



**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**

## 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 inexecutável, 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 cautelar, 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 lá 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, nos seguintes termos:

19. Inicialmente, ratifico o posicionamento quanto à admissibilidade da Representação de Natureza Externa, em razão da constatação dos requisitos impostos pelos artigos 219 e 224, I, c, do Regimento Interno deste Tribunal, especialmente da interpretação efetuada o §1º, do artigo 113, da Lei 8.666/93, confere legitimidade a **qualquer licitante, contratado, pessoa jurídica** para representar aos Tribunais de Contas ou aos órgãos de controle interno contra as ilegalidades na aplicação dessa lei.

20. Feita essa observação, passo a discorrer estritamente acerca dos requisitos autorizadores do pedido de suspensão liminar do procedimento licitatório em questão, sob pena de invasão à matéria de mérito em momento inapropriado.

21. A concessão de medidas cautelares pressupõe a existência de dois requisitos cumulativos: *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.

22. No que diz respeito ao *fumus boni iuris*, verifica-se que versa sobre suposta irregularidade no Edital do Pregão Presencial nº 045/2020, referente à não restrição de participação de cooperativas de trabalho em licitação que objetiva a contratação de mão de obra terceirizada, tendo em vista que haveria subordinação entre os cooperados e a



respectiva cooperativa.

23. Inicialmente, verifico que a licitação em questão foi aberta por meio de pregão presencial, modalidade instituída pela Lei nº 10.520/2002, cujo art. 9º estabelece a aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993.

24. Conforme relatado, o presente certame tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços gerais de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias, tais como limpeza, jardinagem, coleta de lixo, apoio administrativo, guarda patrimonial, operador de veículos leves e pesados, para atender as demandas das Secretarias do Município de Vera, conforme demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 1: Descrição dos serviços licitados no Pregão Presencial nº 45/2020**

| Item | Serviço/Atividade  | Qtd. anual | Unid. | Valor mínimo por hora a ser pago cooperado/colaborador | Valor mínimo por hora a ser paga a contratada (incluindo impostos, taxas, contribuições, IPIS e uniformes) | Valor Total    |
|------|--|------------|-------|--|--|----------------|
| 1    | Servente de Limpeza I                                    | 58.464     | hora  | R\$ 6,22   | R\$ 14,37  | R\$ 840.127,68 |
| 2    | Servente de Limpeza II                                   | 60.000     | hora  | R\$ 6,22   | R\$ 14,46  | R\$ 867.600,00 |
| 3    | Auxiliar de Cozinha                                      | 27.600     | hora  | R\$ 6,22   | R\$ 14,37  | R\$ 396.612,00 |
| 4    | Serviços Gerais I  | 55.680     | hora  | R\$ 6,22   | R\$ 14,37  | R\$ 800.121,60 |
| 5    | Serviços Gerais II                                       | 51.960     | hora  | R\$ 6,55   | R\$ 14,46  | R\$ 751.341,60 |
| 6    | Auxiliar Operacional, Logístico e Suporte Administrativo | 24.096     | hora  | R\$ 8,93   | R\$ 16,31  | R\$ 393.005,76 |
| 7    | Coletor de Lixo  | 18.000     | hora  | R\$ 7,74   | R\$ 22,56  | R\$ 406.080,00 |
| 8    | Serviço de Limpeza, Conservação e Jardinagem Externa     | 13.200     | hora  | R\$ 6,22   | R\$ 14,37  | R\$ 189.684,00 |
| 9    | Auxiliar de Reparo e Conservação I (Servente)            | 42.240     | hora  | R\$ 11,90  | R\$ 22,56  | R\$ 952.934,40 |
| 10   | Auxiliar de  | 5.040      | hora  | R\$ 19,88  | R\$ 43,88  | R\$            |



|    |  |        |      |           |           |                          |
|----|--|--------|------|-----------|-----------|--------------------------|
|    | Reparo e Conservação II (Pedreiro)   |        |      |           |           | 221.155,20               |
| 11 | Guarda Patrimonial   | 19.680 | hora | R\$ 7,14  | R\$ 15,75 | R\$ 309.960,00           |
| 12 | Operador de Veículos leves   | 30.720 | hora | R\$ 6,55  | R\$ 21,30 | R\$ 651.336,00           |
| 13 | Operador de Veículos Pesados (Caminhão e Ônibus)   | 55.680 | hora | R\$ 10,22 | R\$ 22,56 | R\$ 1.256.140,80         |
| 14 | Operador de Máquinas I (Pá Carregadeira, Retroescavadeira, Rolo Compressor e Trator de Pneu) | 36.480 | hora | R\$ 10,71 | R\$ 22,56 | R\$ 829.988,80           |
| 15 | Operador de Máquinas II (Motoniveladora, Trator de Esteira e Escavadeira Hidráulica - PC)    | 32.400 | hora | R\$ 17,85 | R\$ 37,61 | R\$ 1.218.564,00         |
|    | <b>Total</b>   |        |      |           |           | <b>R\$ 10.011.778,24</b> |

