

# CARTILHA ORIENTATIVA PARA GESTORES PÚBLICOS

CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS



## **EDIÇÃO 2021.**

### **ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS – OCB**

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei 9.610/1998).

### **SISTEMA OCB – CNCOOP, OCB, SESCOOP**

#### **Presidente:**

Márcio Lopes de Freitas

#### **Superintendente:**

Renato Nobile

#### **Gerente Geral da OCB:**

Tânia Regina Zanella

#### **Gerente Geral do SESCOOP:**

Karla Tadeu Duarte de Oliveira

Setor de Autarquias Sul, Quadra 04, Bloco “I”

CEP: 70070-936 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3217-2148

[www.somoscooperativismo.coop.br](http://www.somoscooperativismo.coop.br)

[assessoriajuridica@ocb.coop.br](mailto:assessoriajuridica@ocb.coop.br)

## **REALIZAÇÃO**

Assessoria Jurídica da OCB

## **COORDENAÇÃO**

Ana Paula Andrade Ramos

## **EQUIPE TÉCNICA**

Grupo de Trabalho do Comitê Jurídico da OCB sobre a participação de cooperativas em licitações

Arinaldo Crispim - OCB-PE

Arlan Taufner - OCB-ES

Carla Bernardes - OCB Nacional

Élbio Senna - Fetrabalho

Esther Bastos - OCESP

Guilherme Weber - Fetrabalho

Jefferson Henrique - OCB-AC

Milena Cesar - OCB Nacional

Leonardo Meira - OCB Nacional

Valéria Greco - OCB-MT

## **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

DUO Design

Brasília-DF, maio de 2021.

# Caro gestor público,

---

Nosso objetivo com esta cartilha é disseminar conhecimento entre os agentes públicos de todas as esferas (federal, estadual ou municipal) sobre o movimento cooperativista, seus pilares, sua história e as características diferenciadoras desse modelo de negócio para esvaziar as preocupações com relação à contratação de cooperativas pelo Poder Público.

Sabemos que ainda existem falsas cooperativas no mercado e estas devem continuar sendo tratadas como são quaisquer empreendimentos fraudulentos, inclusive no caso de licitações. O que buscamos afastar com esta cartilha é que equívocos de alguns signifiquem punir um segmento inteiro. Vedar de forma genérica a participação de cooperativas pressupondo sua ilicitude, acaba por prejudicar as legítimas cooperativas constituídas nos moldes da legislação e sustentadas nos princípios cooperativistas.

Pensando nisso, apresentamos conteúdo orientativo capaz de trazer a segurança necessária para a contratação de cooperativas.



## Entenda o **cooperativismo**

---

Uma a cada sete pessoas no mundo é associada a uma cooperativa, o que faz com que o cooperativismo venha se consolidando como um modelo de negócio em constante crescimento, segundo dados da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), organismo mundial de representação do movimento.

É notável seu papel como agente de desenvolvimento econômico e social. Tanto é que a Organização das Nações Unidas (ONU), na última década, denominou o ano de 2012 como o “Ano Internacional das Cooperativas”, um reconhecimento que tem contribuído para o fortalecimento do cooperativismo.

As cooperativas estão inseridas no cenário internacional como modelo societário que detêm papel relevante na promoção do desenvolvimento econômico e social de todos os povos. Estudos realizados pela CICOPA ([\*International Organisation of Industrial and Service Cooperatives\*](#)), em 2017, com base em dados de 156 países, estimam que cooperativas empregam quase 10% da população mundial.

A própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a [Recomendação nº 193](#), referente à promoção de cooperativas, reconhecendo a importância do modelo cooperativista na criação de emprego, mobilização de recursos, geração de investimentos e da sua contribuição para a economia.

No Brasil, o movimento é representado pelo Sistema OCB, composto pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Confederação Nacional das Cooperativas (CNCoop), cada qual com um objetivo específico, mas todos voltados para o desenvolvimento das cooperativas.

A OCB conta com uma unidade nacional e 27 estaduais, localizadas nas capitais de cada estado e no Distrito Federal. Enquanto a unidade nacional trabalha pelo fortalecimento do cooperativismo no Brasil, as unidades estaduais oferecem apoio direto às cooperativas a elas vinculadas. A soma de todas essas forças têm um importante objetivo comum: potencializar a presença do setor na economia e na sociedade brasileira.

De acordo com o [Anuário do Cooperativismo Brasileiro](#), existem 5.314 cooperativas registradas no país, atuantes nos mais diversos ramos da atividade econômica, tais como: agropecuário, crédito, transporte, trabalho, produção de bens e serviços, saúde, consumo e infraestrutura, somando-se ao todo 7 ramos. Juntas, essas cooperativas congregam aproximadamente 15,5 milhões de associados e mais de 427 mil empregos diretos.

Para se ter uma ideia, apenas em 2019, o ativo total do movimento cooperativista alcançou a marca de R\$ 494 bilhões<sup>1</sup>, com um patrimônio líquido de R\$ 126 bilhões. Essa tendência de crescimento é refletida no dia a dia de milhares de pessoas do país. Nesse mesmo período, as cooperativas injetaram nos cofres públicos mais de R\$ 11 bilhões em tributos. Isso sem contar com mais de R\$ 15 bilhões, referentes ao pagamento de salários e outros benefícios destinados a colaboradores.

Assim, tendo em vista a importância das cooperativas na inclusão produtiva, no desenvolvimento regional e na transformação da vida de milhões de pessoas, o Sistema OCB desenvolveu este conteúdo com o intuito de promover a compreensão da Administração Pública sobre o setor cooperativista, garantir e ampliar a participação das cooperativas nas contratações públicas.

