



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



10-06-14

SEB

=====

063 TC-001030/007/09

**Contratante:** Consórcio Intermunicipal Três Rios – Jacareí.

**Contratada:** Lima Santos Serviços S/S Ltda.

**Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e que firmou os Instrumentos:** Benedito Rafael da Silva (Presidente).

**Objeto:** Contratação de empresa ou cooperativa de trabalho com fornecimento de mão de obra específica.

**Em Julgamento:** Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 29-05-07. Valor – R\$1.202.720,64. Termo de Rescisão Amigável de 22-08-07. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicada no D.O.E. de 06-08-11.

=====

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Versam os autos sobre o **Contrato nº 001/07** (fls. 196/203), de 29-05-07, celebrado entre o **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL TRÊS RIOS** e **LIMA SANTOS SERVIÇOS S/S LTDA.**, para prestação de serviços de mão de obra específica<sup>1</sup>, com prazo de vigência de 12 (doze) meses, no valor total de R\$ 1.202.720,64.

Em exame, também, o termo de **Recisão Contratual** de 22-08-07 (fl. 214).

**1.2** O ajuste foi precedido do **Pregão nº 14/07** (fls. 102/120), com o aviso de licitação publicado no DOE e em jornal de grande circulação, com a participação de duas licitantes.

Não havendo interposição de recursos, o objeto foi adjudicado pelo pregoeiro em favor da vencedora, sendo o ato homologado pelo Presidente do Consórcio (fl. 162).

---

<sup>1</sup> 4 operadores de máquinas pesadas; 2 condutores de veículos pesados, 3 operadores de trator agrícola; 1 técnico agrícola; 46 auxiliares de serviços gerais; 10 pedreiros; 2 mecânicos; e 8 encarregados de serviços gerais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



**1.3** Na instrução dos autos, a **Fiscalização** (fls. 221/229) concluiu pela irregularidade da matéria, em razão da utilização inapropriada dos institutos da licitação e do contrato administrativo para contratação de trabalhadores, não se revestindo, ainda, das características de serviços comuns; não houve a declaração da existência de recursos orçamentários, nem tampouco a informação para qual modalidade foi dada a autorização de abertura do certame; exigência de atestados de desempenho anterior sem definição objetiva da quantidade a ser comprovada; imposição de documentos de habilitação jurídica não previstos na legislação; ausência de documentos que compuseram as propostas; falta de informação do elemento econômico; inexistência da nota de empenho; justificativas inaceitáveis para contratação; designação irregular do pregoeiro e da equipe de apoio; falta de comprovação da habilitação do pregoeiro; desatendimento à requisição da fiscalização deste Tribunal; e envio extemporâneo dos autos a esta Corte.

**1.4** A **Unidade de Engenharia da Assessoria Técnica** (fl. 231) manifestou-se pela irregularidade da matéria. Já a **Unidade Jurídica** (fls. 232/234), a **Chefia** do órgão (fls. 235/236) e a **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 238/240) propuseram a abertura de prazo para esclarecimentos.

**1.5** Regularmente notificado (fl. 241), o **Consórcio Intermunicipal Três Rios** trouxe os documentos de fls. 247/270, sustentando a regularidade dos atos praticados.

Alegou, em linhas gerais, que a finalidade do ajuste não foi a contratação de mão de obra, mas, sim, a prestação de serviços de limpeza, conservação, manutenção de bens imóveis e móveis, sendo que a especificação dos profissionais e suas quantidades serviu tão somente como parâmetro para aceitação das propostas. Em reforço de sua defesa, argumentou com o fato dos pagamentos terem sido efetuados pelos serviços prestados e não pelo número de pessoas indicado no contrato, aduzindo que não houve qualquer violação ao art. 37, inc. II e IX, da Constituição Federal.

Salientou, ainda, que a exigência de registro junto à Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo – OCESP foi decorrente da Lei nº 5.764/71; que a modalidade licitatória se enquadra



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



naquela prevista em lei; que não houve a indicação de recursos orçamentários porque o consórcio não realizava a contabilização pública à época da contratação; que a prestação de serviços em comento revestia-se de características comuns de mercado; e que não se furtou ao atendimento das solicitações da fiscalização.

Argumentou, também, que os municípios consorciados não possuem servidores que pudessem ser cedidos ao consórcio e este, por sua vez, não possuía pessoal próprio para realização dos serviços.

Por fim, atinente aos preços contratados, informou que se utilizou de valores de remuneração da mão de obra para prestação dos serviços contratados, não existindo qualquer prejuízo ao erário, tendo sido o serviço prestado conforme as notas fiscais apresentadas.

**1.6** Em nova manifestação, a **Assessoria Técnica** (fls. 275/280), destacando que houve, na realidade, a admissão de mão de obra por meio de licitação, através de pessoa jurídica interposta, opinou pela irregularidade da matéria.

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** Em que pesem as alegações ofertadas pela Origem, a matéria não comporta aprovação.

Muito embora o objeto tenha sido a contratação de uma empresa ou cooperativa, o que se pretendeu, na verdade, foi o fornecimento de mão de obra para execução das atividades inerentes ao próprio consórcio, atividades estas previstas no seu estatuto (fls. 56/72) e no seu regimento interno (fls. 73/80).

Assim, considerando que o consórcio tem por finalidade, entre outras atividades, prestar serviços de planejamento, construção, conservação dos sistemas viários, recuperação, manutenção e melhoria da estrutura viária, nota-se que o fornecimento de mão de obra de operadores e condutores de máquinas e veículos pesados, operadores de trator agrícola, técnico agrícola, auxiliares de serviços gerais, pedreiros, mecânicos e encarregados de serviços gerais, tal qual contemplado no



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



contrato, destinou-se tão somente a preencher a lacuna existente no quadro de pessoal do contratante, para que este pudesse atingir suas finalidades.

Ademais, a contratação em comento diferencia-se da terceirização, passível de ser efetuada por meio de certame licitatório, pois se trata de atividade-fim do consórcio, e segundo a jurisprudência consolidada pelo Tribunal Superior do Trabalho<sup>2</sup>, a terceirização deve ficar limitada à atividade-meio.

**2.2** Assim, considerando que a matéria apresenta vício de origem, maculando a totalidade da matéria, as demais falhas apenas colaboram para o agravamento do quadro de irregularidade, em especial a exigência de atestados de desempenho anterior sem a definição objetiva do que se pretendia ver comprovado e inexistência das notas de empenho.

**2.3** Por fim, noto que o contrato foi rescindido em 30-08-07, após 3 (três) meses de seu início, em decorrência da falta de interesse por parte dos municípios participantes no consórcio em contratar e continuar com os serviços inicialmente previstos, sendo, assim, despendido o valor total de R\$ 119.932,91 na contratação.

---

<sup>2</sup> Súmula nº 331 do TST:  
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011  
I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).  
II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).  
III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.  
IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.  
V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.  
VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo**



Considerando que a referida rescisão foi amigável e não teve nenhum valor envolvido, pode ser conhecida.

**2.4** Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da licitação e do contrato, e pelo **conhecimento** do Termo de Rescisão de 30-08-07.

Determino as medidas previstas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das providências adotadas.

Sala das Sessões, 10 de junho de 2014.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**