



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL**

RESPOSTA À RECURSO ADMINISTRATIVO Nº 11/2023

Recorrente/Interessado: MASTER SERVIÇOS EIRELI - EPP, NORTEXPRESS TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA.

Recorrida: COOPERATIVA DE TRABALHO TROPICAL PARQUET.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Recursos Administrativos interpostos pelas empresas MASTER SERVIÇOS EIRELI - EPP, CNPJ 20.276.206/0001-56 e NORTEXPRESS TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA., CNPJ 11.140.110/0001-75, no uso do direito previsto no art. 44 do Decreto 10.024/19, em face da decisão de habilitar a COOPERATIVA DE TRABALHO TROPICAL PARQUET no Pregão Eletrônico SRP Nº 18/2023.

Este é o Relatório. (Art. 50, Inciso V da Lei 9.784/99).

### 2. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

O pedido deve ser recebido diante do cumprimento dos requisitos de admissibilidade, dentre os quais consta o da tempestividade, consoante dispõe o art. 44 do Decreto 10.024/19, cujo atendimento autoriza a apreciação, por este agente, das questões de fundo suscitadas.

Como as recorrentes atenderam tal pressuposto, como pode ser visto no [compras.gov.br](http://compras.gov.br), passa-se à análise do mérito.

### 3. DOS RECURSOS

A recorrente **MASTER SERVIÇOS EIRELI - EPP** expôs os motivos da interposição de recurso, os quais podem ser resumidos nos seguintes pontos:

1) A recorrida zerou algumas das alíneas da Planilha de Custos e Formação de Preços no Submódulo 2.2, e zerou todas as alíneas do Módulo 3 e 5;

2) A recorrida não pode ser habilitada no certame por força do art. 5º da LEI N.º 12.690, DE 19 DE JULHO DE 2012, que determina que a Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada. Cita julgado do STJ para fundamentar a alegação;

3) A contratação da cooperativa atenta contra a Constituição Federal nos seus art. 5º e 311º;

4) A contratação da cooperativa põe a UFAC em risco de responder subsidiariamente em processos trabalhistas;

5) A recorrida incluiu na planilha custos que não deveria, tais como 13º, férias e adicional de férias, já que não segue a CLT.

O inteiro teor do documento pode ser obtido no [compras.gov.br](http://compras.gov.br).

A recorrente **NORTEXPRESS TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA** expôs

os motivos da interposição de recurso, os quais podem ser resumidos nos seguintes pontos:

1) A recorrida deixou de cotar alguns itens da planilha de custos, bem como Uniformes com valor R\$ 0,00, deixou de cotar também o Fundo de descanso anual - FDAR, formado por 8,33% mais 2,7% totalizando 11% (onze) por cento sobre o ganho mensal líquido do cooperado, tendo por finalidade o descanso de trinta dias do mesmo. E também não cotou o descanso semanal remunerado e seguro de vida dos colaboradores.

2) A recorrida não poderia ter apresentado em hipnose alguma, 06 ATESTADOS com serviços ligados atividades-fim ou meio neste processo licitatório, uma vez que todos os serviços expressos nos atestados estão impedidos de participação em licitações por Cooperativas, por força do TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A UNIÃO;

3) O TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A UNIÃO veda a participação de cooperativas de trabalho nos certames que envolvem serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Cita várias normas e jurisprudência atinentes à matéria;

4) A atividade econômica principal e secundária da recorrida são incompatíveis com objeto da licitação.

O inteiro teor do documento pode ser obtido no [compras.gov.br](http://compras.gov.br).

É o relatório.

#### **4. DA CONTRARRAZÃO**

A recorrida COOPERATIVA DE TRABALHO TROPICAL PARQUET apresentou suas contrarrrazões, as quais podem ser resumidas nos seguintes pontos:

1) A jurisprudência do Tribunal de Contas da União está em curso de mudança em relação à Súmula 281/2012. Cita o Acórdão nº 1587/2022 - TCU - Plenário e o Acórdão 2463/2019-Primeira Câmara e a vigência da Lei nº 12.690/12 como fundamento da alegação;

2) O edital de licitação não possui qualquer cláusula que vede a participação de cooperativas de trabalho no certame;

3) O parágrafo segundo do artigo 174 da Constituição Federal prevê expressamente que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo;

4) Conforme Art. 10º, § 2º da Lei nº 12.690/12 e Art. 9º, inciso I, "a" da Lei 14.133/21, a Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública;

5) Apenas a flagrante incompatibilidade entre o objeto da licitação e a atividade econômica declarada no Estatuto Social da cooperativa pode objetar sua participação nos certames;

6) A recorrida é cooperativa de trabalho nos termos da Lei 12.690/12, e não intermedia mão de obra;

7) Defende que há um equívoco central em presumir a subordinação em cooperativas de trabalho;

8) Explica a parassubordinação em cooperativas através dos conceitos de autogestão, coordenação e autonomia coletiva;

9) As cooperativas podem participar de licitação, pois foi a própria Constituição Federal que lhes conferiu tratamento diferenciado (artigos 5º, XVIII e 146, III, "c" e no art. 174, § 2º).

