



**Universidade Do Estado Da Bahia - Uneb Departamento De Ciências Humanas -
Campus I Curso De Bacharelado Em Administração**

COOPERATIVAS DE TRABALHO: Condições legais para a prestação de serviços em
licitações

Gabriel Yuri Câmara Carvalho Silva

Orientador (a): Prof. Maria de Fátima Hanaque Campos

Salvador-BA
2024

GABRIEL YURI CÂMARA CARVALHO SILVA

COOPERATIVAS DE TRABALHO: Condições legais para a prestação de serviços em licitações

Artigo apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharel em Administração pela Universidade do Estado da Bahia

Orientador (a): Prof. Maria de Fátima Hanaque Campos

Salvador-BA
2024

APÊNDICE G

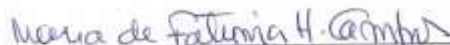
GABRIEL YURI CÂMARA CARVALHO SILVA

COOPERATIVAS DE TRABALHO: Condições legais para a prestação de serviços em licitações.

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Curso de Bacharelado em Administração do Departamento de Ciências Humanas do *Campus* I (DCH I) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Aprovado em: 16 de 12 de 2024

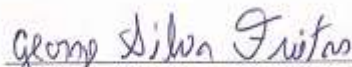
Banca Avaliadora:



Professor(a) Titulação. Maria de Fátima Hanaque Campos
Instituição. Universidade do Estado da Bahia
Última Titulação. Doutorado em História da Arte
Instituição da Última Titulação: Universidade do Porto



Professor(a) Titulação. Antônio Carlos Sanches
Instituição. Universidade do Estado da Bahia
Última Titulação.
Instituição da Última Titulação.



Professor(a) Titulação. George Silva Freitas
Instituição. Universidade Federal da Bahia
Última Titulação. Bacharel em Administração
Instituição da Última Titulação. Universidade Federal da Bahia

COOPERATIVAS DE TRABALHO: Condições legais para a prestação de serviços em licitações

Gabriel Yuri Câmara Carvalho Silva

RESUMO

Este artigo analisa as condições legais que regulamentam a participação de cooperativas de trabalho em processos licitatórios no Brasil, destacando os desafios enfrentados por essas entidades devido ao uso indevido do modelo cooperativo por organizações fraudulentas. O objetivo é compreender as barreiras impostas pela legislação e jurisprudência e identificar os impactos dessas práticas sobre a legitimidade das cooperativas. A pesquisa, de abordagem qualitativa, baseou-se na análise documental de legislações, como as Leis nº 5.764/1971, nº 12.690/2012 e nº 14.133/2021, além de acórdãos do Tribunal de Contas da União. Os resultados apontam que práticas incompatíveis com os princípios cooperativistas comprometem a inserção dessas entidades no mercado público. Conclui-se que a fiscalização rigorosa e o cumprimento das normativas são fundamentais para garantir a integridade do modelo cooperativo e promover competitividade justa em processos licitatórios.

Palavras-chave: Cooperativas de trabalho. Licitações públicas. Legislação cooperativista.

ABSTRACT

This article examines the legal conditions regulating the participation of worker cooperatives in public procurement processes in Brazil, highlighting the challenges faced by these entities due to the misuse of the cooperative model by fraudulent organizations. The objective is to understand the barriers imposed by legislation and jurisprudence and to identify the impacts of these practices on the legitimacy of cooperatives. The research, employing a qualitative approach, is based on the documentary analysis of legislations, including Laws nº 5.764/1971, nº 12.690/2012, and nº 14.133/2021, as well as rulings from the Federal Court of Accounts (TCU). The results show that practices incompatible with cooperative principles hinder the inclusion of these entities in the public market. It concludes that strict oversight and compliance with legal norms are essential to ensure the integrity of the cooperative model and promote fair competition in public procurement processes.

Keywords: Worker cooperatives. Public procurement. Cooperative legislation.

Introdução

As cooperativas de trabalho desempenham um papel significativo no desenvolvimento econômico e social, como apontam os dados do *Anuário do Cooperativismo* (2021): essas cooperativas incluem 688 instituições e mais de 192 mil cooperados, gerando aproximadamente nove mil empregos e arrecadações fiscais expressivas. Contudo, barreiras legais e a má-fé de algumas falsas cooperativas, que buscam burlar a legislação trabalhista, têm prejudicado a reputação e a participação dessas instituições em processos licitatórios.

Este trabalho examina a participação das cooperativas de trabalho em processos licitatórios no Brasil, considerando as regulamentações estabelecidas pela Lei nº 5.764/1971, que define o regime jurídico das cooperativas em geral, pela Lei nº 12.690/2012, que regula as cooperativas de trabalho, e pela nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, sancionada em 1º de abril de 2021, substituindo gradualmente a antiga Lei nº 8.666/1993. A análise baseia-se em uma revisão de doutrinas, relatórios e jurisprudências, motivada pela exclusão de cooperativas de processos licitatórios sem justificativas legítimas.

