



**RESOLUÇÃO Nº 326/2019 – TCE/TO – PLENO**

1. Processo nº: 2978/2019
2. Classe de assunto: 2. Consulta
- 2.1. Assunto: 5. Consulta
3. Responsável: Rennan Nunes Cerqueira (Prefeito) – CPF nº 021.745.011-39
4. Entidade: Município de Porto Alegre do Tocantins
- 4.1. Órgão: Prefeitura de Porto Alegre do Tocantins
5. Relator: Conselheiro José Wagner Praxedes
6. Representante do Ministério Público: Procurador de Contas José Roberto Torres Gomes
7. Procurador constituído nos autos: não atuou

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA DE PORTO ALEGRE DO TOCANTINS. DÚVIDAS NA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DE DISPOSITIVOS LEGAIS. CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVA. EXECUÇÃO DIRETA PELO COOPERADOS. VEDADA QUALQUER INTERMEDIÇÃO OU SUBCONTRATAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. EXECUÇÃO INDIRETA. SERVIÇOS QUE SEJAM INERENTES ÀS CATEGORIAS FUNCIONAIS ABRANGIDAS PELO PLANO DE CARGOS DO MUNICÍPIO. ÁREA FIM. VEDAÇÃO. SERVIÇOS AUXILIARES, INSTRUMENTAIS OU ACESSÓRIOS. ÁREA MEIO. POSSIBILIDADE. UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO. POSSIBILIDADE OBSERVADO OS REQUISITOS.

8. DECISÃO: VISTOS, discutidos e relatados os presentes autos que tratam de Consulta formulada pelo senhor Rennan Nunes Cerqueira, Prefeito de Porto Alegre do Tocantins.

Considerando que não existe dispositivo legal vedando a participação de sociedades cooperativas em procedimentos destinados à contratação de bens e serviços pela Administração Pública.

Considerando que a licitude da participação das cooperativas nas licitações está necessariamente atrelada à demonstração de que sua atividade está diretamente ligada ao objeto licitado e de que ela não representa mera intermediação de mão de obra subordinada.

Considerando que a legalidade da contratação deve ser analisada a partir do objeto de execução indireta pretendido pelo município e não da área de serviço do município.

Considerando que no tocante a modalidade de licitatória a ser utilizada, não há direcionamento a nenhuma delas existentes no ordenamento jurídico pátrio. Também não há nenhuma vedação.

Considerando as manifestações do Corpo Especial de Auditores e do Ministério Público de Contas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Considerando, finalmente, os argumentos e a fundamentação constante do Voto do Conselheiro Relator.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 1º, inciso XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 151 e 152 do Regimento Interno do TCE:

8.1 conhecer da presente Consulta formulada pelo senhor Rennan Nunes Cerqueira, Prefeito de Porto Alegre do Tocantins, em conformidade com o art. 150, incisos I a V, e § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, por se tratar de matéria de competência desta Corte de Contas.

8.2 responder ao consulente nos seguintes termos:

8.2.1. É possível efetuar a contratação de cooperativa para gerenciar a prestação de serviços de mão de obra nas áreas de saúde e serviços gerais no município?

A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados, ou seja, o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação. Ademais, não é possível a contratação de serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do município (área fim), sob pena de violação ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. No entanto, os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios poderão ser executados de forma indireta (área meio).

8.2.2. É possível utilizar a modalidade de licitação pregão para contratação dessa cooperativa?

A contratação pode acontecer mediante procedimentos licitatório em quaisquer de suas modalidades, de forma compatível com o valor e as especificações do objeto. Sendo possível a utilização do pregão, preferencialmente o presencial, na contratação de cooperativa para prestação de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, desde que estes sejam caracterizáveis como "comuns", e desde que não envolvam complexidade ou dificuldade na definição das características objetivas do que se pretende contratar, que os serviços possam ser ofertados por diversos fornecedores e que sejam facilmente comparáveis entre si.

8.3 determinar que a Secretaria do Plenário dê ciência ao Consulente desta Resolução, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.4 determinar a publicação desta Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, para que surtam os efeitos legais necessários;

8.5 encaminhar os autos à Coordenadoria de Atos de Pessoal para as anotações necessárias.

8.6 após a adoção das medidas necessárias, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de mister.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões Plenárias, em Palmas, Capital do Estado, aos 12 dias do mês de junho de 2019.

