



**PROCESSO Nº:301296/2022-TC**

**INTERESSADA: SOLL – SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA.**

**ASSUNTO: PROCEDIMENTO FISCALIZATÓRIO DECORRENTE DE REPRESENTAÇÃO**

**ÓRGÃO JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE ALEGRE/RN**

**RESPONSÁVEL: ANDRÉ RODRIGUES DA SILVA (PREFEITO MUNICIPAL)**

**ADVOGADOS: ALEXANDRE DIMITRI MOREIRA DE MEDEIROS (OAB/PE Nº 20.305-D); E**

**SILVIO LAMARTINE SOUZA PAIVA (OAB/RN 10.202)**

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVA. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO SUFICIENTE PARA DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REGISTRO DE PREÇOS. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. INDÍCIOS DE PARCIALIDADE E DIRECIONAMENTO. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA* PRESENTES. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DO CONTRATO. PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS EM LICITAÇÕES. NECESSIDADE DE INFORMAÇÕES SOBRE O MODELO DE GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA COOPEDU. NOTIFICAÇÃO DA COOPERATIVA. CITAÇÃO DO GESTOR. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO À PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA. REMESSA POSTERIOR AO CORPO TÉCNICO PARA APRECIÇÃO DE POSSÍVEL DEFESA E MONITORAMENTO.**

### **RELATÓRIO**

Trata-se de fiscalização decorrente de Representação, ofertada a esta Corte pela empresa SOLL – Serviços, Obras e Locações Ltda., noticiando indícios de irregularidades no Pregão Eletrônico nº 8/2022, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Monte Alegre.



A licitação em tela foi deflagrada para obtenção de proposta mais vantajosa, em registro de preços, tendo como motivação a contratação de prestação de serviços complementares em educação, relacionados às necessidades da Secretaria de Educação do Município, no valor de R\$ 5.890.172,28 (cinco milhões oitocentos e noventa mil cento e setenta e dois reais e vinte e oito centavos).

Na petição inaugural, a empresa representante aponta que fora inabilitada para o procedimento licitatório de forma supostamente indevida, tendo sido desclassificada sob a justificativa de não possuir a capacidade técnica exigida no instrumento convocatório. Esse foi o primeiro ponto questionado na representação.

Em segundo lugar, a empresa SOLL insurge-se contra a habilitação da participante vencedora da licitação - Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Educação do Estado do RN (COOPEDU) -, com base no argumento de que cooperativas atuantes como intermediadoras de mão-de-obra não poderiam concorrer com empresas sujeitas aos regimes trabalhista e de tributação convencionais. Além disso, a SOLL aponta indícios de parcialidade da Administração na escolha da proposta vencedora, afirmando que a COOPEDU teria sede no Município de Monte Alegre.

Em sede de instrução preliminar sumária, a Diretoria de Administração Municipal sugeriu a admissibilidade da representação, tendo em vista o preenchimento dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 464/2012 e art. 14 da Resolução nº 16/2020.

Nessa mesma oportunidade, a DAM sugeriu a inclusão da correspondente ação fiscalizatória no Plano de Fiscalização Anual e, ainda, propôs a notificação do Prefeito, Sr. André Rodrigues da Silva, para que fosse instado a juntar aos autos o processo administrativo do Pregão Eletrônico nº 008/2022 e se manifestasse no prazo de 72h em face da medida cautelar proposta, a qual teria o condão de suspender a contratação oriunda da licitação<sup>1</sup>.

Concluída a instrução preliminar sumária, determinei a expedição de notificação ao Prefeito, nos termos propostos pelo Corpo Técnico, assim como autorizei a inclusão de ação fiscalizatória decorrente da Representação no Plano de Fiscalização Anual vigente, na carga

---

<sup>1</sup> Evento 12.



horária destinada ao ID nº 3.03.2022.025.000, que compreende fiscalizações relativas ao acompanhamento da regularidade de despesa pública dos Municípios<sup>2</sup>.

Notificado, o responsável apresentou manifestação e cópia do processo administrativo (Eventos 23, 24 e 35).