No decorrer da pesquisa, tornou-se evidente que tais impedimentos ocorrem devido ao surgimento de instituições fraudulentas, que se apropriam do termo “cooperativa” para burlar relações trabalhistas, distinguindo-se daquelas que cumprem as exigências legais. Além disso, destacam-se as consequências da contratação de falsas organizações cooperativas. Dentro desse cenário, é importante analisar os fatores legais que permitem que instituições de caráter legítimo possam participar de processos licitatórios sem sofrerem repressões, devido a outras que se travestem de cooperativas, mas não cumprem esse papel.

Mas afinal, quais são as condições legais para que as cooperativas de trabalho estejam em conformidade com a nova Lei de Licitações? Para responder a essa questão norteadora, definiram-se os objetivos gerais deste trabalho, que busca apresentar tais condições. Para alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos: apresentar o conceito de cooperativa; apontar as razões das vedações ao direito das cooperativas de participarem desses processos; identificar casos de cooperativas que foram impedidas de participar desses processos; e, por fim, apontar os artifícios que as habilitam a participar dos processos licitatórios sem que ocorram vedações.

Ao analisar as razões por trás dessas ocorrências em relação às licitações, observou-se a completa falta de conhecimento sobre o funcionamento das cooperativas. Isso ocorre porque existem algumas instituições que se intitulam cooperativas, mas, na verdade, não são, o que prejudica toda a imagem do movimento cooperativo.

Para entender esses obstáculos, o trabalho identifica os requisitos legais para a regularidade das cooperativas em licitações, destacando a importância de que as organizações legitimamente registradas sejam diferenciadas das falsas cooperativas. Com o advento da Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, que reforça a participação das cooperativas em licitações, espera-se que as cooperativas sejam amparadas legalmente, quando respeitarem seu objeto social e seguirem os preceitos de autonomia e autogestão — princípios essenciais para evitar que práticas fraudulentas impactem o movimento cooperativista.

Dito isso, analisaremos a seguir o conceito e as características das sociedades cooperativas, para então apresentarmos as motivações que determinaram as vedações na participação em licitações. Em seguida, o acervo da pesquisa, que analisa os casos das instituições que foram vedadas da participação em processos licitatórios, também avaliará os aspectos legais que garantem a participação destas nas licitações públicas e, por fim, as considerações finais.

1. Cooperativas de Trabalho

1.1. DEFINIÇÃO

As cooperativas são associações autônomas de indivíduos que se organizam voluntariamente para atender a necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais comuns. Reguladas pela Lei nº 5.764/1971, elas constituem uma forma de organização baseada em princípios democráticos e solidários, visando benefícios coletivos, em vez do lucro como objetivo exclusivo. Seus princípios norteadores incluem a adesão voluntária, gestão democrática, participação econômica dos membros, autonomia, educação e compromisso com a comunidade.

Essas organizações são aplicadas em diversas áreas, como agricultura, crédito, saúde, consumo e trabalho, cada uma com regulamentações específicas para atender às peculiaridades de cada setor. A estrutura das cooperativas assegura a propriedade coletiva e o controle democrático, promovendo o desenvolvimento econômico e social sustentável.

O foco central deste trabalho abordará as Cooperativas de Trabalho, conforme dispõe o art. 3º da Lei nº 5.764/1971, abaixo transcrito:

Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro (BRASIL, 1971).

De acordo com Sérgio Pinto Martins, Juiz Corregedor do TRT da 2ª Região, em seu livro Cooperativas de Trabalho (2015), uma cooperativa é basicamente um grupo de pessoas que se juntam para alcançar um objetivo comum. O que importa nas cooperativas são as pessoas envolvidas, não o capital investido para formar a sociedade. O importante é que compartilhem uma iniciativa comum e tenham um objetivo específico em mente (MARTINS, 2015).

Para constituir uma cooperativa, é necessário um mínimo de vinte pessoas físicas, exceto para as cooperativas de trabalho, que, conforme a Lei nº 12.690/2012 pode constituir-se por apenas sete pessoas físicas. Além disso, pessoas jurídicas sem fins lucrativos ou que realizem atividades econômicas semelhantes ou correlatas às de pessoas físicas também podem fazer parte.

É importante evidenciar que as cooperativas têm a liberdade de realizar qualquer atividade econômica, podendo escolher qualquer tipo de serviço, operação ou atividade como seu objeto social, desde que respeitem as disposições de seu Estatuto Social. No entanto, é proibido o uso da expressão "Banco" por cooperativas (BRASIL, 1971). As Cooperativas de Trabalho têm a prerrogativa de escolher qualquer tipo de serviço, operação ou atividade como seu objeto social, desde que esteja previsto em seu Estatuto Social (BRASIL, 2012).

Quais são os principais resultados das vedações na participação de cooperativas de trabalho em processos licitatórios e como esses impactos podem ser mitigados ou superados?