1. Processo nº: 2978/2019
2. Classe de assunto: 2. Consulta
- 2.1. Assunto: 5. Consulta
3. Responsável: Rennan Nunes Cerqueira (Prefeito) – CPF nº 021.745.011-39
4. Entidade: Município de Porto Alegre do Tocantins
- 4.1. Órgão: Prefeitura de Porto Alegre do Tocantins
5. Relator: Conselheiro José Wagner Praxedes
6. Representante do Ministério Público: Procurador de Contas José Roberto Torres Gomes
7. Procurador constituído nos autos: não atuou

### 8. RELATÓRIO

8.1. Trata-se de consulta formulada pelo senhor Rennan Nunes Cerqueira, Prefeito de Porto Alegre do Tocantins, por meio do qual pretende resposta ao seguinte questionamento:

É viável a contratação, por meio de licitação (modalidade pregão), de entidades privadas (cooperativas) para gerenciar a prestação de serviços de mão de obra na área da saúde e serviços gerais no município?

8.2. A consulta foi instruída com parecer jurídico subscrito pelo Advogado Dhiego Ricardo Schuch, OAB/TO nº 5.408, cuja conclusão foi no seguinte sentido:

De todo o exposto, S.M.J., extrai-se que não existem óbices legais que impeçam a administração pública de contratar com entidades privadas, dentre elas as cooperativas, desde que tais contratações sejam para complementar o serviço público e que sejam, sempre, precedidas de processo licitatório, respeitando a isonomia e atendendo ao interesse público.

8.3. O Despacho nº 310/2019 da Terceira Relatoria, evento 2, considerou atendido os pressupostos para que a consulta fosse admitida, nos termos estabelecidos no capítulo X, arts. 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal. Assim, determinou sua autuação e processamento, remetendo os autos à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia para emissão de parecer jurídico sobre a consulta formulada,



posteriormente, ao Corpo Especial de Auditores e Ministério Público de Contas para as respectivas manifestações.

8.4. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios se manifestou por meio do Parecer Técnico nº 086/2019 (evento 4), do qual entendo necessário transcrever os seguintes trechos:

8.22. O ordenamento jurídico pátrio assegura que o acesso a cargo público deve se dar, em regra por concurso público (art. 37, inc. II da CF/88) A terceirização somente se mostra admissível na Administração Pública quando se tratar de atividade meio. Não resta qualquer dúvida que serviço na área de saúde objeto da aludida consulta é definido como atividade da área fim e de natureza essencial e que se enquadra na categoria de serviços sociais do Estado não passível de delegação/terceirização.

...

8.24. Outro ponto a ser esclarecido é o uso do pregão frente a tal contratação, o que a priori parece ser um equívoco, pois o pregão se destina à contratação de bens e serviços comuns. Invariavelmente, os profissionais de saúde não se enquadram nessa classificação de serviços comuns. A indagação a ser feita é: Poderia ser classificado como serviços comuns os serviços prestados por um médico, dentista, dentre outros? A meu juízo trata-se de serviços altamente especializado, pois tem como fim precípua o bem maior: A VIDA.

8.25. Nesse contexto, entendo que os serviços de saúde não podem ser contratados por cooperativa via (pregão); já, os serviços gerais são hodiernamente classificados como da área/atividade meio, esses sim podem ser contratados via licitação, na espécie a ser adotada pela Administração.

8.5. O Conselheiro Substituto José Ribeiro da Conceição, representando o Corpo Especial de Auditores, se manifestou nos termos do Parecer nº 869/2019 (evento 5), pelo conhecimento da consulta e para responder ao questionamento formulado no seguinte sentido:

1) Sobre a possibilidade de contratação, por meio de licitação (Modalidade Pregão), de entidades privadas (Cooperativas):

A contratação pode acontecer mediante procedimentos licitatório em quaisquer de suas modalidades, de forma compatível com o valor e as especificações do objeto. Sendo possível a utilização do pregão, preferencialmente o presencial, na contratação de profissionais para atuar na área-meio, desde que os serviços sejam caracterizáveis como "comuns", e desde que não envolvam complexidade ou dificuldade na definição das características objetivas do que se pretende contratar (bem ou serviço), que os produtos ou serviços possam ser ofertados por



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

diversos fornecedores e que sejam facilmente comparáveis entre si.