O processo seguiu ao Ministério Público de Contas – MPC, que, por intermédio do Parecer nº 384/2021, da lavra do Procurador Carlos Roberto Galvão Barros, assim opinou: i) pela concessão de medida cautelar, determinando-se ao Chefe do Poder Executivo do Município de Monte Alegre, Sr. André Rodrigues da Silva, a imediata suspensão de qualquer ato que importe na continuidade do Contrato nº 38/2022; ii) no prazo de dez dias contados da intimação do gestor, seja demonstrado nos autos o cumprimento da medida cautelar, mediante apresentação de comprovante de publicação no Diário Oficial de ato administrativo de suspensão, sob pena de aplicação de multa na forma do art. 110 da Lei Complementar nº 464/2012, em caso de descumprimento; iii) seja determinado o monitoramento do cumprimento da decisão, com supedâneo nos arts. 82, inciso V da Lei Complementar nº 464/12 e 288 do Regimento Interno do TCE/RN; e, por fim, iv) que se determine a citação do Sr. André Rodrigues da Silva, nos termos do art. 45, inc. I, da LCE nº 464/2012, para, querendo, apresentar suas razões defensórias acerca das irregularidades apontadas pela Representante e pela Diretoria de Administração Municipal, consoante informação contida no Evento 12, e ainda, acerca da respectiva manifestação<sup>3</sup>.

É o que importa relatar.

### **VOTO**

Consoante relatado, a presente fiscalização foi deflagrada com base em fatos noticiados a esta Corte por meio de Representação e possui o propósito de averiguar a regularidade do Pregão nº 008/2022, procedimento licitatório do tipo menor preço por item, que deu ensejo à contratação da Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Educação do RN (COOPEDU), pela Prefeitura de Monte Alegre/RN, para “prestação de serviços complementares para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação do Município”.

---

<sup>2</sup>Evento 16.

<sup>3</sup>Evento 37.



De acordo com o Termo de Referência<sup>4</sup>, a especificação do serviço descreve a necessidade de contratação dos seguintes profissionais: auxiliar de ensino, regente de banda, recepcionista, auxiliar administrativo, auxiliar de serviços gerais, porteiro, consultor técnico, assessor técnico e técnico em informática.

A licitação apresentou como valor homologado o montante de R\$ 5.890.172,28 (cinco milhões oitocentos e noventa mil, cento e setenta e dois reais e vinte e oito centavos), consoante termo de homologação publicado no Diário Oficial dos Municípios<sup>5</sup>.

Nesse cenário, a empresa autora da representação noticia a este Tribunal de Contas eventuais irregularidades na conduta da Administração Municipal, notadamente por tê-la desclassificado na fase de habilitação, informando como motivo suposta insuficiência de capacidade técnica da licitante, por não ter em seu objeto social a informação de que seria especializada em serviços de educação e, além disso, questiona a lisura da adjudicação do objeto à vencedora, COOPEDU, cuja sede é localizada no Município contratante.

Em resposta à Notificação nº 1026/2022-DAE, o Sr. André Rodrigues da Silva (Prefeito de Monte Alegre/RN) colacionou aos autos os seguintes documentos:

- 302.645/2022 (Evento 23): cópia da Portaria nº 08/2021-GP, por meio da qual o advogado Silvio Lamartine Souza Paiva<sup>6</sup> é nomeado para o cargo comissionado de Procurador Geral do Município de Monte Alegre;
- 301.296/2022 (Evento 24): manifestação; e
- 302.813/2022 (Evento 35): arquivos digitais referentes ao processo administrativo do Pregão Eletrônico nº 008/2022.

Passo então à análise da documentação apresentada e possíveis irregularidades, confrontando-as com as alegações e documentos trazidos pelo gestor responsável em manifestação prévia à adoção de medida cautelar, considerando os termos da análise empreendida pela equipe de fiscalização desta Corte e a contribuição dada pelo *parquet* de Contas.

---

<sup>4</sup>Evento 02, páginas 19 a 20.