Fonte: Sistema Aplic – Anexo III - Planilha de valores estimados

25. Em consulta à Lei Complementar nº 24/2014<sup>1</sup> que altera a Lei Complementar nº 017/2012, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos Servidores Públicos do Município de Vera/MT, verifica-se a existência dos cargos de auxiliar de serviços gerais, jardineiro e operador de máquinas no quadro de pessoal do Município.

26. Consta nos autos, o Edital do Pregão Presencial nº 044/2020, que foi retificado para Pregão Presencial nº 045/2020 (Doc. 194716/2020), cujo item 3 prevê a possibilidade de participação de sociedades de cooperativas de trabalho no certame (fl. 2 – Doc. nº 194715/2020).

27. Verifica-se, ainda que o item 15.22 do edital estabelece como obrigações da contratada, inspecionar obrigatoriamente, por seus supervisores, no mínimo, 01 (uma) vez por semana, em dias alternados, o andamento dos serviços.

28. A Constituição Federal prevê o estímulo à criação e ao funcionamento de cooperativas, estabelecendo que o Estado deve

<sup>1</sup> [https://www.vera.mt.gov.br/fotos\\_downloads/232.pdf](https://www.vera.mt.gov.br/fotos_downloads/232.pdf)



apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismos, consoante artigos 5º, XVIII, 146 e 174, da Constituição Federal.

29. Embora o art. 10, § 2º, da Lei nº 12.690/2012, que dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho, estabeleça que estas não podem ser impedidas de participar de procedimentos licitatórios que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social, o fato é que o art. 4º, II, e o art. 5º, da mesma lei, veda a utilização de cooperativas de trabalho para intermediação de mão de obra subordinada, serviços que têm como pressuposto a relação de emprego.

30. No âmbito do Estado de Mato Grosso, a legislação veda a participação de cooperativas em licitações, quando houver subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, nos termos do artigo 131, inciso IV, do Decreto Estadual nº 840/2017:

**Art. 131.** Não poderão participar direta ou indiretamente da licitação:  
(...)

IV - **cooperativas** em processos licitatórios afins à prestação de serviços, **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.

31. Nesse sentido, a contratação de cooperativas somente podem ocorrer quando, pela sua natureza, **o serviço contratado evidenciar a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados**, consoante o art. 10, I, da Instrução Normativa nº 05/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, vejamos:

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.

§ 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. (grifei)

32. Considerando que o cooperativismo tem por objetivo a união de trabalhadores, pequenos empreendedores ou produtores, de forma voluntária e livre, para, conjuntamente, ao formarem uma cooperativa, obterem desta a agregação de valor da sua atividade, é certo que a



prestação de serviços que exigem subordinação dos cooperados não se enquadra no espírito do cooperativismo de trabalho.

33. Diante disso, a jurisprudência vem se firmando no sentido de impedir a contratação de cooperativas para prestação de serviços que, pela forma com que usualmente são executados, exigem subordinação, pessoalidade e habitualidade, conforme se depreende da Resolução de Consulta nº 16/2013, deste Tribunal, abaixo transcrita:

3º) LICITAÇÕES E CONTRATOS. SOCIEDADES SIMPLES QUALIFICADAS COMO COOPERATIVAS. PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES E CREDENCIAMENTOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO.

1) Como regra, é permitida a participação de cooperativas em licitações públicas, inclusive de procedimentos de credenciamento. 2) **Não deve ser permitida a participação de cooperativas em licitações públicas, quando o objeto da contratação puder, de alguma forma, caracterizar intermediação de mão de obra subordinada.** (grifei)

34. Não é outro o entendimento do Tribunal de Contas da União, consoante se depreende da Súmula nº 281 e julgados abaixo, respectivamente, transcritos:

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.

(Súmula 281 - TCU)

É irregular a participação de cooperativas em licitação cujo objeto se refira a prestação de serviço que demande requisitos próprios da relação de emprego, como subordinação (hierarquia) e habitualidade (jornada de trabalho) dos trabalhadores.