Com o objetivo de investigar os impactos causados pela vedação da participação das cooperativas de trabalho em licitações e buscar compreender as medidas que podem ser adotadas para mitigar ou superar esses impactos, este artigo ilumina os normativos que as instituições devem atender para cumprir as exigências legais e regulatórias. No decorrer da pesquisa, serão explorados exemplos reais de cooperativas de trabalho afetadas por essas vedações, além da análise das estratégias adotadas para lidar com essa situação.

2. Das vedações as cooperativas

As controvérsias sobre a participação de cooperativas em licitações públicas decorrem, em grande parte, da atuação de instituições fraudulentas que desvirtuam os princípios cooperativistas estabelecidos pela Lei nº 12.690/2012 e infringem a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Esse desvio pode gerar riscos para a administração pública, que, conforme a Súmula 331 do TST pode ser responsabilizada subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas, caso se comprove falha na fiscalização contratual, conforme previsto na Lei nº 8.666/1993. A responsabilidade subsidiária da administração pública, como tomadora de serviços, abrange todas as verbas trabalhistas devidas ao trabalhador durante o período de prestação do serviço.

O Termo de Conciliação Judicial (BRASIL, 2003), firmado entre a União Federal, representada pela Advocacia-Geral da União, e o Ministério Público, determinou de forma clara que a União deveria abster-se de contratar trabalhadores por meio de cooperativas de mão de obra para a execução de serviços relacionados às suas atividades, quando o trabalho envolvesse, por sua natureza, subordinação, seja em relação ao tomador de serviços ou ao fornecedor.

A partir desse momento, a Administração Pública Federal, seguindo as orientações da Advocacia-Geral da União, passou a incluir cláusulas nos editais que restringiam a participação de cooperativas de mão de obra para serviços que envolvessem atividades subordinadas. Inicialmente, as cooperativas contestaram tais cláusulas, argumentando violação ao princípio da isonomia e restrição à competitividade, o que afetaria a busca pela contratação mais vantajosa. No entanto, a jurisprudência se posicionou em favor da validade do Termo de Conciliação Judicial, ressaltando que uma das características fundamentais das cooperativas é a ausência de vínculo de subordinação entre seus membros. Nesse contexto, a contratação de uma cooperativa que não seguisse esse princípio poderia resultar em sérios riscos legais para a Administração Pública, especialmente no que diz respeito à caracterização de fraude na relação de trabalho.

2.1. Das Cooperativas Impedidas de participar de licitações

A participação das cooperativas de trabalho em processos licitatórios tem sido um tema central no debate sobre a utilização do modelo cooperativo nas relações de trabalho. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem atuado de forma rigorosa, assegurando que as

cooperativas respeitem as normativas legais que regem sua constituição e operação. Nesse contexto, diversas decisões, como os Acórdãos 2.777/2019, 2.963/2019 e 1815/2003, exemplificam a exclusão de cooperativas de processos licitatórios devido a práticas fraudulentas, como a intermediação de mão de obra ou a violação dos princípios de autonomia e autogestão que caracterizam o modelo cooperativo.

Esses casos trazem à tona a importância de garantir a conformidade das cooperativas com os requisitos legais estabelecidos pela Lei nº 12.690/2012, que regula as cooperativas de trabalho no Brasil. A legislação exige que essas entidades operem sem vínculo empregatício ou subordinação entre os cooperados, o que deve ser observado rigorosamente para evitar que o modelo cooperativo seja desvirtuado, configurando-se como mera terceirização de mão de obra.

Nos processos analisados pelo TCU, a falta de comprovação da autonomia dos cooperados, a subordinação nas relações de trabalho e o uso indevido do modelo cooperativo para disfarçar relações de emprego tradicionais resultaram na exclusão das cooperativas da participação em licitações públicas. Essas decisões destacam a relevância de uma fiscalização eficiente por parte dos órgãos competentes para assegurar que as cooperativas mantenham a integridade de suas práticas, respeitando os princípios que fundamentam o cooperativismo e prevenindo o uso fraudulento dessa modalidade.

3. Do arcabouço da pesquisa

A pesquisa foi realizada por meio de uma análise qualitativa e documental, com o objetivo de compreender as condições legais para a participação das cooperativas de trabalho em processos licitatórios. A investigação foi conduzida por meio de uma revisão de textos legais, análise de jurisprudências e consulta a doutrinas especializadas. Dentre as bases legais utilizadas, destacam-se as Leis nº 5.764/1971, nº 12.690/2012, nº 14.133/2021, além da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), com ênfase nos acórdãos 2777/2017, 2963/2019 e 2463/2019, que trataram da exclusão de cooperativas de processos licitatórios.

Para embasar a discussão, foram consultadas obras acadêmicas e estudos setoriais, como *Cooperativas de Trabalho* (MARTINS, 2015) e *A Suposta Subordinação de Atividades como Causa Impeditiva para Atuação das Cooperativas de Trabalho* (MACHADO, 2017).