O inteiro teor do documento pode ser obtido no [compras.gov.br](http://compras.gov.br).

É o relatório.

#### **5. DO ENTENDIMENTO DO PREGOEIRO**

Recebidos os recursos e contrarrazões, passamos ao mérito.

Iniciaremos pelo recurso da empresa **MASTER SERVIÇOS EIRELI - EPP**. Acerca do primeiro ponto, este pregoeiro, na sessão pública do certame, fez as diligências necessárias para esclarecer o motivo de a recorrida ter apresentado a planilha de custos e formação de preços sem a cotação dos referidos módulos e submódulos. No chat da sessão, a recorrida informou que "por sermos cooperativa de trabalho, os serviços são executados pelos sócios-cooperados, não existindo assim esses encargos do regime de trabalho da CLT. Sujeitamo-nos ao regime jurídico de trabalho coordenado e autogestionário, próprio das cooperativas de trabalho, estabelecido através da Lei Federal n.º 12.690/2012 (art. 2º c/c art. 7º)". Também anexou no sistema, declaração (DOC. SEI Nº 0935163) do presidente do Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras do Estado do Acre, o senhor Manoel Valdemiro Francalino da Rocha, na qual as informações prestadas no chat da sessão foram confirmadas e apresentadas as fundamentações legais para a exclusão da planilha dos itens questionados.

Quanto ao segundo ponto, a recorrente alega a impossibilidade de a recorrida ser habilitada no certame por se tratar de contratação de mão de obra com dedicação exclusiva, o que envolveria subordinação. Contudo, este pregoeiro entende não ser possível afastar, sumariamente, a possibilidade da prestação dos serviços de intérpretes de libras e cuidador de forma autônoma pelas razões que se segue.

Primeiro, no **Termo de Conciliação firmado entre a AGU e o MPT, nos autos da Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0**, o serviço objeto do certame em discussão não foi listado, verbis:

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.

Parágrafo Primeiro - O disposto nesta Cláusula não autoriza outras formas de terceirização sem previsão legal.

Parágrafo Segundo - As partes podem, a qualquer momento, mediante comunicação e acordos prévios, ampliar o rol de serviços elencados no Caput.

Cláusula Segunda - Considera-se cooperativa de mão-de-obra, aquela associação cuja atividade precípua seja a mera intermediação individual de trabalhadores de uma ou várias profissões (inexistindo assim vínculo de solidariedade entre seus associados) , que não detenham qualquer meio de produção, e cujos serviços sejam prestados a terceiros, de forma individual (e não coletiva) , pelos seus associados.

Cláusula Terceira - A UNIÃO obriga-se a estabelecer regras claras nos editais de licitação, a fim de esclarecer a natureza dos serviços licitados, determinando, por conseguinte, se os mesmos podem ser prestados por empresas prestadoras de serviços (trabalhadores subordinados) , cooperativas de trabalho, trabalhadores autônomos, avulsos ou eventuais;

Parágrafo Primeiro - É lícita a contratação de genuínas sociedades cooperativas desde que os serviços licitados não estejam incluídos no rol inserido nas alíneas 'a' a 'r' da Cláusula Primeira e sejam prestados em caráter coletivo e com absoluta autonomia dos cooperados, seja em relação às cooperativas, seja em relação ao tomador dos serviços, devendo ser juntada, na fase de habilitação, listagem contendo o nome de todos os associados. Esclarecem as partes que somente os serviços podem ser terceirizados, restando absolutamente vedado o fornecimento (intermediação de mão-de-obra) de trabalhadores a órgãos públicos por cooperativas de qualquer natureza.

Segundo, além disso, o tema sobre mão de obra subordinada vem sofrendo revisão, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no entendimento sobre a participação de cooperativas nos certames públicos, a exemplo dos seguintes julgados: [ACÓRDÃO 1587/2022 - PLENÁRIO](#), [ACÓRDÃO 2463/2019 - PRIMEIRA CÂMARA](#).

Sobre isso, oportuno citar os comentários de Thiago Zagato, no bojo do artigo "Cooperativas em contratações públicas: é proibido proibir!", sobre essa recente mudança de entendimento da egrégia corte de contas, verbis:

Pouco tempo depois da edição da aludida Súmula 281/TCU, foi publicada a Lei 12.690, de 19 de julho de 2012, dispondo sobre as Cooperativas de Trabalho. Em seu artigo 10, § 2º, a Lei determinou: "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".

