



**JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

Licitação de Ref.: **PREGÃO PRESENCIAL N° 052/2021**

Impugnante: COSTA OESTE SERVIÇOS

**I – SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO:**

Trata-se de impugnação ao edital, referente ao **PREGÃO PRESENCIAL N° 052/2022**, que tem como objeto o “registro de preços para futura e eventual contratação de prestadora de serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias para atender as demandas da Prefeitura Municipal de Sorriso-MT, conforme condições, quantidades necessárias, no termo de referência e demais anexos”, na qual alega a impugnante, em síntese, que o Edital traz insegurança jurídica para os licitantes e os vícios existentes no ato convocatório podem macular todo o certame licitatório e fazer com que a Administração contrate empresa que apresente proposta menos vantajosa, em decorrência, também, da limitação da competitividade.

Aduz a impugnante que é a prestadora dos serviços que se pretendem contratar. Além de ser empresa especializada no ramo, possui larga experiência na atividade licitada. Ocorre que, ao formular sua proposta de preços e analisar detidamente o edital de licitação, notou irregularidades que carecem de reforma.

Em síntese a empresa apresenta a impugnação em face dos seguintes itens:

- a) Item 2.1 - A impossibilidade de sociedade cooperativa terceirizar serviços de mão de obra ao poder público;
- b) Item 2.2 – Ausência de Critério que retrate a efetiva variação do custo da mão de obra, conforme dispõe o art. 40, XI da Lei Federal 8.666/93.

Cita a impugnante que em um contrato de execução continuada, que na forma do art. 57, II da Lei nº 8.666/93 prevê a possibilidade de sucessivas renovações até o prazo de 60 (sessenta) meses, os critérios de reajuste para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato são essenciais, o que não é possível aferir no presente edital, pois para atingir tal finalidade – além dos critérios de revisão para recompor o equilíbrio em decorrência de fatos imprevisíveis, ou se previsíveis de consequência incalculáveis, força maior, fato do príncipe, etc., dispostos art. 65, II, “d” da Lei nº 8.666/93 que independem de previsão em edital – ao regulamentar a previsão constitucional, o legislador determinou que a



Administração inclua, de forma prévia, critério de reajuste que retrate a efetiva variação do custo.

A impugnante cita que o edital da licitação PP 098/2021 estabeleceu como critério de reajuste de preços por índice setorial. Ocorre que o índice setorial não é critério que retrata a efetiva variação de todos os custos do serviço ao longo da execução contratual, mas apenas dos insumos (máquinas, veículos, ferramentas, uniformes, EPI's, etc) que são realmente atingidos pela variação de preços ao consumidor, entretanto o edital não mencionou o reajuste específico para a mão-de-obra, é a "reapctuação de preços" que se baseia na variação analítica do custo da mão-de-obra.

Eis o resumo dos fatos, passamos ao mérito.

## II – DO JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO:

**Prefacialmente**, cumpre-nos destacar que as alegações aventadas em sede de impugnação, ao nosso entender, não motiva a impugnação do Instrumento Convocatório, conforme demonstraremos abaixo.

### a) Da impossibilidade de sociedade cooperativa terceirizar serviços de mão de obra ao poder público

Este tópico já foi amplamente debatido em processos anteriormente realizados por esta Administração, inclusive pela própria empresa Impugnante.

Discordamos veemente da impugnante quando menciona que no âmbito do TCE-MT é pacífico o entendimento acerca da impossibilidade de contratação de cooperativas, quando na oportunidade cita o Acórdão 02/2020 – TP, ocorre que, a impugnante, baseia-se em julgamentos pretéritos e entendimentos já superados pela nossa Corte de Contas.

Inclusive, instado a manifestar do tema, o TCE/MT proferiu decisão favorável à participação de cooperativas em processos licitatórios de terceirização de mão de obra (Processo 250503/2021, JULGAMENTO SINGULAR Nº 280/JCN/2021), na oportunidade revogou a concessão de cautelar suspendendo Processo de Licitação que permitia a participação de Cooperativa.

Portanto, amplamente afastada a suposta impossibilidade de os serviços licitados serem prestados por cooperativas de trabalho, seguindo o entendimento do Tribunal de Conta do Mato Grosso e da legislação vigente, vejamos o disposto na referida decisão.