2) Sobre a possibilidade de contratação de entidades privadas (Cooperativas) para GERENCIAR a prestação de serviços de mão de obra na área da saúde e serviços gerais no município?

Somente é possível a contratação de Cooperativas se, pela natureza da atividade ou pelo modo como é usualmente executada no mercado em geral, NÃO houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem assim de pessoalidade e habitualidade e, ainda, se o objeto da contratação for compatível com o objeto social da cooperativa. Em caso diverso, no qual a subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade forem elementos essenciais da prestação de serviços a ser contratado, deve ser vedada a participação de sociedades cooperativas, pois, por definição, não existe vínculo de emprego entre essas entidades e seus associados.

Por oportuno, repisa-se que a viabilidade legal de terceirização de serviços pela administração pública, somente é lícita apenas no que diz respeito às atividades-meio dos entes públicos, não sendo cabível adotá-la para o exercício de atividades pertinentes a atribuições de cargos efetivos próprios de seus quadros, tornando-se imperativa a realização de concurso público, ainda que não se trate de atividade-fim do ente, sob pena de afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

8.6. O Ministério Público de Contas, por meio do Procurador de Contas José Roberto Torres Gomes opinou pelo conhecimento parcial da presente consulta, recomendando que o município observe as ponderações feitas no Parecer Técnico nº 86/2019 e no parecer da Duta Auditoria nº 869/2019, conforme disposto no Parecer nº 143/2019 (evento 6).

8.7. É o Relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

### 9. VOTO

#### DA ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA

9.1. As consultas dirigidas a este Tribunal de Contas são regulamentadas pelo art. 1º, XIX, § 5º da Lei Estadual nº 1.284/2001 combinado com os arts. 150 a 155 do Regimento Interno.

9.2. No caso em apreço, verifica-se que a consulta foi subscrita por autoridade competente – Prefeito de Porto Alegre do Tocantins; refere-se a matéria de competência deste Tribunal; contém indicação da dúvida através de quesito objetivo e foi instruída com parecer jurídico.

9.3. Desta forma, entendo que o Tribunal Pleno deve conhecer da presente consulta, porquanto preenche integralmente os requisitos de admissibilidade, oferecendo, contudo, uma resposta em tese ao consulente.

### MÉRITO

9.4. Consoante explanado no relatório, o Prefeito de Porto Alegre do Tocantins apresentou o seguinte questionamento:

É viável a contratação, por meio de licitação (modalidade pregão), de entidades privadas (cooperativas) para gerenciar a prestação de serviços de mão de obra na área da saúde e serviços gerais no município?

9.5. O consulente apresenta mais de uma dúvida dentro da mesma pergunta, que deve ser dividida em duas partes para uma melhor compreensão, ordenando essas partes de acordo com a lógica e não pela sua localização no texto. Vejamos:

- 1. é possível efetuar a contratação de cooperativa para gerenciar a prestação de serviços de mão de obra nas áreas de saúde e serviços gerais no município?
- 2. é possível utilizar a modalidade de licitação pregão para contratação dessa cooperativa?

9.6. Passo à análise dos questionamentos individualmente:

9.7. 1ª parte do questionamento: é possível efetuar a contratação de cooperativa para gerenciar a prestação de serviços de mão de obra nas áreas de saúde e serviços gerais no município?

9.8. Pois bem, inicialmente, é preciso enfatizar que não existe dispositivo legal vedando a participação de sociedades cooperativas em procedimentos destinados à contratação de bens e serviços pela Administração Pública. Há, inclusive, expressa menção à cooperativas na Lei nº 8.666/93, in verbis:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

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. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 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; (g.n.)

9.9. No entanto, a licitude da participação das cooperativas nas licitações está necessariamente atrelada à demonstração de que sua atividade está diretamente ligada ao objeto licitado e de que ela não representa mera intermediação de mão de obra subordinada. Aliás, esse impedimento consta da Lei nº 12.690/2012, que trata da organização e funcionamento das Cooperativas de Trabalho, senão vejamos:

Art. 4º A Cooperativa de Trabalho pode ser:

II – de serviço, quando constituída por sócios para a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a presença dos pressupostos da relação de emprego. (g.n.)

...

Art. 5º A Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada. (g.n.)

...

Art. 17. ...

§1º A Cooperativa de Trabalho que intermediar mão de obra subordinada e os contratantes de seus serviços estarão sujeitos à multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por trabalhador prejudicado, dobrada na reincidência, a ser revertida em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. (g.n.)