A análise centrou-se na identificação de aspectos críticos, como a ausência de vínculo trabalhista, a intermediação de mão de obra e a subordinação jurídica, com ênfase em como esses fatores impactam a elegibilidade das cooperativas. Os dados foram organizados e interpretados de forma a possibilitar uma discussão crítica, relacionando a legislação vigente com os desafios enfrentados pelas cooperativas no ambiente licitatório. Essa abordagem visa construir um panorama abrangente que permita identificar medidas para reforçar a conformidade legal dessas organizações.

3.1. Discussões e resultados dos casos julgados

O presente capítulo analisará três acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), que são decisões colegiadas emitidas por este órgão. Esses acórdãos resultam do julgamento de processos administrativos relacionados a contratos, auditorias, licitações, prestação de contas e outras matérias pertinentes à gestão pública. Como órgão de fiscalização contábil, financeira e operacional da administração pública federal, o TCU emite decisões que podem ter caráter vinculativo ou orientador, dependendo da matéria em questão.

O objetivo deste capítulo é apresentar exemplos concretos de cooperativas que foram excluídas de processos licitatórios, analisando as principais implicações dessas exclusões para sua participação em licitações públicas. Para tanto, serão discutidos casos específicos, com o propósito de identificar os requisitos legais necessários para a regularidade dessas cooperativas e os impactos de sua inobservância das legislações vigentes.

Para a análise dos casos selecionados, adotou-se o método de análise documental. Este método qualitativo baseia-se no exame de acórdãos do TCU, como os de números 2.777/2019, 2.963/2019 e 1.815/2003, complementado pela interpretação das normas legais aplicáveis, como as Leis nº 5.764/1971, nº 12.690/2012 e nº 14.133/2021. A análise documental permite identificar os elementos jurídicos e organizacionais presentes nos casos, destacando práticas incompatíveis com os princípios cooperativistas, como a intermediação de mão de obra, subordinação jurídica e ausência de autonomia dos cooperados.

Acórdão 2.777/2019: Uso Indevido do Modelo Cooperativo em Processos Licitatórios

O Acórdão 2.777/2019, emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), traz o caso da desclassificação de uma cooperativa em um processo licitatório devido a irregularidades

nas contratações, configurando o uso indevido do modelo cooperativo para a terceirização de serviços.

No caso em questão, a cooperativa foi observada como uma intermediária que fornecia mão de obra subordinada, fomentando a precarização do trabalho e contrariando os princípios da autogestão e da autonomia que são fundamentais para o modelo cooperativo. A legislação brasileira exige que as cooperativas de trabalho operem de forma a garantir a ausência de vínculo empregatício entre a cooperativa e os cooperados, além de assegurar que os cooperados exerçam suas atividades de forma autônoma e com gestão democrática (BRASIL, 2012).

O Tribunal de Contas da União reforça a importância da fiscalização rigorosa dos órgãos públicos responsáveis por contratar serviços de cooperativas, destacando a necessidade de verificação do cumprimento das exigências legais. Segundo o tribunal, a ausência de subordinação e a correta organização interna das cooperativas são essenciais para garantir que estas operem de acordo com os objetivos para os quais foram constituídas, sem que se configure uma fraude à legislação trabalhista.

Além disso, o acórdão estabelece que o uso indevido do modelo cooperativo possa resultar em sanções severas, como a desclassificação da cooperativa em processos licitatórios, e destaca que as cooperativas que não cumprirem a legislação poderão ser responsabilizadas legalmente, sendo passíveis de penalidades financeiras e administrativas. A violação das normas que regulam as cooperativas também pode levar à exclusão dos responsáveis de futuros cargos dentro das cooperativas, por um período de até cinco anos (BRASIL, 2012).

O acórdão 2.777/2019 é um marco importante na regulamentação das cooperativas de trabalho, pois demonstra na prática a necessidade de maior controle e vigilância por parte dos contratantes públicos e das autoridades competentes para garantir a integridade do modelo cooperativo. A decisão do TCU serve como referência para prevenir a utilização fraudulenta das cooperativas, preservando sua natureza e assegurando que suas atividades não sejam confundidas com práticas de terceirização ilegal de mão de obra subordinada.

Acórdão 2.963/2019: A Falta de Autonomia nos Cooperados

O Acórdão 2.963/2019, emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), tratou da desclassificação de uma cooperativa de trabalho em um processo licitatório devido à incapacidade de comprovar a autonomia dos seus cooperados, um dos requisitos fundamentais para que a cooperativa se enquadre legalmente e possa participar de licitações. Embora a cooperativa tenha tentado justificar sua atuação como legítima, alegando que seus cooperados atuavam de maneira autônoma, o TCU concluiu que a estrutura organizacional da cooperativa não atendia às exigências legais para garantir essa autonomia.