*De fato, a matéria é tema recorrente em nossos tribunais e já foi objeto da Súmula TCU 281, como bem resumido na seguinte decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União:*

*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).*

*Na mesma linha é o entendimento consolidado por esta Corte de Contas, por meio da Resolução de Consulta 16/2013, que veda "a participação de cooperativas em licitações públicas, quando o objeto da contratação puder, de alguma forma, caracterizar intermediação de mão de obra subordinada".*

*Ocorre que, muito embora não se questione a ilegalidade da intermediação de mão de obra subordinada nestas condições, entendo que a adequação do caso concreto aos precedentes utilizados como fundamento no Julgamento Singular que concedeu a medida de urgência demanda um exame mais aprofundado da matéria.*

*Isso porque a legislação referente ao tema vem sofrendo alterações no sentido de garantir a participação das cooperativas nos procedimentos licitatórios que envolvam serviços previstos em seu objeto social, conforme se observa do disposto no parágrafo segundo do artigo 10 da Lei 12.690/2012:*

*Art. 10. A Cooperativa de Trabalho poderá adotar por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social.*

*[...]*

**§ 2º A Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social.**

*A mesma compreensão se depreende do disposto no artigo 3º da Lei 8.666/93, segundo o qual:*

**Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e**



*será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

**§ 1º É vedado aos agentes públicos:**

***I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;***

***Nessa linha, fica clara a intenção do legislador em assegurar que as sociedades cooperativas não sejam impedidas de participar dos processos de licitações públicas, como forma de preservar o caráter competitivo do certame e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.***

*Portanto, o reconhecimento da probabilidade do direito é condicionado pela existência de elementos suficientes nos autos para a caracterização da subordinação da mão de obra na prestação do serviço licitado.*

*Ocorre que, no caso em tela, os atributos da relação empregatícia, como subordinação, pessoalidade e habitualidade, não restaram, ao meu juízo, suficientemente demonstrados a ponto de justificarem a intervenção imediata desta Corte, com a consequente suspensão do procedimento licitatório.*

*Ao contrário, a concessão da medida cautelar se norteou pela aparente subordinação e cumprimento de jornada presumidos necessários em função tão somente da descrição dos serviços licitados, sem levar em conta outras condições relevantes na execução do seu objeto.*

*Neste ponto, destaco que a legislação não faz distinção de qualquer gênero de serviço, operação ou atividade para o funcionamento da sociedade cooperativa, desde que conste em seu objeto social. Além disso, a própria Lei 12.690/2012 traz hipótese de presunção desta subordinação na terceirização de mão de obra, bem como prevê mecanismos de controle, conforme se abstrai do disposto no parágrafo 2º do artigo 17 e § 6º do artigo 7º do mencionado diploma legal:*

Art. 17 [...]



§ 2º Presumir-se-á intermediação de mão de obra subordinada a relação contratual estabelecida entre a empresa contratante e as Cooperativas de Trabalho que não cumprirem o disposto no § 6º do art. 7º desta Lei.

Por sua vez, o § 6º do artigo 7º assim dispõe:

Art. 7º [...]

§ 6º As atividades identificadas com o objeto social da Cooperativa de Trabalho prevista no inciso II do caput do art. 4º desta Lei, quando prestadas fora do estabelecimento da cooperativa, **deverão ser submetidas a uma coordenação com mandato nunca superior a 1 (um) ano ou ao prazo estipulado para a realização dessas atividades, eleita em reunião específica pelos sócios que se disponham a realizá-las**, em que serão expostos os requisitos para sua consecução, os valores contratados e a retribuição pecuniária de cada sócio partícipe.

Em linha com os preceitos legais expostos, a Administração Municipal constou no edital do Pregão em análise a seguinte exigência:

A participação de cooperativas, desde que apresentem Ata de Eleição de Coordenação com modelo de gestão operacional adequado ao objeto desta licitação, com compartilhamento ou rodízio das atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e do exercício do cargo de preposto, e desde que os serviços contratados sejam executados obrigatoriamente pelos coordenados, vedando-se qualquer intermediação ou subcontratação, conforme o termo de Conciliação Judicial firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho, constante dos autos do Processo 01082- 2002-020-10-00-0, em trâmite perante a MM. Vara do Trabalho de Brasília- DF.

