



Parecer nº: **01833/24**
Processo TC nº: **04551/24**
Natureza: **Licitação**
Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Cajazeiras**

LICITAÇÃO. COOPERATIVA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SUBORDINADOS. IMPOSSIBILIDADE. AFRONTA A NORMA LEGAL. IRREGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO. MULTA. NECESSIDADE DE DESFAZIMENTO DA CONTRATAÇÃO. ASSINAÇÃO DE PRAZO

1. RELATÓRIO:

Tratam os presentes autos acerca de análise de contratação pública relativa ao Contrato nº 0163/2023, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Cajazeiras/PB e a empresa COOPBRAS, decorrente do Pregão Eletrônico nº 017/2023, visando à *“contratação de empresa, prestadora de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, para fins de substituir os profissionais atualmente contratados por excepcional interesse público, cujas atribuições são inerentes à atividades-meio, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento”*.

O Corpo Técnico desta Corte, encarregado do exame exordial do certame, elaborou relatório inicial às fls. 1113 a 1134, apontando irregularidades.



Ato contínuo, a relatoria despachou no sentido de convocar aos autos o Sr. JOSÉ ALDEMIR MEIRELES DE ALMEIDA, Prefeito Constitucional de Cajazeiras, para, querendo, oferecer manifestação acerca do apontado pela auditoria.

Defesa Escrita anexada aos autos por meio do DOC TC 227676/24.

Em sede de análise de defesa, o derradeiro relatório do órgão técnico de instrução considerou remanescentes as seguintes impropriedades, cf. fls. 1440/1448:

- *A contratação afronta a Lei 12.690/12, em seu artigo 5º, considerando que se trata de uma cooperativa para fornecimento de mão de obra.*
- *Irregularidade na participação de cooperativas em certames licitatórios, onde a contratação possui necessidade de subordinação entre as partes, conforme o entendimento consolidado na Súmula TCU 281 do Tribunal de Contas da União.*
- *Contratação com precarização dos encargos trabalhistas, que foram estabelecidos na formação dos custos básicos da Administração;*
- *Elevação em cerca de 100% do número dos mesmos postos/cargos que existiam anteriormente, contratados pela Prefeitura de Cajazeiras.*
- *Há quantitativo de postos de trabalho, 267 cargos, em número superior àquilo que foi firmado e pactuado em contrato, 238, sem qualquer registro de aditivo ou termo de apostilamento.*
- *Acréscimos de valores contratados e de postos de trabalho, em descumprimento ao que foi pactuado no contrato inicial, não havendo registros em termo de aditivo ou apostilamento.*
- *Ausência do detalhamento, em relação a cada empenho, sobre o quantitativo e a identificação (tipo) de postos que estão sendo pagos mensalmente, de modo a avaliar a execução financeira do contrato, para devida comprovação das despesas que foram realizadas, até 28 de junho de 2024.*

2. FUNDAMENTAÇÃO:



Este *Parquet* comunga do entendimento da Auditoria, acerca da apreciação da contratação em apreço.

Conforme a lei 12690/12, uma cooperativa de trabalho é uma sociedade de trabalhadores que se une para exercer suas atividades profissionais. A ideia é ter um proveito comum, autonomia e autogestão e com isso melhorar seus ganhos e qualificação. Todavia, ao intermediar mão de obra subordinada (por exemplo limpeza, portaria, recepção, vigilância, etc.), as cooperativas de trabalho contrariam a legislação, razão pelo qual essa proibição foi evidenciada ao ser acrescentado o artigo 5º na Lei 12690/12 que diz:

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

Ora, o advento desta lei foi um grande passo para acabar com as fraudulentas cooperativas de trabalho. Quando se fala em cooperativas genuínas, é mister destacarmos as cooperativas agrícolas, as financeiras e as de serviços (táxi, médico, etc.), diferentemente, portanto, das cooperativas de trabalho de intermediação de mão-de-obra subordinada que, sob o fardo da terceirização de serviços, alocam temerariamente mão-de-obra subordinada, por exemplo, para prestação de serviços de limpeza, conservação, recepção, portaria, segurança, vigilância, entre outros que tenham características de mão de obra subordinada.