9.10. Sobre a matéria existe súmula emitida pelo Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

Súmula 281 TCU

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

9.11. O entendimento sumular acima colacionado foi proferido considerando que quando há necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como pessoalidade e habitualidade estaria configurado o vínculo empregatício e por isso deve ser vedada a participação de sociedades cooperativas em licitações, pois, por definição, não existe vínculo de emprego entre essas entidades e seus associados. Neste sentido, existem inúmeras decisões da justiça laboral que atribuem à Administração Pública a responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas não pagos pelas cooperativas consideradas fraudulentas, inclusive no próprio Tribunal Superior do Trabalho (TST).

9.12. Portanto, a contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados, ou seja, o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação.

9.13. Destaca-se que o objeto a ser contratado é a prestação de serviços e não a contratação de mão de obra, para a qual a Administração Pública deverá realizar concurso público, conforme o inciso II do art. 37, da Constituição Federal de 1988, sendo vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra, conforme dispõe expressamente o art. 3º da Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que trata das regras e diretrizes do processo de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal. *In verbis*:

Art. 3º O objeto da licitação será definido como prestação de serviços, sendo vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra.

9.14. Seguindo na análise do questionamento formulado, verifica-se que o consulente perguntou sobre a possibilidade da contratação de cooperativa para prestação de serviços especificamente nas áreas de saúde e serviços gerais no município. No entanto, a legalidade da contratação deve ser analisada a partir do objeto de execução indireta pretendido pelo município e não da área de serviço do município. Isso porque, por exemplo, dentro do serviço de saúde municipal, pode haver atividades que podem ser delegadas para execução indireta e outras que são inerentes às categorias funcionais (servidores de carreira do município).

9.15. Nesse sentido, entendo que um bom ponto de partida é saber o que não pode ser objeto de execução indireta, mediante contratação. Para tanto, utilizo o art. 3º do Decreto nº 9.507/2018, que dispõe exatamente sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração.

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (g.n.)

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado. (g.n.)

9.16. Assim, tem-se que não é possível a contratação de serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do município (área fim), ou seja, não é possível contratar uma empresa ou cooperativa para fornecer um serviço que deve ser prestado por um servidor de carreira do município (servidor concursado), sob pena de violação ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal:

art. 37. ...

II – a investidura em cargo emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

9.17. No entanto, os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios poderão ser executados de forma indireta (área meio).

9.18. Esse entendimento é compartilhado pelo Tribunal de Contas da União, como é possível verificar do excerto extraído do voto condutor dos Acórdãos nºs 1440/2016 e 2983/2015, ambos do Plenário:

... 31. Como se vê, o TCU deliberou que, em regra, não seria possível a terceirização de serviços abrangidos pelo plano de cargos do órgão ou entidade ou se houvesse qualquer tipo de vínculo entre a Administração contratante e os empregados da contratada que caracterizasse pessoalidade e subordinação direta, uma vez que a terceirização deve se referir aos serviços, e não à mera alocação mão de obra (body shop). Por outro lado, seria possível terceirizar serviços acessórios ou instrumentais,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

desprovidos de caráter analítico e decisório, ou que tratassem de atribuições de cargo extinto, sempre observadas as prescrições legais e regulamentares sobre o assunto (especialmente o Decreto 2.271/1997 e a IN-SLTI/MPOG 2/2008)

... 22. A situação afronta o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que condiciona a investidura em cargo ou emprego público à prévia aprovação em concurso público, bem como o Decreto 2.271/1997, que permite a terceirização pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares (art. 1º).

9.19. No mesmo sentido, cito outro precedente do TCU:

Acórdão nº 1393/2004 - Plenário

Não há óbice à realização de procedimento licitatório por empresa pública para a contratação de serviços de apoio técnico-administrativo, desde que não se destine tal mão-de-obra à realização de atividades permanentes da contratante, inerentes às atribuições de sua estrutura de cargos e funções, o que configuraria burla à exigência constitucional do concurso público.

9.20. Assim, verifica-se que a viabilidade legal de terceirização de serviços pela administração pública, somente é lícita apenas no que diz respeito às atividades-meio dos entes públicos, não sendo cabível adotá-la para o exercício de atividades pertinentes a atribuições de cargos efetivos próprios de seus quadros, tornando-se imperativa a realização de concurso público, ainda que não se trate de atividade-fim do ente, sob pena de afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

9.21. 2ª parte do questionamento: é possível utilizar a modalidade de licitação pregão para contratação dessa cooperativa?