<sup>5</sup>Processo nº 302813/2022, Evento 4, pág. 224.

<sup>6</sup>OAB/RN nº 10.202.



**1. Da motivação insuficiente para justificar a contratação viabilizada pelo Pregão Eletrônico nº 008/2022**

Compulsando-se a documentação colacionada aos autos pelo gestor, vislumbra-se que a motivação informada para a realização do Pregão Eletrônico para contratação de entidade gestora de diversos profissionais da educação e de apoio às atividades da Secretaria de Educação foi suprir uma necessidade de expansão da prestação dos serviços de educação, nos seguintes termos (Doc. nº 302813/2022, Evento 2, pág. 1):

Considerando a crescente participação ativa da comunidade escolar, e visando a qualidade no ensino cada vez mais, percebeu-se a necessidade da ampliação na contratação de profissionais de apoio como porteiros que precisam estar diariamente nas unidades escolares para recepcionar os alunos e controlar o fluxo de pessoal de forma cada vez mais organizada, como também os auxiliares administrativos, auxiliares de serviços gerais atender a rotina de limpezados espaços onde precisam ser higienizados periodicamente, auxiliares de ensino a fim de atender melhor os alunos matriculados na rede, e em sequência outras unidades irão assim passar por melhorias estruturais e ampliação e isso consequentemente acarreta na necessidade de ampliação da rede de ensino municipal. (...)

Tal informação, correspondente a uma solicitação de despesa, inaugurou o processo administrativo do Pregão Eletrônico, em 12.04.2022.

Por oportuno, observo que, no processo administrativo em comento, não se fez menção aos servidores que já pertencem ao quadro permanente do Município<sup>7</sup>.

Além disso, apesar de se tratar de documento de “solicitação de despesa”, não há referência a valores a serem despendidos, mas somente consta o quantitativo de meses associadas a diversas categorias profissionais, como se vê abaixo:

---

<sup>7</sup>Em consulta ao Diário Oficial dos Municípios, vê-se que o relatório de gestão fiscal de Monte Alegre referente ao primeiro quadrimestre de 2022, publicado na edição 2788 do Diário Oficial dos Municípios, em 27.05.2022, revelava uma despesa total com pessoal no valor de R\$ 43.550.667,06 (quarenta e três milhões quinhentos e cinquenta mil seiscentos e sessenta e sete reais e seis centavos).



Id	Descrição	Lote	Qtd.	Und	Vir. Unitário	Vir. Total
0033870	Auxiliar de ensino. Conforme especificações do termo de referência.		1.080	Mês	0,00	0,00
0033871	Professor regente de banda. Conforme especificações do termo de referência.		84	Mês	0,00	0,00
0033872	Recepcionista. Conforme especificações do termo de referência.		84	Mês	0,00	0,00
0033873	Auxiliar Administrativo. Conforme especificações do termo de referência.		432	Mês	0,00	0,00
0033874	Auxiliar de serviços gerais. Conforme especificações do termo de referência.		1.260	Mês	0,00	0,00
0033875	Porteiro. Conforme especificações do termo de referência.		324	Mês	0,00	0,00
0033876	Consultor técnico. Conforme especificações do termo de referência.		12	Mês	0,00	0,00
0033877	Assessor técnico. Conforme especificações do termo de referência.		12	Mês	0,00	0,00
0033878	Técnico em informática. Conforme especificações do termo de referência.		12	Mês	0,00	0,00
Valor Total:						0,00

Em seguida ao documento inaugural de “solicitação de despesa”, tem-se o termo de referência do procedimento licitatório, no qual, além das quantidades de meses associadas a cada uma das categorias profissionais identificadas, consta o número de profissionais de que a Prefeitura supostamente necessitaria para suprir as demandas da dita ampliação de serviços.