Há uma incompatibilidade da natureza jurídica das cooperativas com a prestação de serviços em regime de subordinação, como se pode depreender da jurisprudência do STJ abaixo:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO. 1. A Corte Especial do STJ decidiu pela impossibilidade de participação das cooperativas em processo licitatório para contratação de mão-de-obra, quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de estado de subordinação ante os prejuízos que podem advir para o patrimônio público, caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame. 2. Agravo Regimental provido. (STJ, AgRg no REsp 960503/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2009, DJe 08/09/2009).



Permanecendo válido termo de acordo firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia Geral da União, pelo qual a União se obrigou a não contratar trabalhadores por meio de cooperativas de mão-de-obra para prestação de serviços ligados às suas atividades fim ou meio, quando o labor, por sua natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, quer em relação ao fornecedor de serviços, a inobservância dessa diretriz por quaisquer dos órgãos da administração pública federal, configura ameaça de lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa; (STJ, AGSS 1352 RS, Min. Edson Vidigal, DJ 09.02.2005).

Em virtude das constantes irregularidades ligadas à constituição das cooperativas de trabalho, utilizadas com o fim de fraudar direitos trabalhistas e obter vantagens tributárias indevidas, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula nº. 281, aprovada pelo Acórdão nº. 1.789/2012 – Plenário, in verbis:

TCU Súmula 281: 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.

Além disso, a União firmou um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público do Trabalho, nos autos do processo 01082-2002-020-10-00-0, 20ª Vara do Trabalho de Brasília, comprometendo-se a não contratar cooperativas de mão de obra quando houvesse subordinação em relação ao tomador ou em relação ao prestador de serviços, especificamente em relação aos seguintes:

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.

No caso concreto, conforme se nota dos autos, o Edital de Licitação em tela vai frontalmente de encontro a tal diretriz jurisprudencial e legal ao designar logo no seu limiar que o objeto a licitação é a prestação do serviço de prestadora de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, para fins de substituir os profissionais atualmente contratados por excepcional interesse público, cujas **atribuições são inerentes à atividades-meio**, nos termos da tabela Termo de Referência.

E as atividades elencadas no Termo de Referência, (fls. 27 e seguintes) são, todas elas, justamente aquelas cujas características são vedadas nesse tipo de contratação, tais como podemos identificar os serviços de: agente administrativo; auxiliar de serviços gerais; auxiliar de jardinagem; copeiro; merendeiro; motorista, porteiro, recepcionista, e outros.

De fato, acerca das referidas eivas, a este *Parquet* não resta outra alternativa e não ser reconhecer que assiste razão à Auditoria, haja vista que a Cooperativa tornou-se responsável por recrutar, selecionar e gerir inúmeros profissionais meramente subordinados, desvirtuando, pois, a essência do cooperativismo.

3. CONCLUSÃO:

ANTE O EXPOSTO, este Órgão Ministerial opina pela:

- a) **IRREGULARIDADE** da contratação pública instrumentalizada pelo Pregão Eletrônico nº 017/2023, e o contrato nº 0163/2023, dela decorrente;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao epígrafado gestor, com fulcro no artigo 100, da LOTCE/PB, em face da transgressão da Lei Federal 12690/12;
- c) **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do para que esta atente ao estrito cumprimento dos preceitos da Lei 14133/21 e da Lei 12690/12, no



- sentido de não se utilizar de cooperativas para desempenhar atividades meramente subordinadas;*
- d) **ASSINAÇÃO DE PRAZO** para que a Administração interrompa o regime de contratação ora impugnado, anulando-o e desfazendo o contrato firmado.

É o parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 26 de novembro de 2024

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
Procurador do Ministério Público de Contas

Assinado em 27 de Novembro de 2024



Manoel Antônio dos Santos Neto
Mat. 3707547
PROCURADOR