



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 269070/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICIPIO DE ITAIPULANDIA
INTERESSADO: ANGELA FREY, CLEIDE INES GRIEBELER PRATES, COOPERATIVA DE TRABALHO VALE DO TELES PIRES, JAQUELINE EDUARDA TOZO ROYER, LAERCIO GILMEI WOLMUTH, LEILA MAGALI PRATES KUNZ, MONIQUE DOMINGUES DE CARVALHO ANTUNES, MUNICIPIO DE ITAIPULANDIA, VERONICA SZERWIESKI RUI
ADVOGADO / PROCURADOR: ALEXANDRE EDUARDO BARBOSA SIMOES
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 226/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Município de Itaipulândia. Concorrência Pública n.º 01/2022. Vedação à participação de Cooperativas. Intermediação de mão de obra subordinada. CGM e MPC pela improcedência. Voto, pela improcedência.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.º 8.666/93 (peças 3 a 18), formalizada pela Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires, em face do Município de Itaipulândia, devido a suposta impropriedade no item 9.8¹ do Edital de Concorrência Pública n.º 01/2022² (peça 27), tocante à vedação à participação de cooperativas.

¹ 9.6 Não poderão participar, direta ou indiretamente, deste certame: (...)

9.8 Cooperativa de mão de obra;

9.8.1 JUSTIFICATIVA: Tendo como base o arts. 4º, inciso II, e 5º, da Lei 12.690/2012, à Súmula 281 do TCU, ao Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, de 5/6/2003, e ao art. 4º da Instrução Normativa 2/2008 SLTI/MPOG, TCU Acórdão nº 2.260/2017 – 1ª Câmara, Pregão Eletrônico nº 10/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: 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.

² 4.2 – Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e asseio com o fornecimento de materiais de consumo, insumos e equipamentos, serviços de copeiragem, vigilância, recepção, ajudante de manutenção, eletricista,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alega a Representante que cooperativas de trabalho apenas não podem participar de licitações que tenham por objeto a intermediação de mão de obra subordinada, mas segundo a interessada, *“a simples leitura do edital nos traz a conclusão de que o seu objeto é a terceirização de serviços da atividade meio do Município de Itaipulândia-PR e não intermediação de mão de obra subordinada”,* uma vez que *“o próprio edital de licitação busca afastar o vínculo entre a tomadora e o trabalhador.”*

Ao final a Representante assim requer:

a) Cautelarmente, SUSPENDER A CONCORRÊNCIA N.º: 001/2022, a fim de que não haja prejuízos à REPRESENTANTE, bem como em atenção ao caráter competitivo da licitação, objetivando a contratação pela administração da proposta mais vantajosa à administração;

b) No mérito, seja declarado nulo o item 9.8 do Edital de Concorrência n.º 001/2022 da Prefeitura Municipal de Itaipulândia-PR, que não permite a participação de cooperativas de trabalho no certame;

c) Seja determinada a republicação do referido edital, devidamente corrigido, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme disposto no § 4º, do art. 21, da Lei n. 8.666/93; e

d) SEJA JULGADA INTEIRAMENTE PROCEDENTE A PRESENTE REPRESENTAÇÃO, acolhendo-se os fundamentos de fato e de direito aduzidos pela representante, a fim de propiciar a ampla participação das cooperativas de trabalho;

Mediante o Despacho n.º 387/22-GCFAMG (peça 20) a presente Representação foi recebida e, previamente a deliberação quanto ao pleito de urgência, foi determinada a intimação da prefeita do Município para apresentação de

motorista, operador de britador, oficial profissional, assistente administrativo e demais funções, em regime de empreitada por preço global, atendendo as necessidades da Administração Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

esclarecimentos e manifestação prévia, a qual foi juntada na peça 29, sustentando-se que:

(...) de toda a formulação do edital, com cláusulas visíveis de relação do empregado, como a exemplo a necessidade de registro da CTPS, bem como o cumprimento das convenções coletivas de trabalho, deixam claro a relação de emprego entre a empresa contratada e o empregado, tudo apontando para a figura do empregado e não para o cooperado, ainda na própria minuta do contrato, item 9.4 que trata das obrigações quanto a mão-de-obra, especificamente no subitem 9.5.1 é possível constatar a exigência de registro da CTPS do empregado além de exame admissional dentro outros documentos, conforme disposição dos artigos 29 e 41 da CLT.

(...) resta caracterizado que o presente edital visa contratar serviços cujo qual estão evidentes a relação de emprego entre a empresa contratada e o empregado sendo que a habitualidade resta devidamente comprovada quando o Município exige que a empresa contratada apresente de seus empregados os respectivos cartões pontos (registro de frequência, demonstrando a necessidade de que os serviços a serem prestados pelo empregado não possuem natureza eventual. (...)

Quanto a subordinação resta evidente no item 9.4 do edital e 9.3 do termo de referência, restando evidente que compete a empresa contratada alocar sem empregados, promover a seleção dos profissionais para a contratação bem como promovendo o acompanhamento de seus empregados quanto a disciplina, assiduidade e pontualidade destes. (...)

Com isso, resta evidente a existência de relação de emprego entre a empresa contratada e seus empregados que realizaram os respectivos serviços, sendo vedado nestes casos a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

participação de cooperativas para intermediação de mão de obra, conforme disposição do art. 5, da lei Federal nº 12.690/2012 (...)

Na espécie, ganha relevância, ainda, o fato de que existe acordo entre a União e o Ministério Público do Trabalho, o qual, muito embora não vincule a recorrente no sentido de vetar a contratação de cooperativas, traz as mesmas razões jurídicas para inadmitir a contratação de cooperativa para fornecimento de mão de obra.