Ocorre que a quantidade de alunos informada no processo administrativo, por si só, não é suficiente para justificar a necessidade do quantitativo de profissionais indicados no termo de referência. Isso porque a gestão sequer especifica de que maneira será feita a mencionada ampliação na rede de ensino, como foi estimada a demanda e tampouco explicita o critério empregado para se chegar ao número de profissionais capazes de supri-la. Ademais, não se demonstrou quais os parâmetros utilizados pela Administração para chegar ao quantitativo de meses de duração da execução dos serviços associados a cada uma das categorias indicadas, os quais variam desde 12 meses até 1.260 meses, como se vê na tabela do Termo de Referência acima reproduzida.

É evidente, portanto, a falta de critérios e elementos precisos que justificassem a necessidade de tantos profissionais, com custos tão elevados (acima de cinco milhões de reais), pelos meses indicados no Termo de Referência, sem qualquer menção aos servidores efetivos já integrantes do quadro do Município ou da realização de um possível concurso público, com amparo no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Nesse sentido, sem que tenha sido exposta a forma como se aferiu o tempo necessário para a prestação dos serviços, a duração do contrato, dentre outras informações imprescindíveis para que se demonstrasse e justificasse a legítima necessidade do



procedimento e seus custos, há indícios suficientes de vício de motivação no Pregão Eletrônico nº 008/2022.

Dessa forma, vislumbra-se possível afronta ao art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002<sup>8</sup>, uma vez que os critérios e métodos de cálculo que justificassem a pertinência e adequação da contratação, conforme elementos coletados até o presente momento, apresentam-se vagos e superficiais.

Contudo, como esse ponto não foi suscitado pelos atores processuais no curso da instrução do presente feito, necessário se faz, ainda, realizar instrução probatória, ofertando à gestão a oportunidade de prestar os esclarecimentos que considere cabíveis.

## **2. Da inabilitação da empresa representante**

O primeiro ponto questionado pela empresa SOLL diz respeito a sua inabilitação para o procedimento licitatório. Alega que a justificativa dada pela Administração para inabilitá-la teria sido indevida, pois exigiu especialidade na área da educação, objeto dos serviços prestados, e não experiência em gestão de mão-de-obra terceirizada. Creditou, então, a inabilitação a uma suposta parcialidade da Prefeitura Municipal de Monte Alegre, considerando que a licitante vencedora estaria sediada no Município.

A representante aduz o seguinte:

Contra a esdrúxula inabilitação da SOLL pela alegação de que não teria capacidade técnica suficiente para prestar o serviço licitado, é preciso dizer que os atestados apresentados são compatíveis com as exigências editalícias. Foi comprovada pela SOLL a experiência prévia na contratação de serviços terceirizados de mão de obra de mais de 1.000 (um mil) empregados. É irrazoável e desproporcional a inabilitação da empresa. Pelo contrário, demonstra-se a parcialidade na decisão recorrida para benefício da COOPEDU, com escritório em Monte Alegre/RN. (Evento 1)

Passarei à análise individualizada da justificativa para a inabilitação da empresa representante e, no momento seguinte, do indício de parcialidade na condução do certame licitatório.

---

<sup>8</sup> Lei 10.520/2022. Art. 3º A fase preparatória do Pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; [...]





## **2.1 Da exigência de especialização na área de educação**

No que concerne à inabilitação da empresa autora da Representação, por oportuno, transcrevo opinião emitida pelo Corpo Técnico da Diretoria de Administração Municipal (Evento 12):

Nota-se que a exigência de comprovação de qualificação técnica mediante atestados que comprovassem experiência na prestação de serviços complementares de educação pode afrontar os princípios da competitividade e da isonomia tendo em vista que nos certames para contratação de serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade na gestão de mão de obra, e não as aptidões específicas relativas às atividades a serem contratadas. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas de União: “Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.” Acórdão 553/2016 Plenário - TCU.

Em sede de razões prévias, o gestor responsável, Sr. André Rodrigues da Silva, Prefeito do Município de Monte Alegre, não se pronunciou acerca da inabilitação da Empresa SOLL – Serviços, Obras e Locações LTDA., concentrado seus argumentos na tese que sustenta a possibilidade de a Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Educação do RN participar do certame licitatório.