Portanto, é possível observar, ao menos nesta análise sumária, conduta da gestão voltada a amoldar eventual contratação de cooperativa às exigências contidas em nosso ordenamento jurídico, revelando-se, em um primeiro momento, desarrazoada a suspensão cautelar do certame sem a devida demonstração de que a prestação dos serviços tenha como pressuposto a subordinação, pessoalidade ou outro atributo inerente à relação de emprego.

Vale mencionar que em situação semelhante ao do caso destes autos, relativa ao Pregão Presencial 57/2018, também da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, esta Corte de Contas, por meio do Julgamento Singular 798/DN/2020, de Relatoria do Conselheiro Domingos Neto, decidiu, após a devida instrução processual, pela improcedência da Representação de Natureza Externa 24.498-8/2018, na medida em que não vislumbrou elementos de prova aptos a evidenciar a irregularidade na contratação de Cooperativa para a execução de “serviços de mão de obra de apoio às atividades operacionais subsidiárias”, mesmo objeto descrito na presente



*licitação. Somente para ilustrar, colaciono o seguinte trecho da referida decisão:*

*Com base no art. 10, § 2º, da Lei nº 12.690/2012, que enuncia que “a cooperativa de trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social”, constata-se que a alegação da Representante, de que é vedada a participação de cooperativas de mão de obra em licitações públicas, não é verdadeira.*

*É apenas vedada a participação de cooperativas de mão de obra em licitações quando existir os elementos essenciais do vínculo empregatício – subordinação, pessoalidade e habitualidade*

Mencionamos que o Edital de Pregão Presencial 052.2022 foi claro ao mencionar que a participação de cooperativas é permitida desde que apresentem ata de eleição de coordenação com modelo de gestão operacional, conforme menciona o Julgamento acima, vejamos:

**4.1.4.** Será permitida a participação de cooperativas de trabalho (art. 10, §2º da Lei Federal nº 12.690/2012). Estas serão obrigadas a apresentarem Ata de Eleição de Coordenação com modelo de gestão operacional adequado ao objeto desta licitação, com compartilhamento ou rodízio das atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e do exercício do cargo preposto e desde que os serviços contratados sejam executados obrigatoriamente pelos coordenados, vedando-se qualquer intermediação ou subcontratação (art. 10, da Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017 do MPDG).

Desta forma, não há que se falar em irregularidade na permissão de participação de cooperativas, mesmo por resta comprovado a não incidência de subordinação, e não há pessoalidade, considerando a contratação de horas de serviços e não pessoas para ocupação de postos de trabalho.

b) Ausência de Critério que retrate a efetiva variação do custo da mão de obra, conforme dispõe o art. 40, XI da Lei Federal 8.666/93.

A impugnante deseja que seja incluída cláusula no edital prevendo o reajuste de preços com bases em índices de preços, de forma prévia, critério de reajuste que retrate a efetiva variação do custo.

Veja o disposto no edital:



15.2. Os preços poderão ser revistos nas hipóteses de oscilação de preços, para mais ou para menos, devidamente comprovadas, em decorrência de situações previstas na alínea "d" do inciso II e do § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 e alterações (situações supervenientes e imprevistas, força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, que configurem área econômica extraordinária e extracontratual).

Veja o disposto na minuta da Ata de Registro de Preços prevista no processo - Anexo II:

4.2. Os preços poderão ser revistos nas hipóteses de oscilação de preços, para mais ou para menos, devidamente comprovadas, em decorrência de situações previstas na alínea "d" do inciso II e do § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 e alterações (situações supervenientes e imprevistas, força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, que configurem área econômica extraordinária e extracontratual).

Veja o disposto na minuta de Contrato - Anexo X:

4.2. Os preços poderão ser revistos nas hipóteses de oscilação de preços, para mais ou para menos, devidamente comprovadas, em decorrência de situações previstas na alínea "d" do inciso II e do § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 e alterações (situações supervenientes e imprevistas, força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, que configurem área econômica extraordinária e extracontratual).