Importante se faz asseverar que o motivo pela instituição do Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho foi a dificuldade de averiguação das ações comerciais das cooperativas e que ocasionaram inúmeros prejuízos aos órgãos licitantes perante a justiça do trabalho.

Acostados aos autos esclarecimentos prévios, na mesma linha das alegações trazidas pela gestora municipal, por parte dos responsáveis pela elaboração do Edital (peças 31 a 33), foi proferido o Despacho nº 444/22-GCFAMG (peça 34) indeferindo o pedido cautelar de suspensão do certame, visto não ter sido demonstrada a probabilidade do direito da Requerente.

Posto isso o expediente foi remetido à Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, a qual a registrou na Instrução nº 3561/22-CGM (peça 38) ser incontestável o fato de que as cooperativas de trabalho somente não podem participar de licitações quando o objeto tratar de intermediação de mão de obra subordinada, e que, analisando a configuração dos serviços buscados pela municipalidade por meio do Edital em tela, o objeto do certame demonstra haver relação de subordinação entre a empresa a ser contratada e seus empregados, de modo que as cooperativas não podem se encaixar em tal situação.

Ainda, a unidade técnica ressaltou-se que em decorrência do termo de conciliação judicial celebrado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Geral da União³, é consolidado o entendimento que em determinados tipos de serviços não pode haver a contratação de empresas cooperativas, especificando a prestação de serviços de limpeza, segurança e copeiragem, bem como frisou que o posicionamento da municipalidade respeita o entendimento adotado por esta Corte de Contas

Concluiu a CGM que “nota-se claramente que se trata de intermediação de mão de obra subordinada, assistindo-se razão ao Município, motivo pelo qual, opina-se pela improcedência da Representação.”

Por sua vez, o Ministério Público de Contas – MPC apresentou o Parecer n.º 927/22-6PC endossando integralmente a conclusão da Coordenadoria de Gestão Municipal, pela improcedência da representação.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a presente Representação versa sobre suposta irregularidade quanto à vedação à participação de cooperativas disposta no item 9.8 do Edital de Concorrência Pública n.º 01/2022, e, não havendo dúvidas quanto ao fato de cooperativas de trabalho não poderem concorrer em processos licitatórios que tenham como objeto a intermediação de mão de obra subordinada, o cerne da presente representação é a verificação de se o objeto do certame em exame configura a intermediação de mão de obra subordinada.

Pois bem, da análise do Edital, especialmente do item 9.3⁴, constata-se a que deve haver subordinação por parte empregados à contratada, conforme devidamente apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 38).

³ <https://www.gov.br/inss/pt-br/media/anexo-v-termo-de-conciliacao-judicial-firmado-entre-o-ministerio-publico-do-trabalho-e-a-uniao.pdf>

⁴ Edital juntado na peça 27.

9.3 OBRIGAÇÕES QUANTO À MÃO-DE-OBRA ALOCADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS:

a) Selecionar e preparar rigorosamente os empregados que irão prestar os serviços, encaminhando aqueles com nível de instrução compatível e funções profissionais devidamente registradas em suas carteiras de trabalho;

b) Alocar os funcionários que irão desenvolver os serviços contratados somente após efetivo treinamento, com avaliação do conteúdo programático, tais como: uso correto de EPIs, comportamento e disciplina compatível com o respectivo estabelecimento onde atuarem, sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, haja vista a celebração de notório Termo de Conciliação Judicial firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia Geral da União e a jurisprudência desta Corte de Contas, concluo que o posicionamento adotado pelo Município está correto, assistindo razão ao mesmo quanto à vedação de participação de cooperativas na Concorrência Pública n.º 01/2022.

III. VOTO

Pelo exposto, nos termos do art. 116, V, da Lei Complementar n.º 113/05⁵, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação da Lei n.º 8.666/93.

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁶, determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito⁷.

demonstrar posturas incorretas, seguindo as normas e deveres, as rotinas de trabalho a serem executadas, conhecimento dos princípios de limpeza, dentre outros;

c) Apresentar o cronograma de treinamento e a respectiva comprovação da sua realização, contendo data, local, assinatura dos funcionários e conteúdo programático;

d) Manter supervisores, com capacidade para garantir a execução do serviço dentro das normas de boa prática e qualidade requerida, na forma e quantidade estabelecida no edital; (...)

i) Controlar a atuação dos seus empregados, que deverão ter assiduidade, pontualidade e disciplina, conforme os horários estabelecidos para início na prestação diária do serviço nas unidades, não sendo tolerados atrasos ou compensações de horários ao final da jornada em decorrência de atrasos iniciais;

j) Assegurar que todo empregado que cometer falta disciplinar não será mantido nas dependências da execução dos serviços ou em quaisquer outras instalações da CONTRATANTE; (...)

m) Atender de imediato às solicitações da CONTRATANTE quanto às substituições de empregados não qualificados ou entendidos como inadequados para a prestação dos serviços;

n) Afastar, dentro de 24 (vinte e quatro) horas da comunicação, que por escrito e nesse sentido lhe fizer a Administração Pública Municipal, qualquer de seus empregados cuja permanência no serviço for julgada inconveniente ou inadequada, correndo por conta única e exclusiva da Contratada, quaisquer ônus que de tal fato possam decorrer. Os empregados eventualmente afastados deverão ser substituídos, imediatamente, por outros, de categoria profissional idêntica;

⁵ Art. 116. Além de outras atribuições previstas no Regimento Interno e nesta lei, compete ao Tribunal Pleno, originariamente: (...)

V – apreciar e julgar as denúncias e representações;

⁶ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator

⁷ Regimento Interno. Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – Julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação da Lei n.º 8.666/93, nos termos do art. 116, V, da Lei Complementar n.º 113/05.

II – Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, encerrar o processo e encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de fevereiro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente