



PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
Secretaria Municipal de Gestão

RELATÓRIO

FEITO: SOLICITA PARECER

SOLICITANTE: CARLOS ROBERTO HENRIQUES DE OLIVEIRA,
PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
LAGOA SANTA.

RECLAMANTE: MINAS CLEAN CONSERVAÇÃO E SERVIÇOS LTDA
- ME

REFERÊNCIA: EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 079/13

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA
EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA E
CONSERVAÇÃO, COM FORNECIMENTO DE
MATERIAL, EQUIPAMENTOS E MÃO DE OBRA
ESPECIALIZADA PARA ATENDER ÀS
NECESSIDADES DO NOVO PRONTO
ATENDIMENTO MUNICIPAL (PAM).

**EMENTA
DA SOLICITAÇÃO:** VERIFICAR A POSSIBILIDADE JURÍDICA DA
PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA DO TRABALHO
EM PROCESSO LICITATÓRIO



PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
Secretaria Municipal de Gestão

I – DAS PRELIMINARES

Em apertada síntese, o Senhor Luiz Carlos Faeda, representando a empresa Master Clean Conservação e Serviços Ltda - ME, na sessão pública do PR-079/2013, realizada as 09h30min. do dia quatro de novembro de dois mil e treze e conduzida pelo Pregoeiro Carlos Roberto Henriques de Oliveira, nomeado pela Portaria nº 686, de 04 de setembro de 2013, questionou a participação da COOPSEGE- Cooperativa de Profissionais de Serviços Gerais, no certame em comento, alegando que o artigo 5º da Lei Federal 12.960, de 19 de junho de 2012, que dispõe sobre a organização e funcionamento de Cooperativas do Trabalho veda a participação de pessoa jurídica dessa natureza em processo licitatório em razão da caracterização da subordinação.

II – DO RELATÓRIO

O § 2º, artigo 10, da Lei Federal 12.960, de 19 de junho de 2012 estabelece que a participação de cooperativa do trabalho em processos licitatórios não pode ser vedada, desde que seu objeto social seja pertinente a contratação pretendida pela Administração Pública ao passo que o artigo 5º preconiza que a Cooperativa do Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada.

No caso em comento, a atividade principal da COOPSEGE - Cooperativa de Profissionais de Serviços Gerais, descrita no cartão de inscrição do CNPJ/MF, consiste em: *outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas não especificadas anteriormente*, em razão da sua generalidade, geraram-nos dúvidas quanta a sua pertinência com objeto da licitação.

No entanto, in-casu, a discussão principal é a existência de vínculo empregatício entre o trabalhador cooperado e o Município, em face da presença de atributos da subordinação, pessoalidade, habitualidade e pagamento de salário quando do desempenho das funções previstas no Anexo I do edital em comento. Nesse sentido o TRF-2 – RJ, em decisão de apelação em mandado de segurança nº 2003.51.01.026937-9, assevera:



PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
Secretaria Municipal de Gestão

“A existência de vínculo trabalhista dos associados da cooperativa acarreta, muitas vezes, para a Administração Pública, encargos trabalhistas ou previdenciários, que trazem prejuízos ao erário. – As sociedades cooperativas não se encontram sujeitas ao recolhimento de alguns tributos, exigidos das demais modalidades de sociedades, o que lhes proporciona, no caso, vantagem para oferta de preços em relação às concorrentes, gerando desequilíbrio e desigualdade entre os participantes do processo licitatório.”

Outro mando que pode gerar prejuízos ao erário está insculpido no artigo 9º, da Lei 12.960/12 que responsabiliza solidariamente a Administração Pública pelo cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho quando o serviço pretendido for executado dentro do estabelecimento ou local determinado pela contratante.

Face ao dito anteriormente, mesmo o edital sendo omissivo quanto à restrição da participação de Cooperativa do Trabalho, há de se trazer a baila as exigências dos itens 1.4 e 1.4.1, título 1, do Termo de Referência, anexo I do edital, que podem caracterizar o liame entre trabalhador cooperado e a Administração Pública, que assim dispõe:

“1.4. Para a perfeita execução dos serviços, objeto deste Termo de Referência, a empresa deverá constituir equipes compostas com número suficiente de empregados que trabalharão distribuídos e coordenados por um encarregado, tal forma a:

1.4.1. Manter serviço de limpeza e conservação 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana, com o fornecimento de material e equipamentos através de pessoal qualificado, conforme definido na Convenção Coletiva de Trabalho.”

Não existisse a necessidade de subordinação entre os trabalhadores cooperados e a Cooperativa, por certo, também não haveria necessidade de designação de encarregado, que é quem, durante a consecução do contrato, detém comando sobre os colaboradores e cria o liame entre Administração Pública e a Cooperativa.