Ora, desta forma não há que falar em qualquer irregularidade suscetível de impugnação do edital, pois evidente que se ocorrer uma variação de preços de insumos ou de custos que elevem a despesa do contratado poderá apresentar pedido de reequilíbrio que será analisado pela administração, inclusive quando o aumento ocorrido seja por imposição de incidência de novos salários e benefícios aos trabalhadores em decorrência de novas alterações da convenção a qual a contratada esteja vinculada, devendo assim apresentar pedido fundamentado para a análise da administração.



Da mesma forma, ainda vejamos o disposto na Cláusula Décima Segunda - Da Sujeição das Partes.

**CLÁUSULA SEGUNDA – DA SUJEIÇÃO DAS PARTES:**

**2.1. As partes declaram-se sujeitas às normas previstas na Lei Federal 8.666/93 e 10.520/02 e suas alterações, supletivamente, pelos princípios da teoria geral dos contratos e pelas disposições de direito privado, bem como, pelas cláusulas e condições deste contrato.**

Ora, nota-se que qualquer variação de preços e custos que impactem na manutenção da proposta final feita pelo Contratado, pode ser objeto de negociação com o Poder Público, desde que comprove o desequilíbrio ocorrido.

Em sua obra, Ronny Charles Lopes de Torres discorre sobre o tema, da seguinte forma:

“Pontuada tal diferenciação, convém explicar que o novo regulamento federal do Sistema de Registro de Preços, Decreto Federal nº 7.892/2013, admite certa “negociação” entre órgão gerenciador e fornecedores registrados na ata, quando identificadas supervenientes discrepâncias entre os preços registrados e os valores de mercado. Não convém confundir os institutos de revisão econômica/manutenção do equilíbrio econômico (reajuste, repactuação o reequilíbrio econômico) com o procedimento prescrito pelo Decreto Federal nº 7.892/2013.

A negociação pode se dar em decorrência de eventual redução dos preços praticados pelo mercado ou nas situações em que algum fato ele o custo dos serviços ou bens registrados, de forma que o preço de mercado se torne maior do que os valores registrados. Importante frisar que a negociação não é um direito, mas uma possibilidade de alteração consensual, pelo órgão gerenciador, não do contrato, mas dos preços firmados na Ata de Registro de Preços.” (LOPES DE TORRES, Ronny Charles, Leis de Licitações Públicas comentadas. 9ª edição, revista, ampliada e atualizada, Editora Jus Podivm, 2018. Pag. 218)

Assim sendo, fica nítido que a doutrina não rechaça a possibilidade de alteração dos preços registrados, entretanto, faz diferenciação entre Ata de Registro de Preços e contratos. Afirmando, assim, que o reequilíbrio econômico-financeiro se aplica aos contratos, obrigatoriamente, por mandamento legal e Constitucional, o que não sucede com a Ata de Registro de Preços, sendo, neste caso,



mera faculdade da Administração em promover não um reajuste, mas sim, uma verdadeira negociação com os fornecedores.

Em outras palavras, o reequilíbrio do contrato pode ser buscado inclusive judicialmente, por ser direito subjetivo da parte contratada, o que não ocorreria com a negociação para adequação dos preços registrados em Ata, uma vez que, quanto a estes, haveria discricionariedade da Administração para proceder a negociação que, inclusive, está aberta à possibilidade de contratação por outras formas, podendo buscar fornecedores com preços menores.

Portanto, considerando que tal direito de repactuação, reequilíbrio e reajuste incide sobre o Contrato Administrativo e o Edital previu tal possibilidade (item 15.2 e seguintes), não há de se falar em ilegalidade passível de alteração do Edital.

### III – DA DECISÃO

Ante ao exposto, forte em todas as argumentações supra, CONHEÇO da impugnação interposta, por ser tempestiva, no mérito julgo **IMPROCEDENTE**, bem como, decidimos pela manutenção na íntegra os termos contidos no Instrumento Convocatório.

Publique-se, Registre-se e Intime-se.

Sorriso – MT, 02 de agosto de 2022.

**ROB EDSON L. DA SILVA**  
Pregoeiro Oficial  
Prefeitura Municipal de Sorriso

  
**ÉSLEN PARRON MENDES**  
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO  
OAB/MT 17.909