A decisão do TCU se baseou em uma análise detalhada dos aspectos organizacionais da cooperativa, destacando que, ao não comprovar a verdadeira autonomia dos cooperados, a cooperativa configurava uma relação de subordinação, o que contraria o modelo cooperativo previsto na Lei nº 12.690/2012 (BRASIL, 2012). A legislação exige que as cooperativas de trabalho funcionem de forma autônoma e com gestão democrática, de modo que os cooperados não se submetam à subordinação típica de um contrato de trabalho tradicional. Essa ausência de subordinação é um dos critérios fundamentais para que a cooperativa possa ser considerada uma entidade legítima e participe de processos licitatórios.

O TCU, ao avaliar a estrutura organizacional da cooperativa, observou que, embora houvesse uma tentativa de justificar a atuação dos cooperados de maneira autônoma, a prática real da cooperativa indicava características de subordinação. A análise minuciosa levou em consideração a falta de uma gestão democrática verdadeira, onde os cooperados, na prática, não exerciam o controle sobre suas atividades, mas sim uma estrutura que controlava as relações de trabalho de maneira verticalizada, sem a devida autonomia dos membros.

A decisão do Tribunal, portanto, destacou a importância de se observar rigorosamente as normas que regem as cooperativas de trabalho, especialmente no que tange à autonomia dos cooperados. A falta de comprovação dessa autonomia resultou na exclusão da cooperativa do processo licitatório, conforme o entendimento de que sua atuação não estava em conformidade com o modelo cooperativo legalmente estabelecido.

Além disso, o Acórdão também enfatizou a necessidade de que as cooperativas de trabalho, ao participarem de processos licitatórios, demonstrem a verdadeira natureza de sua

organização, ou seja, uma estrutura que respeite a autogestão e a autonomia dos cooperados, conforme descrito pela legislação e as diretrizes do Tribunal de Contas da União.

Acórdão nº 1815/2003: A subordinação jurídica dos cooperados levou a exclusão na participação da licitação

A Lei nº 12.690/2012, que regula as cooperativas de trabalho no Brasil, estabelece requisitos específicos para garantir que as cooperativas atuem de forma autônoma, sem a configuração de uma relação de emprego subordinado entre os cooperados e a cooperativa. De acordo com o artigo 5º, a cooperativa deve atuar sem intermediação de mão de obra e sem qualquer vínculo de subordinação, a fim de que não se configure uma relação trabalhista regular. O descumprimento dessas normas, como evidenciado no Acórdão nº 1815/2003, pode resultar na exclusão da cooperativa de processos licitatórios.

Ao analisar o caso apresentado no Acórdão nº 1815/2003, que envolveu a exclusão de uma cooperativa de trabalho do processo licitatório, pois foi constatado que a cooperativa havia estabelecido uma relação de subordinação com seus cooperados, o que violava os princípios da autonomia e da autogestão previstos pela legislação. No entendimento do Tribunal de Contas da União, essa subordinação configurava uma relação de emprego e, portanto, a cooperativa não atendia aos requisitos legais para atuar em processos licitatórios. A decisão reforça a necessidade de que as cooperativas mantenham a autonomia de seus membros e evitem qualquer vestígio de relação empregatícia.

A decisão do Tribunal ressalta a importância de as cooperativas de trabalho cumprir as exigências legais para garantir a regularidade de suas atividades, especialmente no que se refere à autonomia dos cooperados. O descumprimento dessas normas pode resultar em penalidades, como a exclusão de processos licitatórios e a perda de contratos importantes. Além disso, as cooperativas devem atentar para o fato de que qualquer relação de subordinação pode caracterizar a intermediação de mão de obra, o que é vedado pela legislação.

O Acórdão nº 1815/2003 do Tribunal de Contas da União serve para exemplificar como a legislação brasileira assegura a autonomia das cooperativas de trabalho, impedindo que se configurem como meras intermediárias de mão de obra subordinada. A decisão do TCU reforça a necessidade de um cumprimento rigoroso das normas legais para garantir a

participação dessas entidades em processos licitatórios, o que implica na preservação da integridade do modelo cooperativo e na promoção de um ambiente mais justo e competitivo no setor público.

3.2. Conformidades legais para as cooperativas

Um dos pilares deste trabalho debruça-se sobre as leis disponíveis que legitimam as cooperativas para que possam prestar serviços regularmente, analisando os parâmetros que as legislações impõem, como a não intermediação de mão de obra, a ausência de vínculo trabalhista e a não subordinação entre as partes. A pesquisa examina as conformidades legais desses estabelecimentos e os meios pelos quais podem estar regulares para participação em processos licitatórios e afins. Os conceitos apresentados a seguir buscam esclarecer os dispositivos regulamentadores da natureza e do caráter das atividades desse ramo do terceiro setor. O objetivo é demonstrar que não há impedimentos para a atuação das cooperativas em processos licitatórios, desde que estas se ajustem às exigências legais pertinentes.