Para o Ministério Público de Contas, a inabilitação da representante implica em violação de preceitos básicos norteadores das licitações públicas, em restrição indevida da competitividade do certame e ferimento ao princípio da isonomia, sendo desarrazoada a justificativa apresentada pelo Pregoeiro (Evento 35).

Sob minha perspectiva, a exigência de especialização no serviço de educação por parte da Administração Municipal serviu como impedimento à participação de empresas cuja experiência e *expertise* em gestão de mão-de-obra pudessem trazer propostas mais vantajosas para a Prefeitura.

Ora, se de fato a especialização na área da educação fosse imprescindível para o desempenho das atividades contratadas, a licitação do tipo menor preço por item, para contratação de empresa de terceirização de mão-de-obra, seria a solução menos





apropriada para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, pois não permite que a Administração avalie o grau de conhecimento técnico ou qualificação dos agentes prestadores dos serviços. E, reiterando o que foi dito no tópico anterior, o processo administrativo em que está documentado o Pregão nº 008/2022 carece de elementos capazes de evidenciar quais os critérios que conduziram à opção por tal modalidade de recrutamento de profissionais em detrimento de outras, como o concurso público ou a contratação de pessoal por prazo determinado - mediante processo seletivo simplificado, na forma do art. 37, incisos II e IX da Constituição da República.

Portanto, se a Prefeitura Municipal decidiu realizar uma licitação para contratar empresa ou entidade capaz de gerir mão-de-obra de diversos profissionais, é incoerente ou, melhor dizendo, configura desnecessária e excessiva restrição, exigir dos interessados que tenham não só experiência em gestão de mão de obra, mas também na área dos serviços a serem executados pelos profissionais terceirizados.

Assim, corroboro o entendimento do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas no que concerne ao apontamento de que há forte indicativo de cerceamento da competitividade do certame e violação ao princípio da isonomia na conduta da Prefeitura, ao ter exigido especialização na área da educação, quando o que – em tese – buscava era uma melhor proposta em gestão de mão-de-obra.

## **2.2 Da alegação de parcialidade da Prefeitura Municipal de Monte Alegre na condução do Pregão nº 008/2022**

Segundo a empresa autora da representação, a Prefeitura de Monte Alegre teria agido com parcialidade em favor da Cooperativa vencedora, por esta ter sede no citado Município.

O fato de a Cooperativa a quem foi adjudicado o objeto do contrato estar situada em Monte Alegre não seria circunstância suficiente para evidenciar uma suposta violação ao caráter impessoal de que devem se revestir os atos da Administração Pública.

Inobstante, considerando que empresas do Brasil inteiro poderiam ter competido em igualdade de condições no certame, chama atenção o fato de uma Cooperativa do próprio Município ter sido a vencedora. Por tal motivo, se fez pertinente lançar uma visão



mais cuidadosa e aprofundada em relação a possíveis vínculos que pudessem comprometer a lisura do procedimento, investigando-se as pessoas envolvidas, a fim de analisar os indícios de parcialidade suscitados na Representação.

Nessa perspectiva, a assessoria deste Gabinete realizou pesquisas acerca dos membros do conselho de Administração da COOPEDU, conforme papéis informados no respectivo *site*, como se vê na imagem abaixo reproduzida<sup>9</sup>:

## Gestão ampliada



Publicado em - 28/06/2020 (<https://coopedu.com.br/diretoria/>)

coopedu (<https://coopedu.com.br/author/coopedu/>) ■ Fixos (<https://coopedu.com.br/category/fixos/>)

### CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

PRESIDENTE: Alexandre Soares Gomes

VICE-PRESIDENTE: Domingos Sávio Silva de Oliveira

TESOUREIRO: Allison Igo Ferreira Fernandes

SECRETÁRIO: Keyson Carlos Freire da Cunha

Em relação a **Alexandre Soares Gomes, Presidente do Conselho de Administração da Cooperativa**, veio à lume a informação de que este ocupou o cargo de **Secretário de Educação do Município de Monte Alegre de 08.01.2021 até 08.03.2022**, quando foi exonerado do cargo<sup>10</sup>.