Tal dispositivo não alterou a jurisprudência da Corte de Contas, que apenas em 2019 começou a revisar o assunto. No Acórdão 2.463/2019 - TCU - 1ª Câmara, Relator Bruno Dantas, o Tribunal **reputou indevida a vedação apriorística da participação das cooperativas de trabalho em licitações**, e encaminhou a referida decisão para a sua Comissão de Uniformização de Jurisprudência, a fim de que a Súmula 281 fosse reanalisada, o, entretanto, ainda não aconteceu.

Recentemente a questão foi retomada. No Acórdão 1.587/2022-TCU-Plenário, o Tribunal considerou possível a participação de cooperativa de trabalho em licitação destinada à contratação de serviços de enfermagem por hospital público federal.

Na decisão, o Tribunal optou pela deferência à escolha legislativa que proíbe à Administração embarçar a participação de cooperativas nas licitações (art. 10, §2º, da Lei 12.690/2012). Além disso, enfatizou que o art. 10, *caput*, autoriza às Cooperativas a "adotarem por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social".

Nesse sentido, segundo a Corte de Contas, a Lei não teria instituído uma lista de serviços vedados às cooperativas, nem delegado a ato infralegal a imposição de tais limites.

Para o Tribunal a Lei conteria mecanismos próprios para avaliar a regularidade no funcionamento da cooperativa, entre os quais, as regras de criação e de funcionamento garantindo o exercício coordenado da autonomia, revezamento nas atividades de coordenação, proibição ao uso para a mera intermediação de mão de obra. Em todo caso, o legislativo teria atribuído ao Ministério do Trabalho a função de fiscalizar o adequado cumprimento da Lei, e aplicar as sanções pertinentes, ressalvada a hipótese de ação judicial para dissolução da cooperativa fraudadora (art. 17, *caput* e §3º, da Lei 12.690/2012).

Por fim, o Tribunal determinou novamente o envio da decisão à sua Comissão de Uniformização de Jurisprudência, a fim de revisitar a Súmula 281/TCU. Espera-se, assim que a matéria seja rediscutida em breve (ZAGATTO, Thiago Anderson). **Cooperativas em contratações públicas: é proibido proibir!**. Disponível em <[Cooperativas em contratações públicas: é proibido proibir! - Observatório da Nova Lei de Licitações \(novaleilicitacao.com.br\)](http://Cooperativas em contratações públicas: é proibido proibir! - Observatório da Nova Lei de Licitações (novaleilicitacao.com.br))>, acesso em 23/6/2023.

Terceiro, na mesma senda, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União emitiu o **Parecer n. 00002/2023/DECOR/CGU/AGU**, divulgado no Portal de Compras do Governo Federal através do Comunicado Nº 04/2023 - Participação de sociedades cooperativas nas licitações para contratação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, em que **ratifica a manutenção dos critérios estabelecidos no Termo de Conciliação firmado entre a AGU e o MPT nos autos da Ação Civil Pública nº 01082-2002-020-10-00-0, para a participação de sociedades cooperativas nas licitações para contratação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**, conforme Ementa abaixo:

EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. SOCIEDADES COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. TERCEIRIZAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.133/2021. EXISTÊNCIA DE TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL NOS AUTOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA. ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE REVISÃO/REVOGAÇÃO DO TERMO DE CONCILIAÇÃO.

I - O art. 16 da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretado sistematicamente, e acordo com o arcabouço jurídico que envolve a matéria das Cooperativas, não prejudicando a validade do Termo de Conciliação firmado entre o Ministério Público do Trabalho - MPT e a Advocacia Geral da União - AGU.

II - Mesmo para as licitações sob a égide da Lei nº 14.133/2021, legítimo o entendimento de que a União deve se abster de celebrar contratos administrativos com cooperativas de trabalho nas hipóteses em que a execução dos serviços terceirizados, por sua própria natureza, demande vínculo de emprego dos trabalhadores em relação à contratada.

Quarto, a recorrida explicou sobejamente que o modelo de gestão operacional da cooperativa não envolve a relação de subordinação entre o cooperado e a cooperativa, e o cooperado e o tomador do serviço. Explicou, também, os conceitos de autogestão, coordenação e autonomia, de modo que este pregoeiro entende que não seria possível afastá-la do certame por esse motivo.