3.2.1. Ausência de vínculos trabalhistas

As cooperativas de trabalho desempenham um papel crucial na organização das atividades laborais dos cooperados, facilitando sua execução por meio da própria cooperativa. Seu principal objetivo é inserir esses profissionais no mercado, sem os elementos característicos de uma relação de emprego. De acordo com o parágrafo único do artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), as cooperativas de trabalho, especialmente as do tipo serviço, não se enquadram nos requisitos para caracterização de uma relação de emprego. Essa disposição legal é uma reafirmação, pois a estrutura cooperativista baseia-se no ingresso do cooperado como proprietário do empreendimento, exercendo simultaneamente o papel de dono e usuário dos serviços. Portanto, não há vínculo empregatício entre o cooperado e a cooperativa, e a CLT vai além, estabelecendo que não há vínculo empregatício entre os cooperados e o contratante dos serviços, uma vez que o contrato individual de trabalho é o pacto, seja ele expresso ou implícito, que caracteriza a relação de emprego. É importante ressaltar que, independentemente do setor de atuação da cooperativa, não há estabelecimento de vínculo empregatício entre a própria cooperativa e seus associados, assim como entre os associados e os contratantes dos serviços prestados pela cooperativa (BRASIL, 1994).

O vínculo empregatício pode acarretar responsabilidades trabalhistas para a contratante (no caso, a Administração Pública), o que contraria a lógica das cooperativas e expõe o ente público ao risco de responder por obrigações trabalhistas, como determina a Súmula nº 331 do TST. Assim, a ausência de vínculos evita que a Administração Pública seja condenada a arcar com custos previdenciários ou trabalhistas decorrentes de falsas cooperativas.

Ou seja, quando o tomador de serviço contrata uma cooperativa, por si só já está afastado o reconhecimento de qualquer vínculo empregatício, portanto, inexistente obrigação trabalhista, tal qual há entre empregador e empregado, nessa relação com sociedades cooperativas. Nesse âmbito, o que deve ser observado são as regras estabelecidas no contrato de prestação de serviço entre o tomador e a cooperativa de trabalho.

A ausência de vínculos trabalhistas é um mecanismo importante para que as cooperativas de trabalho possam participar de licitações públicas porque é um dos elementos que diferenciam as cooperativas de empresas convencionais e garante que elas operem de acordo com os princípios cooperativistas. Essa característica reflete a autonomia e a autogestão dos cooperados, que são os próprios donos e gestores da cooperativa.

3.2.2. Não intermediação de mão de obra

Falando em termos legais, o artigo 5 da Lei nº 12.690/2012 é bem claro ao dizer que as cooperativas de trabalho não podem ser usadas como intermediárias para fornecer mão de obra subordinada. De acordo com o artigo 17º dessa mesma lei, compete ao Ministério do Trabalho e Emprego a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento das disposições previstas nesta Lei, dentro de sua esfera de atuação. Mais adiante em seu inciso 2º, a jurisprudência traz que, será considerada como intermediação de mão de obra subordinada, a relação contratual estabelecida entre a empresa contratante e as Cooperativas de Trabalho que não observarem as exigências estabelecidas no parágrafo 6º do artigo 7º desta Lei. Além disso, o artigo 7º dirá que a Cooperativa de Trabalho deve assegurar aos seus associados os seguintes direitos, além de outros que possam ser estabelecidos pela Assembléia Geral, conforme o inciso 6º as atividades relacionadas ao objetivo social da Cooperativa de Trabalho, conforme descrito no item II do artigo 4º desta Lei, quando realizadas fora das instalações da cooperativa, deverá ser submetido a uma coordenação com um mandato de duração máxima de um ano ou pelo prazo estipulado para a execução dessas atividades. Essa

coordenação será eleita em uma reunião específica pelos sócios interessados em realizá-las, na qual serão apresentados os requisitos para sua execução, os valores contratados e a remuneração financeira de cada sócio participante (BRASIL, 2012).

Olhando para os artigos que foram citados, é possível entender que não será considerada intermediação de mão de obra quando uma cooperativa de trabalho escolher um coordenador, do jeito que tá explicado no §6º do artigo 7º. Aí são os próprios membros da cooperativa que irão eleger esse coordenador, que será o intermediário entre a cooperativa e quem contratou o serviço.

Em resumo, o coordenador é o responsável por fazer a comunicação entre quem contratou o serviço e os membros da cooperativa que estão trabalhando no lugar. Se quem contratou tiver qualquer sugestão, reclamação ou exigência sobre o serviço, a forma como é conduzido ou o desempenho de algum membro da cooperativa, tudo isso precisa ser conversado com o coordenador. Isso evita que haja qualquer interferência que vá contra o modelo cooperativo ou crie uma relação de subordinação, que é uma exigência do artigo 3º da CLT pra caracterizar um emprego comum.