Já o **Tesoureiro** da entidade, **Allison Igo Ferreira Fernandes**, exerceu o cargo de **Secretário Adjunto da Secretaria de Educação do Município de Monte Alegre entre 04.01.2021 e 09.03.2022**<sup>11</sup>

Cabe acrescentar que o vice-presidente, **Domingos Sávio Silva de Oliveira**, por sua vez, exerceu o cargo de **Secretário de Educação do Município de Macaíba**, com quem a COOPEDU também estabeleceu vínculo contratual, conforme notícia constante no site da própria cooperativa<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Extraída de <<https://coopedu.com.br/diretoria/>>, em 31.08.2022.

<sup>10</sup> Portaria de Nomeação nº 05/2021-GP, publicada em 08.01.2021, e Portaria de Exoneração nº 141/2022-GP publicada na edição de 10.03.2022, ambas no Diário Oficial dos Municípios – FEMURN.

<sup>11</sup> Portaria de Nomeação nº 027/2021-GP, publicada em 12.01.2021, e Portaria de Exoneração nº 143/2022, publicada em 10.03.2022, no Diário Oficial dos Municípios da FEMURN.

<sup>12</sup> <<https://coopedu.com.br/coopedu-ganha-liminar-em-favor-da-continuidade-do-contrato-em-macaiba-rn/>>



Convém mencionar, ainda, que as pesquisas empreendidas pela Assessoria revelaram indícios de que o **Secretário** da Cooperativa, **Keyson Carlos Freire da Cunha** exerceu cargo de assessor junto à **Prefeitura Municipal de Ipanguaçu/RN**, com quem a COOPEDU também estabeleceu relação contratual e, além disso, registrou empresa de “Curso Preparatório para Concursos Públicos” em seu nome no dia 07.04.2022<sup>13</sup>.

Nesse ínterim, invoco as disposições do art. 9º da Lei 8.666/1993, em que estão previstos os impedimentos para participação em procedimento de licitação:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: (...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. (...)

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

Esse conjunto de informações caracteriza fortes indícios de que o Pregão nº 008/2022 da Prefeitura de Monte Alegre foi direcionado à escolha da COOPEDU, pois o dirigente e o tesoureiro da entidade foram exonerados dos respectivos cargos de Secretário e Secretário-Adjunto da Secretaria de Educação de Monte Alegre cerca de um mês antes da deflagração do procedimento licitatório, que, pelo que consta nos autos, já estaria em andamento, pelo menos, desde 12.04.2022.

Saliente-se que 12.04.2022 é a data do primeiro documento do processo que o Prefeito juntou aos presentes autos após ter sido provocado por esta Corte, tratando-se de “Solicitação de despesa”, o que não exclui a hipótese de que outros atos preparatórios e discussões já estivessem encaminhados bem antes da ocasião, inclusive podendo o processo ter sido iniciado quando os dirigentes da licitante vencedora ainda fossem Secretário e Secretário Adjunto do órgão contratante.

Nesse contexto, há elementos que evidenciam possível quebra da imparcialidade da escolha da COOPEDU como vencedora do Pregão Eletrônico em tela, para

---

<sup>13</sup> <<https://coopedu.com.br/comunicado-de-cooperacao-em-ipanguacu/>>; <<https://cadastroempresa.com.br/cnpj/45.945.910/0001-85-keyson-carlos-freire-da-cunha>>; Consultas realizadas em 31.08.2022.



execução de contrato de valor milionário, cujo objeto coincide com os exatos termos descritos na respectiva prospecção. Afinal, seria um tanto improvável que a Prefeitura, o pregoeiro e a atual Secretária de Educação desconhecessem o papel dos ex-Secretários de Educação no conselho de Administração da Cooperativa vencedora, sediada no próprio Município.

Tais elementos constituem evidências de que a exoneração de Alexandre Soares Gomes e Allison Igo Ferreira Fernandes, em 08 e 09 de março de 2022, respectivamente, serviram para contornar a vedação formal da Lei nº 8.666/93 à participação de servidor ou dirigente do órgão contratante na licitação.

