gestor protocolou Pedido de Reconsideração quanto à proibição de aditar e prorrogar o Contrato nº 075/2018, celebrado com a Cooperativa de Trabalho de Prestação de Serviços de Sorriso – COOPSERV'S, justificando que o mesmo irá expirar em 17/09/2020 e não há tempo hábil para realização de novo procedimento licitatório.



33. Ademais, asseverou que a interrupção dos serviços prestados pela Cooperativa poderiam causar sérios prejuízos a sociedade, pois inviabilizaria o atendimento de serviços essenciais ao município, como limpeza das unidades básicas de saúde, pronto atendimento municipal, coleta de lixo e execução de diversas obras que estão sendo executadas de forma direta ao Município.

34. Pois bem, inicialmente, ressalto que, pela própria natureza da decisão prolatada, que é a tutela de urgência, foi efetuado o exame sumário dos requisitos autorizadores da medida cautelar, principalmente, para impedir a contratação com cooperativas de trabalho que porventura possam acarretar em desvio de finalidade.

35. Desse modo, registro que toda a documentação juntada nos autos pelos responsáveis será analisada durante o andamento e instrução processual, todavia, após as citações de defesa, sob pena de invasão à matéria de mérito em momento inapropriado.

36. Da análise do pedido formulado pelo gestor, quanto à possibilidade de prorrogar o Contrato nº 075/2018 até 31/12/2020, cabe aclarar que a prorrogação contratual deve ser realizada pelo mesmo período de vigência do contrato, que no caso sob exame, foi fixado em 12 (doze) meses, nos termos do art. 57, §1º, da Lei nº 8.666/1993⁴.

37. Diante disso, e pelas razões expostas na decisão singular que concedeu a medida cautelar, não vislumbro possibilidade para permitir a prorrogação do Contrato nº 075/2018, celebrado com a Cooperativa de Trabalho de Prestação de Serviços de Sorriso – COOPSERV'S.

38. Todavia, com intuito de atender, parcialmente, o pleito requerido pelo gestor e garantir a continuidade da prestação dos serviços no Município, excluo a determinação contida no item “c” do Julgamento Singular nº 636/ILC/2020, permitindo que a Administração possa celebrar contrato emergencial para contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de mão de obra de apoio às atividades

⁴Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)

§1º. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:



operacionais subsidiárias, para atender as demandas das Secretarias do Município de Vera, com Cooperativas de Trabalhos ou com outras empresas especializadas, desde que mantenha a compatibilidade com o quantitativo e com os preços do Contrato nº 075/2018.

39. Por fim, ressalto que a decisão singular permanece inalterada quanto à suspensão do Pregão Presencial nº 045/2020 e todos os atos dele subsequentes, até decisão de mérito da presente Representação de Natureza Externa, bem como quanto à proibição de aditar e prorrogar o Contrato nº 075/2018, celebrado com a Cooperativa de Trabalho de Prestação de Serviços de Sorriso – COOPSERV'S.

III - Dispositivo

40. Posto isso, com base no poder geral de cautela e nos artigos 82 e 83, III da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica TCE/MT) e artigo 297 e seguintes da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno TCE/MT), **DECIDO** no sentido de:

a) acolher parcialmente o Pedido de Reconsideração contido na manifestação protocolada pela Prefeitura Municipal de Vera/MT;

b) modificar os efeitos da medida cautelar proferida por meio do Julgamento Singular nº 636/ILC/2020, tão somente para excluir a determinação contida no item “c” da decisão que vedava a celebração de contrato emergencial que tenham o mesmo objeto do Pregão Presencial nº 045/2020 com Cooperativas de Trabalhos, até decisão de mérito da presente Representação de Natureza Externa;

c) determinar a citação do Prefeito Municipal de Vera, Sr. Moacir Luiz Giacomelli para ciência e cumprimento da presente decisão;

Publique-se. Cumpra-se.

Após, solicito o envio dos autos ao Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 297, § 3º da Resolução Normativa 14/2007.

Cuiabá-MT, 17 de setembro de 2020.



(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**
Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

¹ 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. mif