9.22. Quanto a modalidade de licitatória a ser utilizada, ressalta-se que não há direcionamento a nenhuma delas existentes no ordenamento jurídico pátrio. Também não há nenhuma vedação. O indicativo é de que a Administração utilize a modalidade compatível com o valor e as características da contratação pretendida. De se destacar que o pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, é modalidade que possui procedimento simplificado, criado com o intuito de imprimir celeridade e ampliar a competição entre os interessados no contrato, gerando forte estímulo à redução de preços praticados nas licitações.

9.23. Em função da mitigação dos requisitos de participação, a lei resguardou o pregão para o caso de bens e serviços comuns, de modo a reduzir possíveis riscos de inadimplemento contratual. De acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, bens e serviços comuns são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.24. Os parâmetros para definição do que é “comum” para a Lei do Pregão não são bem definidos. Contudo, há relativa concordância acerca da necessidade de definição no edital da licitação as características objetivas do que se pretende contratar (bem ou serviço), que os produtos ou serviços possam ser ofertados por diversos fornecedores e que sejam facilmente comparáveis entre si, além de não serem dependentes de alternativas técnicas afetas à tecnologia sofisticada. Assim, asseveram Benedicto de Tolosa Filho e Arídio Silva (Desvendando o pregão eletrônico. Rio de Janeiro: Revan, 2002), *in verbis*:

A licitação na modalidade pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, estes definidos como de padrão e tendo a característica de desempenho e qualidade que possam ser estabelecidos de forma objetiva, ou seja, sem alternativas técnicas de desempenho dependentes de tecnologia sofisticada. (...) trata-se, portanto, de bens e serviços geralmente oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço.

9.25. Assim, tomadas as devidas precauções e atendidos os requisitos de detalhamento do objeto, que já são elencados na legislação afeta à matéria, e ainda que tais serviços geralmente sejam oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, não há razão para deixar a Administração Pública de se utilizar do pregão. Evidentemente, não se trata de defender a generalização das situações, pois não há dúvidas de que serviços mais complexos, que demandem formações mais específicas ou utilização de tecnologia mais sofisticada, são inaplicáveis via pregão.

10. Por todo exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal adote as seguintes providências:

10.1 conheça da presente Consulta formulada pelo senhor Rennan Nunes Cerqueira, Prefeito de Porto Alegre do Tocantins, em conformidade com o art. 150, incisos I a V, e § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, por se tratar de matéria de competência desta Corte de Contas.

10.2 responda ao consulente nos seguintes termos:

10.2.1. É possível efetuar a contratação de cooperativa para gerenciar a prestação de serviços de mão de obra nas áreas de saúde e serviços gerais no município?

A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar a possibilidade de ser executado com autonomia pelos cooperados, de modo a não demandar relação de subordinação entre a cooperativa e os cooperados, nem entre a Administração e os cooperados, ou seja, o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação. Ademais, não é possível a contratação de serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

município (área fim), sob pena de violação ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. No entanto, os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios poderão ser executados de forma indireta (área meio).

10.2.2. É possível utilizar a modalidade de licitação pregão para contratação dessa cooperativa?

A contratação pode acontecer mediante procedimentos licitatório em quaisquer de suas modalidades, de forma compatível com o valor e as especificações do objeto. Sendo possível a utilização do pregão, preferencialmente o presencial, na contratação de cooperativa para prestação de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, desde que estes sejam caracterizáveis como "comuns", e desde que não envolvam complexidade ou dificuldade na definição das características objetivas do que se pretende contratar, que os serviços possam ser ofertados por diversos fornecedores e que sejam facilmente comparáveis entre si.

10.3 determine que a Secretaria do Plenário dê ciência ao Consultante desta Resolução, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

10.4 determine a publicação desta Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, para que surtam os efeitos legais necessários;

10.5 encaminhe os autos à Coordenadoria de Atos de Pessoal para as anotações necessárias.

10.6 após a adoção das medidas necessárias, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de mister.

GABINETE DA TERCEIRA RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, aos 12 dias do mês de junho de 2019.

CONSELHEIRO JOSÉ WAGNER PRAXEDES  
Relator



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**