Quinto, a A IN 5/2017 apresenta algumas diretrizes gerais a serem observadas para evitar a caracterização de pessoalidade e subordinação direta dos trabalhadores terceirizados, as quais são plenamente aplicáveis às contratações de cooperativas:

*Art. 4º A prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.*

*Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de:*

*I - possibilitar ou dar causa a atos de subordinação, vinculação hierárquica, prestação de contas, aplicação de sanção e supervisão direta sobre os empregados da contratada;*

*II - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação previr a notificação direta para a execução das tarefas previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, tais como nos serviços de recepção, apoio administrativo ou ao usuário;*

*II - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;*

*IV - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado;*

*V - considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens;*

*VI - definir o valor da remuneração dos trabalhadores da empresa contratada para prestar os serviços, salvo nos casos específicos em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, desde que justificadamente; e*

*VII - conceder aos trabalhadores da contratada direitos típicos de servidores públicos, tais como recesso, ponto facultativo, dentre outros.*

Em relação aos pontos 3 e 4, acompanhamos o voto do ministro Bruno Dantas, no ACÓRDÃO 1587/2022 - PLENÁRIO, que afirma que "diante de manifestações concretas de fraude na formação e uso da cooperativa para mera intermediação de mão de obra, o gestor público tem o dever de adotar providências no sentido de inabilitá-la na licitação, ou, se já em fase contratual, sancioná-la e rescindir o contrato, podendo, inclusive, reter os pagamentos devidos e repassá-los diretamente aos funcionários prejudicados (art. 65, parágrafo único, IN/Seges/MPDG 5/2017)". Além disso, o ministro Benjamin Zymler, no voto revisor, diz que "adequada fiscalização do contrato, com fiel e estrito cumprimento das disposições indicadas na IN/SEGES/MP 5/2017 e normas correlatas a esse tipo de contratação", são suficientes para afastar responsabilizações futuras da Administração.

Em relação ao quinto ponto apresentado pela recorrente sobre 13º, férias e adicional de férias é oportuno destacar que a recorrida trouxe em sua planilha de custos os valores de Auxílio natalino e descanso anual remunerado que são exclusivos a cooperativas preenchidos nas alíneas "c" e "d" do submódulo 2.2 A, contudo, para efeitos de correção de cálculo da planilha este pregoeiro solicitou que as porcentagens fossem transferidas para as alíneas "a" e "b" do submódulo 2.1.

No que tange às razões da empresa **NORTEXPRESS TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA**, segue análise do mérito.

O primeiro ponto atacado pela empresa diz respeito à falta de preenchimento de determinados itens da planilha de custos, contudo tal alegação não deve prosperar considerando que após análise verificou-se que a planilha apresentada pela recorrida seguiu o modelo disponibilizado como anexo ao edital onde não se exige a apresentação de valores para uniformes, bem como para seguro de vida. No tocante ao descanso anual remunerado é possível comprovar por meio da planilha enviada que o referido item foi atendido no Submódulo 2.1 -Auxílio Natalino e Descanso Anual Remunerado, quanto ao descanso semanal remunerado não há que se discutir, considerando que o trabalhador receberá remuneração correspondente a 44h semanais.

Quanto ao segundo ponto, este pregoeiro entende que a exigência dos subitens 8.27 e 8.28 do Termo de Referência, Anexo I do Edital, foram satisfeitas. Os serviços constantes nos referidos atestados possuem complexidade tecnológica e operacional equivalente com objeto da contratação; comprovam experiência mínima de 01 ano na prestação de serviços similares; e comprovam que a cooperativa executou contratos com pelo menos 50% do número de postos de trabalho a serem contratados.

Considerando que o terceiro ponto apresentado pela recorrente já foi

discutido neste documento, não entraremos novamente no tema.

Em seu quarto ponto a recorrente questiona a atividade econômica da recorrida alegando incompatibilidade com o da objeto licitação, porém ao analisar o cadastro nacional de pessoa jurídica anexado junto com a documentação de habilitação verifica-se a locação de mão-de-obra temporária como atividade econômica secundária da empresa habilitada, portanto aceita pela pregoeiro.

## 6. CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos apresentados conheço do RECURSO interposto, por estar nas formas da Lei, e quanto ao mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, conforme exposto acima.

Rio Branco, 22 de junho de 2023.

Assinado Eletronicamente

**FRNANDO DA SILVA SOUZA**

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Fernando da Silva Souza, Pregoeiro(a)**, em 23/06/2023, às 15:08, conforme horário de Rio Branco - AC, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.ufac.br/sei/valida\\_documento](https://sei.ufac.br/sei/valida_documento) ou click no link [Verificar Autenticidade](#) informando o código verificador **0935868** e o código CRC **452EE76B**.

**Referência:** Processo nº 23107.025374/2022-69

SEI nº 0935868