(Acórdão 2221/2013-Plenário – TCU, Relator: José Mucio Monteiro, Data da sessão 21/08/2013)

Os serviços terceirizados que demandem trabalho subordinado em relação ao tomador ou em relação ao prestador de serviço não são passíveis de serem executados por cooperativas.

(Acórdão 2720/2008-Plenário – TCU, Relator: André de Carvalho, Data da Sessão 26/11/2008)

A permissão à participação de cooperativas em licitações que envolvam terceirização de serviços com subordinação, pessoalidade e habitualidade afronta os arts. 4º, inciso II, e 5º da Lei 12.690/2012, a Súmula TCU 281, o Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, de 5/6/2003, e o art. 4º da IN-SLTI/MPOG 2/2008. **A aparente economicidade dos valores ofertados pelo licitante nesses casos não compensa o risco de relevante prejuízo financeiro para a Administração Pública advindo de eventuais ações trabalhistas.**

(Acórdão 2260/2017, Primeira Turma, Relator Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, data da Sessão: 18/04/2017). (grifei)

35. Com efeito, os entendimentos supracitados têm por objetivo evitar que as cooperativas sejam utilizadas de forma fraudulenta, com o fim



de intermediar mão de obra, burlar e imiscuir das obrigações trabalhistas e previdenciárias (13º salário, aviso prévio, adicional de horas extraordinárias, dentre outros) e, com isso, angariar vantagens competitivas em processos licitatórios.

36. Trata-se de cautela necessária a proteger a Administração, haja vista que, caso venha a ser reconhecida uma posterior relação empregatícia entre os associados e a cooperativa, na hipótese desta não conseguir honrar com as verbas em caso de uma rescisão de trabalho, o ônus venha a recair à contratante.

37. De acordo com o art. 11, da Instrução Normativa nº 05/2017, a Administração Pública “deverá verificar seus atos constitutivos, analisando sua singularidade formal e as regras internas de funcionamento para evitar eventual desvirtuação ou fraude”.

38. Não obstante, cumpre ressaltar que a União celebrou Termo de Conciliação Judicial com o Ministério Público do Trabalho, em 5/6/2003, no qual restou vedada a contratação de cooperativa de mão de obra para a realização de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o labor envolver subordinação como elemento essencial da terceirização, deixando explícito no seu texto a proibição da contratação dos seguintes serviços:

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; 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.** (grifei)  
(Processo nº 01082-2002-020-10-00-0 - 20ª Vara do Trabalho de Brasília/DF – Ministério Público do Trabalho e a Advocacia Geral da União)

39. Além disso, o supracitado Termo de Conciliação **obrigou os órgãos e entidades da União a estabelecer em seus editais regras claras atinentes às referidas vedações.**

40. Destarte, cumpre ressaltar que o art. 9º, da Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, comina de nulidade absoluta todos os atos praticados com o intuito de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação da lei trabalhista.

41. Embora o objeto do Termo de Referência descreva a prestação de serviços gerais, as atividades descritas no item 3, do referido instrumento, são classificadas como auxiliares, instrumentais ou



accessórias e serão desempenhadas por trabalhadores que, necessariamente, executarão os serviços de forma subordinada, sujeitos à supervisão/inspeção pelo superior hierárquico da contratada, conforme disposto no item 15.22, do edital, em inobservância ao art. 10, I, da Instrução Normativa nº 05/2017.

42. Ademais, as descrições das atribuições dos cargos/serviços, juntamente com os quantitativos de horas mensais/anual de trabalho caracteriza o objeto como fornecimento de mão de obra, hipótese vedada pelo art. 7º, II, do Decreto nº 9.507/2018, abaixo transcrito:

**Art. 7º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos convocatórios que permitam:**

I - a indexação de preços por índices gerais, nas hipóteses de alocação de mão de obra;

**II - a caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra;**

III - a previsão de reembolso de salários pela contratante; e

IV - a pessoalidade e a subordinação direta dos empregados da contratada aos gestores da contratante. (grifei)

43. O edital prevê, ainda, que os serviços serão prestados por, pelo menos, 12 (doze) meses, abrangendo diversos trabalhadores, que trabalharão de modo ininterrupto para a Administração Pública, caracterizando subordinação e habitualidade.