É válido destacar que a lei presume que está acontecendo intermediação ilegal de mão de obra subordinada se essas exigências do §6º do artigo 7º não forem cumpridas. Ou seja, se a cooperativa não seguir as regras legais, já se presume que a contratação da mão de obra é ilegal.

A Lei nº 12.690/2012, inclusive, prevê mecanismos de fiscalização e aplicação de penalidades para o caso de descumprimento da lei.

De acordo com o artigo 17º da lei 12.690 de 2012, é dever do Ministério do Trabalho e Emprego, fiscalizar o cumprimento do disposto nesta Lei (BRASIL, 2012).

A lei citada acima ainda vai além, em seu 18º artigo, ao definir que as Cooperativas 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. (BRASIL, 2012).

O inciso 2º, da mesma lei já apresentada, aborda sobre a intermediação de mão de obra “Presumir-se-á intermediação de mão de obra subordinada a relação contratual

estabelecida entre a empresa contratante e as Cooperativas de Trabalho que não cumprirem o disposto no § 6º do art. 7º desta Lei.” (BRASIL, 2012).

É igualmente necessário citar que o Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, em seu inciso 3º trás que “ As penalidades serão aplicadas pela autoridade competente do Ministério do Trabalho e Emprego, de acordo com o estabelecido no Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.” (BRASIL, 1943).

A criação ou utilização de uma Cooperativa de Trabalho com a intenção deliberada de fraudar as leis trabalhistas, previdenciárias e as disposições desta Lei acarretará aos responsáveis as sanções penais, civis e administrativas cabíveis. Além disso, poderá ser iniciada uma ação judicial com o objetivo de dissolver a Cooperativa. Da mesma forma, o sócio, dirigente ou administrador que for condenado por envolvimento em práticas fraudulentas fica impedido de se candidatar a qualquer cargo em Cooperativa de Trabalho por um período de até cinco anos, contados a partir da sentença final do processo. (BRASIL, 2012).

Por fim, ressaltar-se que a existência de mecanismos de fiscalização e aplicação de penalidades pelas autoridades competentes traz segurança jurídica para todos os envolvidos na relação de trabalho, especialmente para os contratantes de serviços. Eles compartilham a responsabilidade pelo contrato de prestação de serviços terceirizados com a empresa contratada, conforme estabelecido no §5º do artigo 5º-A da Lei nº 6.019/1974, que foi modificada pelas Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017. Essas leis regulamentam as relações de trabalho nas empresas de prestação de serviços terceirizados.

3.2.3. Não subordinação entre a relação da cooperativa e o cooperado

No contexto das cooperativas de trabalho e a participação delas em processos licitatórios, surge uma questão freqüentemente discutida sobre a subordinação jurídica nas relações de trabalho. Esse tema ganhou destaque após a publicação da Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União (TCU), em 11 de julho de 2012, que impôs restrições à participação de cooperativas em licitações públicas. A súmula estabelece que seja vedada a participação de cooperativas quando a natureza do serviço ou o modo como ele é usualmente executado no mercado exigir subordinação jurídica entre o trabalhador e o contratante, além de pessoalidade e habitualidade.

De acordo com o TCU, a subordinação jurídica é um dos elementos essenciais que caracteriza a relação de emprego, sendo abordada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O artigo 6º da CLT, em seu parágrafo único, reforça que essa subordinação não se distingue entre o trabalho executado no estabelecimento do empregador, no domicílio do empregado ou à distância, desde que os requisitos da relação de emprego estejam presentes. A subordinação é, portanto, um dos critérios centrais que diferencia a relação de emprego da prestação de serviços por trabalhadores autônomos ou cooperados (BRASIL, 1943).

Contudo, é importante destacar que a interpretação dessa súmula no contexto dos processos licitatórios pode gerar confusão, pois ela foi formulada com base nas relações de emprego, que são reguladas pela CLT, enquanto as cooperativas operam sob um regime jurídico diferente, que estabelece uma relação societária entre o cooperado e a cooperativa, e não uma relação de subordinação típica do vínculo empregatício.

No âmbito das licitações, a Lei nº 8.666/1993 e sua nova redação pela Lei nº 14.133/2021 não fazem menção direta à subordinação jurídica como critério para a habilitação de cooperativas. Pelo contrário, essas leis asseguram à participação das cooperativas nos processos licitatórios, desde que atendam aos requisitos legais, como a conformidade com seu objeto social e as condições técnicas, fiscais e jurídicas estabelecidas pela legislação vigente.

Além disso, a Lei nº 12.690/2012, que regulamenta as cooperativas de trabalho, garante que estas podem participar de licitações públicas para a prestação de serviços dentro do seu escopo, conforme o que está estabelecido em seu estatuto social. A lei ainda proíbe a exclusão das cooperativas de trabalho de processos licitatórios que envolvem serviços que fazem parte de seu objeto social (BRASIL, 2012). A recente Lei nº 14.133/2021, que trata das licitações e contratos administrativos, reforça essa perspectiva ao proibir atos que limitem a participação de cooperativas, desde que cumpram os requisitos legais estabelecidos.