Nota-se que o item do edital acima transcrito significa a necessidade de subordinação entre patrão e empregado, o que, como se sabe, não se eleva no caso das cooperativas, que por serem reguladas por legislação exclusiva, não demanda a incidência das determinações da CLT.

Outros mandos no edital em que a cooperativa esta impossibilita de atender são certamente os itens 5.8 e 5.25 da Cláusula Quinta do Contrato que determina que a empresa que vier ser contratada deve:



PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
Secretaria Municipal de Gestão

“Responsabilizando-se pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais e sinistro, transporte, armazenamento e outros resultantes desta execução.”e;

“Apresentar ao contratante, no prazo de 5 (cinco) dias, a contar do recebimento da solicitação, cópia do controle diário de frequência e das Carteiras de Trabalho e Previdência Social – CTPS, dos empregados prestadores do serviço contratado.

Desse modo, como as Cooperativas estão impossibilitadas de atenderem o que determina do edital, fato que, implicaria em não-observância ao princípio da vinculação do ato convocatório previsto no artigo 41 da Lei Federal 8.666/93.

Nesse diapasão o Egrégio Tribunal Regional Federal 1ª Região, proferiu o seguinte entendimento:

“Estando comprovado que a licitação visa à contratação de mão-de-obra para prestação de serviços não eventuais e em caráter de subordinação, a participação de cooperativas no certame implicaria violação à legislação trabalhista, a leis que regem a atividade cooperativa, e à própria Lei 8.666/93, que diz ser vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar no edital condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame.” TRF/1 Região. 6ª Turma. AI nº 2003.01.00.0233530DF. DJ 17 nov. 2003.

Nota-se que a jurisprudência transcrita tem aplicação direta no caso em voga, onde o obstáculo imposto pelo questionamento da Minas Clean Conservação e Serviços Ltda., se refere ao que já restou decidido por aquele Tribunal.

O próprio Tribunal de Contas da União já entendeu ser possível, em razão da necessidade de subordinação, exclusividade, habitualidade e outras exigências inerentes ao vínculo empregatício, a restrição de cooperativas em certame licitatório.

Cabe ressaltar, ainda, a existência de Termo de Conciliação Judicial firmado pelo Ministério Público do Trabalho e a Advocacia Geral da União, que veda a contratação de cooperativas de mão de obra a fim de evitar a violação do princípio da isonomia.

Neste sentido, o STJ já afirmou entendimento no sentido de que o desrespeito ao Termo de Conciliação Judicial transcrito acima configura lesão à ordem pública, não se podendo admitir a contratação, pela Administração Pública Federal, de cooperativas de mão de obra para a prestação de serviços que envolvam relação de subordinação (Agravo Regimental n 1532, Tel. Min. Edson Vidigal, DJ 9/2/04).



PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
Secretaria Municipal de Gestão

Desse modo, permitir a participação de cooperativas em licitação onde se busca a contratação de mão de obra terceirizada, a Administração Pública estaria desrespeitando o Princípio da Isonomia, visto que, todas as empresas se veriam forçadas a cotar encargos trabalhistas e sociais, inerentes à relação de emprego que se forma entre a empresa contratada e o prestador de serviços.

Assim, além de tudo que já fora relatado, em relação à subordinação e vínculo empregatício, este Município estaria, ainda, caso aceitasse a participação de cooperativas, desrespeitando o Princípio da Isonomia, fato que cooperativas interessadas se veriam em franca condição de vantagem frente aos demais licitantes, e quanto a desrespeito a princípios, é sempre importante citar a lição do Emérito Doutrinador, Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.”

Por fim, há de se aceitar que a afirmação da Minas Clean quanto à restrição a participação de cooperativas de trabalho em licitação, é verdadeira. Ressalte-se que as Cooperativas de Trabalho não podem participar de procedimentos licitatórios, não em razão da vontade do Pregoeiro, mas sim, em razão de sua natureza jurídica, que as impossibilita de atender a todas as exigências do ato convocatório.

III – CONCLUSÃO

Pelo acima exposto, o Pregoeiro entende ter sido judicioso na sua decisão de suspender a sessão pública do certame em tela para solicitar parecer bem-fundado desta Assessoria Jurídica, no sentido de orientá-lo quanto à licitude da participação de cooperativas de trabalho em licitações.

Importante mencionar o que nos ensina o Ministro Valmir Campelo, Acórdão n.º 2136/2006:



PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA
Secretaria Municipal de Gestão

“O parecer jurídico, mesmo aquele de caráter eminentemente opinativo, pode ensejar a responsabilização do agente que, injustificadamente, descuidou do seu dever de bem opinar e orientar.”

Lagoa Santa, 04 de novembro de 2013.

Carlos Roberto Henriques de Oliveira
Pregoeiro