44. Desta feita, evidencia-se que a contratação sob análise tem por objetivo suprir a demanda habitual da Administração, restando nítida a existência de subordinação e habitualidade nos serviços licitados, acarretando 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 a jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

45. No que diz respeito à suposta irregularidade quanto à inexecutabilidade do valor máximo descrito no edital, a Representante alegou a existência de falha na pesquisa de preços de referência, pois se considerados todos os encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais, os custos unitários contidos na planilha de preços do Pregão Presencial em comento são incompatíveis com os preços de mercado.

46. Da análise do sistema Aplic (Informes Envio Imediato/ Licitação), verifica-se que a planilha de preços da licitação foi pautada em 04 (quatro) orçamentos encaminhados pelas empresas G.S.S. Genaro Souto da Silva - ME (CNPJ 15.303.793/0001-95) e Erija Serviços Terceirizados Ltda. - ME (CNPJ 19.715.741/0001-87) e pelas Cooperativas de Trabalho dos Prestadores de Serviços de Sorriso – COOPSERV's (CNPJ 02.355.192/0001-84) e Cooperativa de Trabalho do Vale do Teles Pires – COOPERVALE (CNPJ 21.679.098/0001-25).

47. Em consulta aos sítios eletrônicos do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região<sup>2</sup> e da Receita Federal do Brasil<sup>3</sup>, constata-se que a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços de Sorriso – COOPSERV's possui 15 (quinze) processos trabalhistas atualmente ativos e um capital social de R\$ 2.702.111,78 (Dois

<sup>2</sup> <https://portal.trt23.jus.br/portal/node/4461>

<sup>3</sup> [https://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva\\_Comprovante.asp](https://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp)



milhões, setecentos e dois mil e cento e onze reais e setenta e oito centavos).

Já a Cooperativa de Trabalho do Vale do Teles Pires – COOPERVALE possui 55 (cinquenta e cinco) reclamatórias trabalhistas ativas em trâmite e um capital social declarado de apenas R\$ 800,00 (oitocentos reais).

48. Observa-se que o item 7.8, do Edital do Pregão Presencial nº 54/2020 estabelece que serão desclassificadas as propostas de preços que ultrapassarem o valor global de referência deste processo licitatório (fl. 7 - Doc. 194715/2020).

49. Com relação ao orçamento estimado da licitação, registra-se que deve estar detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários e de documentação que demonstre a ampla pesquisa de mercado, nos termos do inciso II, do § 2º, do artigo 7º, da Lei nº 8.666/1993, c/c §1º, do artigo 15, da Lei nº 8.666/1993.

50. De outro norte, os itens 7.6 e 7.7, do Anexo VII-A, da Instrução Normativa nº 05/2017, da SEGES/MP, prevê que análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, que deverá ser adaptada às especificidades dos serviços.

51. Este Tribunal tem entendimento no sentido de que a pesquisa de preços de referência da contratação deve possuir amplitude e rigor proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, consoante se verifica da Resolução de Consulta nº 20/2016-TP, abaixo transcrita:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. 1) **A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.** 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei

52. No caso em tela, constata-se que a pesquisa de preços da licitação foi pautada em 04 (quatro) orçamentos, sendo um de empresário individual, um de sociedade empresária limitada e dois de Cooperativas de Trabalho e não consta preços praticados na Administração Pública estadual ou municipal.



53. Ressalta-se que existe reclamações trabalhistas que encontram-se em trâmite no Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região, contra essas duas cooperativas, especificamente com relação à Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires, verifica-se que possui 55 (cinquenta e cinco) reclusões trabalhistas, ao passo que o capital social declarado à Receita Federal é de apenas R\$ 800,00 (oitocentos reais), o que evidencia a ausência de patrimônio para arcar com eventuais débitos trabalhistas e previdenciários.

54. Ademais, verifica-se que a proposta de preço do Termo de Referência foi elaborada com base em horas trabalhadas, contudo, pela natureza dos serviços, a formação de preços deveria ter sido fixada em salários mensais, com base nos custos da remuneração mensal dos trabalhadores.

55. Não obstante, ressalto que a análise acerca da inexecução do preço fixado no edital será realizada no mérito da presente Representação, sobretudo após a análise técnica realizada pela Unidade de Instrução.

56. Para corroborar com o *fumus boni iuris*, em consulta ao sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos), verifica-se a existência do Contrato nº 075/2018, celebrado com a Cooperativa de Trabalho dos Prestadores de Serviços de Sorriso – COOPSERV's, no valor global de de R\$ 2.580,000, 00 (dois milhões quinhentos e oitenta reais mil reais) e vigência de 17 de setembro de 2018 a 17 de setembro de 2019.