Sob tais circunstâncias, o mínimo compromisso com os princípios da moralidade e da legalidade administrativas imporia aos responsáveis pela Secretaria de Educação do Município e à Prefeitura de Monte Alegre o dever de obstar a participação da Cooperativa representada pelo Ex-Secretário e pelo Ex-Secretário Adjunto no certame.

Em sede de manifestação prévia, a Prefeitura de Monte Alegre, por meio do atual Prefeito, Sr. André Rodrigues da Silva, não contestou os indícios de direcionamento e parcialidade da escolha da COOPEDU como vencedora do Pregão Eletrônico levantados pela autora da representação, tendo concentrado seus esforços em defender a possibilidade jurídica da participação dessa cooperativa no certame, justificando que a respectiva proposta teria sido escolhida em razão de ser mais vantajosa (Evento 24).

Todavia, a meu sentir, o leque de indícios demonstra com muita clarividência a possibilidade de frustração na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, com desrespeito aos princípios da moralidade, impessoalidade e da igualdade, que devem nortear não só as licitações como também a conduta Administrativa do Poder Público em todas as suas vertentes, de acordo com o art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Nesse sentido, os elementos em apreço constituem não apenas indícios de irregularidades no plano jurídico-administrativo, mas podem configurar infrações de natureza penal, notadamente considerando as notícias de que os dirigentes da COOPEDU estejam potencialmente vinculados a diversas Prefeituras Municipais com quem mantêm contratos vigentes, o que justifica a expedição de comunicação à Procuradoria Geral de Justiça do Estado



do Rio Grande do Norte, para que possa adotar as providências que considere pertinentes em esfera de sua competência.

### **3. Da tese que suscita vedação à participação de Cooperativas em procedimentos licitatórios com a Administração Pública**

Após ter abordado sua inabilitação, que se mostrou indevida, a empresa representante questionou a legalidade da participação de Cooperativas em licitações para obtenção de melhor proposta em gestão de mão-de-obra, argumentando que isso seria contrário à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e às orientações do Ministério Público Estadual.

Como se denota, o ponto suscitado requer análise mais aprofundada dos contornos jurídicos envolvidos, o que, a meu sentir, deve ser deslocado para o tratamento do mérito.

De todo modo, não se pode olvidar que o TCU possui jurisprudência consolidada na Súmula 281, em que admite a participação de cooperativas em licitações, desde que observados alguns cuidados: “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.”

Partindo dessa referência, e sem que importe em vinculação deste Relator ao entendimento a ser aplicado por ocasião do julgamento de mérito, entendo que, para a discussão do tema no caso concreto, é cabível a realização de diligência a fim de que a COOPEDU apresente o respectivo modelo de gestão operacional, a fim de que se possa analisar no curso da instrução, se de fato atende aos requisitos de uma cooperativa.

### **4. Da presença de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* que justificam adoção de medida cautelar**

De início, comporta assegurar a constitucionalidade da expedição de medidas de natureza cautelar no âmbito dos Tribunais de Contas, como já amplamente reconhecido pelo



Supremo Tribunal Federal como poder implícito de natureza assecuratória ao exercício de sua competência finalística de controle externo da Administração Pública<sup>14</sup>.

Não bastasse, a Lei Complementar Estadual nº 464/2012, em seu art. 120, traz expressa autorização ao TCE/RN para determinação de natureza acautelatória, no início ou no curso de qualquer apuração, desde que existente "fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito". Necessário, pois, que se reúnam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, traduzidos, respectivamente, na plausibilidade do fundamento jurídico e o risco de que a extensão temporal até o julgamento do mérito importe em dano maior ao interesse público.

Diante dos elementos trazidos aos autos, considerando o juízo sumário de convicção que o momento processual comporta, encontra-se suficientemente demonstrada a plausibilidade jurídica de, pelo menos, parte dos questionamentos postos pelo autor da Representação, pelo Corpo Técnico da DAM e pelo Ministério Público de Contas, notadamente no que concerne à restrição excessiva ao caráter competitivo do Pregão nº 008/2022 da Secretaria de Educação do Município de Monte Alegre.