Um avanço significativo foi observado quando o Ministro Bruno Dantas, do TCU, determinou a revisão da Súmula nº 281 ao analisar um recurso sobre a contratação de uma cooperativa de trabalho. O Ministro concluiu que não havia irregularidades na contratação, baseando-se em uma interpretação mais atualizada da legislação, que busca fomentar o cooperativismo, conforme a Constituição Federal.

Portanto, embora a Súmula nº 281 do TCU ainda não tenha sido oficialmente revista, já existem indícios de que sua aplicação não se sustenta frente à legislação recente que

reconhece e regulamenta a participação das cooperativas nos processos licitatórios. A legislação atual, tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 14.133/2021, claramente permite que cooperativas de trabalho participem de licitações, desde que atendam aos requisitos legais, sendo que a subordinação jurídica não é um critério aplicável nesse contexto.

Dessa forma, é essencial que os órgãos públicos e entidades responsáveis por contratações observem essas normas e assegurem que as cooperativas de trabalho tenham a oportunidade de participar de processos licitatórios, considerando o seu papel legítimo na prestação de serviços, conforme regulado pela legislação cooperativista.

Considerações Finais

O artigo apresentado demonstrou a importância das cooperativas de trabalho no cenário econômico e social brasileiro, e adentrou nos desafios enfrentados por essas organizações para participarem de processos licitatórios. A análise revelou que, embora as cooperativas de trabalho estejam respaldadas por legislações específicas como as Leis nº 5.764/1971 e nº 12.690/2012, a utilização desonesta desse regime por entidades fraudulentas tem impactado negativamente a reputação e a elegibilidade das cooperativas legítimas.

Os casos estudados, como os Acórdãos 2.777/2019, 2.963/2019 e 1815/2003, apresentaram situações em que a ausência de autonomia dos cooperados, a subordinação jurídica e a intermediação de mão de obra resultaram na exclusão de cooperativas de processos licitatórios. Esses exemplos reforçam a necessidade de fiscalização eficiente por parte das autoridades e de conformidade rigorosa com as normativas legais por parte das cooperativas.

Por fim, ressalta-se que o fortalecimento do modelo cooperativo depende da consolidação de práticas que assegurem sua legitimidade, autonomia e autogestão. A atualização das leis, como a Lei nº 14.133/2021, oferece um arcabouço promissor para garantir a inclusão das cooperativas no ambiente licitatório, promovendo competitividade justa e desenvolvimento sustentável. Este trabalho espera contribuir para a disseminação de conhecimentos sobre o cooperativismo de trabalho brasileiro, além de trazer compreensão sobre as barreiras enfrentadas por essas instituições e como superá-las, no que diz respeito, ao assunto licitações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Acórdão no Recurso Ordinário Processo n.º 0010935-17.2014.5.03.0094.** Décima Turma do TRT da 3ª Região. Relatora Deoclecia Amorelli Dias. Publicado em 04/05/2015. Disponível em: <https://trt-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/823559375/recurso-ordinario-trabalhista-ro-109351720145030094-0010935-1720145030094>. Acesso em 24 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Acórdão no recurso Ordinário Processo n.º 1631207 01107-2006-013-03-00-9.** Primeira Turma do TRT da 3ª Região. Relatora Deoclecia Amorelli Dias. Publicado em 05/10/2007. Disponível em: <https://trt-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/129540812/recurso-ordinario-trabalhista-ro-1631207-01107-2006-013-03-00-9?ref=serp>. Acesso em 24 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Decreto Lei n.º 5.452/1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em 27 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 5.764/1971.** Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm. Acesso em 24 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.690/2012.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12690.htm. Acesso em 24 de março de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.666/1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 de maio de 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União.** Súmula 281. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em 20 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.133/2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 26 de setembro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2463/2019 - Plenário.** Data da sessão: 09 de outubro de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25202463%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 de outubro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2777/2017 - Plenário.** Data da sessão: 06 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%25202777%252F2017/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>

completo/ACORD%25C3%2583O%25202777%252F2017/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 14 outubro 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2963/2019 - Plenário**. Data da sessão: 04 de dezembro de 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/NUMACORDAO%253A2963%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 de outubro de 2024.

BRASILEIRAS. Organização das Cooperativas **Anuário do cooperativismo**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://anuario.coop.br/ramos/trabalho/>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2024.

MACHADO, Tiago. **A suposta subordinação de atividades como causa impeditiva para atuação das cooperativas de trabalho**. Porto Alegre: SESCOOP/RS, 2017.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Cooperativas de Trabalho**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

ZAGATTO, Thiago. **Cooperativas em contratações públicas: é proibido proibir!** ONLL, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/07/20/cooperativas-em-contratacoes-publicas-e-proibido-proibir/>. Acesso em: 20 de outubro de 2024.