57. O referido contrato teve por objeto 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, conforme condições, quantidades necessárias, descritas no Termo de Referência do Edital do Pregão Presencial nº 060/2018 e Ata de Registro de Preços nº 59/2018 e Anexo Único do Contrato, conforme demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 02: Descrição dos Serviços do Contrato nº 075/2018**

| Item | Descrição dos Serviços                                   | Valor Proposta da Hora | Horas Contratadas |
|------|--|------------------------|-------------------|
| 1    | Servente de Limpeza I                                    | R\$ 8,37               |                   |
| 2    | Servente de Limpeza II                                   | R\$ 8,37               |                   |
| 3    | Auxiliar de Cozinha                                      | R\$ 8,37               |                   |
| 4    | Serviços Gerais I  | R\$ 8,78               |                   |
| 5    | Serviços Gerais II                                       | R\$ 9,66               |                   |
| 6    | Auxiliar Operacional, Logístico e Suporte Administrativo |                        | R\$ 13,18         |
| 7    | Coletor de Lixo  | R\$ 11,42              |                   |
| 8    | Auxiliar de Reparo e Conservação                         |                        | R\$ 17,56         |
| 9    | Guarda Patrimonial                                       | R\$ 10,54              |                   |
| 10   | Operador de Veículos Leves                               | R\$ 9,66               |                   |
| 11   | Operador de Veículos Pesados                             |                        | R\$ 11,85         |



|    |                         |  |           |
|----|-------------------------|--|-----------|
| 12 | Operador de Máquinas I  |  | R\$ 15,80 |
| 13 | Operador de Máquinas II |  | R\$ 26,40 |

Fonte: Anexo Único do Contrato nº 075/2018 - sistema Aplic (Informes Mensais/ Contratos)

58. Observa-se, ainda, que 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.

59. Da análise sumária do Edital do Pregão Presencial nº 060/2018, que deu origem ao supracitado contrato, denota-se 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.

60. Com relação ao *periculum in mora*, em consulta ao Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Vera<sup>4</sup> verifica-se que o Pregão Presencial nº 045/2020 foi realizado no dia 20/08/2020, sendo declarada 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), havendo o risco iminente de uma contratação eivada de vícios, o que impõe a adoção de medidas urgentes e imediatas por este Tribunal.

61. 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, entendo que não é possível à Prefeitura Municipal aditar e prorrogar contratos vigentes com cooperativas de trabalho, bem como contratá-las emergencialmente para executar tais serviços, perpetuando possíveis fraudes e desvirtuações no espírito do cooperativismo.

62. Com esse raciocínio, assinalo que estou convicto de que os requisitos para a concessão de uma medida cautelar restam claros e evidentes.

### 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) suspenda** 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

<sup>4</sup> Disponível em <<http://portal.prefvera-mt.agilicloud.com.br/Cidadao/DetailamentoLicitacao.aspx?ex=2020&num=45&mod=Pregao&lic=73>> Acesso em 08/09/2020.



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.

Publique-se. Cumpra-se

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.

22. Após analisar o pedido interposto, mediante o Julgamento Singular nº 661/ILC/2020, publicado no Diário Oficial de Contas, no dia 18/09/2020, edição nº 2010, acolhi parcialmente o pedido proposto pela Prefeitura Municipal de Vera/MT e



modifiquei 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, conforme os seguintes termos:

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-A<sup>5</sup> da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) e da aplicação subsidiária dos artigos 296, parágrafo único<sup>6</sup>, e 298<sup>7</sup> 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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Art. 298. Na decisão que conceder, negar, modificar ou revogar a tutela provisória, o juiz motivará seu convencimento de modo claro e preciso.



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.

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 8.666/1993<sup>8</sup>.

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 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.

<sup>8</sup>**Art. 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:



23. Por fim, em atenção ao artigo 297, §3º, do Regimento Interno, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, o qual, por intermédio do Parecer nº 4.950/2020 (Doc. nº 213734/2020), subscrito pelo Procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, opinou favoravelmente à homologação da medida cautelar para suspender o Pregão Presencial nº 045/2020 e os atos dele subsequentes até decisão de mérito.

### É o relatório.

Tribunal de Contas, 24 de setembro de 2020.

(assinatura digital)<sup>1</sup>

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

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

<sup>1</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.

C:\Users\michele\AppData\Local\Temp\A9A90BF6595C1B68B58AC2788B8E84A6.odt