Também se fazem presentes robustas evidências de que o certame não partiu de justificativas e critérios capazes de compor uma motivação adequada para sua deflagração.

Ademais, viu-se que o objeto licitado foi adjudicado a Cooperativa cujo Presidente e Tesoureiro haviam ocupado os cargos de Secretário e Secretário Adjunto do órgão licitante, respectivamente, até cerca de um mês antes da solicitação da despesa para a contratação, o que configurou patente sinal de que o certame foi direcionado para favorecer a licitante vencedora.

Faz-se presente, portanto, o *fumus boni iuris* autorizador da atuação acautelatória por parte do Tribunal para suspender a execução do contrato nº 38/2022, resultante do certame licitatório em destaque.

Quanto ao *periculum in mora*, este reside no fato de que, em razão do tempo necessário à tramitação processual, caso a produção de efeitos da apreciação da matéria se dê apenas após o trânsito em julgado do acórdão em que julgada procedente a presente Representação, a contratação decorrente do procedimento em comento já poderá ter se

---

<sup>14</sup> *Leading case*: MS nº 24.510/DF. Outros julgados do STF sobre o tema, a título exemplificativo: MS nº 26.263DF, MS 26.547/DF, SS nº 3789/MA, SS nº 4009/RR, MS 30593/DF e SS 5205/RN.



exaurido, o que tornaria ineficaz a decisão definitiva deste Tribunal de Contas, sendo certo que este é um dos riscos que o art. 120, caput, da LCE nº 464/2012 objetiva evitar com a atuação acautelatória desta Corte de Contas.

**Conclusão:**

Ante o exposto, acolhendo a Informação do Corpo Técnico e Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

- a) Pela **concessão de medida cautelar** para fins de determinar à Prefeitura Municipal de Monte Alegre que:
  - a.1) suspenda a ordenação de serviços e de pagamentos relativos ao Contrato Administrativo nº 38/2022, até a decisão de mérito do presente processo, nos termos dos artigos 120, caput e §3º, e 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e 345, caput e §3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (Resolução nº 009/2012 - TCE/RN);
  - a.2) no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da intimação do gestor, demonstre nos autos o cumprimento da medida cautelar, mediante a apresentação dos atos administrativos de suspensão;
- b) no caso do descumprimento do prazo fixado no item "a.2" acima, pela fixação de multa pessoal e diária ao gestor responsável no valor de R\$1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012;
- c) pela citação do Sr. André Rodrigues da Silva, nos termos do art. 45, inc. I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, para, querendo, apresentar suas razões defensórias acerca das irregularidades apontadas pela Representante, pela Diretoria de Administração Municipal, consoante informação contida no evento 123, pelos fatos indicados na manifestação ministerial (Evento 37) e dos fundamentos do Acórdão decorrente do presente julgamento;
- d) pela notificação da Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Educação do Estado do RN (COOPEDU), para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis,





apresente a esta Corte o respectivo modelo de gestão operacional, nos termos do art. 197 da Res. 009/2012-TC, ressaltando-se que o descumprimento pode importar em multa, a teor do art. 107, II, e, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012;

- e) pela expedição de ofício, **com urgência**, à Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, para que tome conhecimento dos fatos e fundamentos identificados nesta fiscalização;
- f) após findo o prazo para defesa conferido ao Prefeito Municipal, pela remessa dos autos à Diretoria de Administração Municipal (DAM), para que sua competente manifestação acerca de eventual resposta apresentada pelo gestor e, ainda, sobre o cumprimento da obrigação de suspensão contratual aqui determinada.

Caberá à Diretoria de Atos e Execuções proceder com as comunicações processuais aqui determinadas **por servidor designado**, nos termos do art. 45, §1º, I, da LCE 464/2012.

**Sala das Sessões,**

*Assinado eletronicamente*  
**Antônio Gilberto de Oliveira Jales**  
**Conselheiro Relator**