---

1 Informações referentes a 2.827 cooperativas.



## Afinal, o que são **sociedades cooperativas?**

---

Para compreender a dimensão e a importância desse movimento mundial é necessário entender o que são sociedades cooperativas, como se organizam, funcionam e impactam a vida de milhares de pessoas.

As cooperativas não se confundem com as sociedades empresárias, já que estas são formadas por pessoas que essencialmente buscam o lucro através de uma atividade econômica. Elas também se distinguem das associações, cuja finalidade da reunião de pessoas não é econômica. Afinal, o que são cooperativas?

As cooperativas são sociedades de pessoas com forma e natureza jurídica próprias, constituídas para prestar serviços aos associados e podem ser identificadas por suas características diferenciadoras das demais sociedades, tais como:



Adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços pela própria cooperativa.



Variabilidade do capital social representado por quotas-partes.



Limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade.



Inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade.



Singularidade de voto (1 Pessoa = 1 voto).



Quórum para o funcionamento e deliberação da Assembleia Geral baseado no número de associados e não no capital.



Retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembleia Geral.



Indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social (Fates).



Neutralidade política e discriminação religiosa, racial e social.



Prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa.



Área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

De acordo com a legislação brasileira, as cooperativas são sociedades formadas a partir da **união de pessoas** que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum e sem objetivo de lucro.

A razão de existir delas está na busca pelos interesses de seus associados, por isso os contratos firmados com terceiros têm como principal finalidade atender às necessidades de seus associados, em melhores condições do que aquelas que eles atingiriam atuando individualmente.



A representação dos associados numa sociedade cooperativa se dá por meio do exercício dos direitos sociais instituídos por lei, por estatuto social ou, ainda, por meio das Assembleias Gerais. Pensar em cooperativismo é refletir sobre um modelo de negócio que vai além da geração de resultados financeiros.

São sociedades formadas pela união e pelo vínculo de confiança entre pessoas, em um trabalho feito por todos e para todos. Isso quer dizer que aqui as decisões não são tomadas por um conselho fechado, mas necessariamente apresentadas em Assembleia Geral, onde cada cooperado tem direito a voto, de forma igualitária.

Isso porque as cooperativas são **autogestionárias**. Significa dizer que os seus órgãos de administração e fiscalização também são compostos por cooperados, abrindo espaço para uma gestão democrática e autônoma da sociedade.

Por fim, nas cooperativas os resultados financeiros não têm natureza de lucro. E eventual excedente é distribuído de forma equânime entre os cooperados, ao final de cada exercício, conforme decisão da Assembleia Geral. A relação econômica entre a cooperativa e os seus cooperados tem como objetivo final a **geração de renda**. Por isso, dizemos que as cooperativas, ainda que não tenham fins lucrativos, são sociedades com fins essencialmente econômicos.



## Princípios do cooperativismo

---

As cooperativas atuam com base nos sete princípios do cooperativismo, que são as linhas orientadoras pelas quais essas sociedades levam os seus valores à prática. Esses princípios foram aprovados e aplicados na época em que foi fundada a primeira cooperativa do mundo, em 1844, na Inglaterra. Eles são reconhecidos até hoje e adotados por mais de 150 países.

### **1º** Adesão voluntária e livre

As cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar seus serviços e assumir as responsabilidades como membros, sem discriminações sociais, raciais, políticas, religiosas ou de gênero.

### **2º** Gestão democrática

Cada cooperado tem igual direito de participar ativamente das decisões políticas e administrativas da cooperativa (um membro, um voto).

**3°****Participação econômica dos membros**

Os membros contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas. Parte desse capital é propriedade comum da cooperativa. Os membros recebem, habitualmente, se houver, uma remuneração limitada ao capital integralizado, como condição de sua adesão.

**4°****Autonomia e independência**

Se a cooperativa firmar acordos com outras organizações, incluindo instituições públicas ou recorrer a capital externo, deve fazê-lo em condições que assegurem o controle democrático por seus membros e mantenham a autonomia da cooperativa.

**5°****Educação, formação e informação**

As cooperativas promovem a educação e a formação dos seus membros, dos representantes eleitos e dos trabalhadores, de forma que esses possam contribuir eficazmente para o desenvolvimento do empreendimento. Informam o público em geral, particularmente os jovens e os formadores de opinião, sobre a natureza e as vantagens da cooperação.

**6°****Intercooperação**

As cooperativas dão mais força ao movimento cooperativo, ao trabalharem em conjunto, por meio das estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais.

**7°****Interesse pela comunidade**

As cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável não apenas no âmbito interno da organização, mas também no da comunidade. Desde a sua criação, já praticavam os conceitos hoje tão difundidos sob a denominação de responsabilidade social empresarial.



## O cooperativismo de trabalho no Brasil

---

Oficialmente, o cooperativismo está presente no Brasil desde em 1889, com a fundação da Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto — cujo foco era o consumo de produtos agrícolas. Depois dela, surgiram outras cooperativas em Minas Gerais e, em seguida, em outros estados, espalhando o cooperativismo por todo o país.

No caso das cooperativas de trabalho – segmento predominante nas contratações públicas – as primeiras se constituíram na década de 30, mas foi na década de 90 que tivemos um crescimento exponencial. Isso se deu em decorrência do desemprego que assolava o país e da busca por oportunidades de trabalho por pessoas que, se não fossem as cooperativas, estariam na informalidade ou sem ocupação produtiva.

Sem a devida compreensão das características próprias do modelo societário foram constituídas falsas cooperativas. O desrespeito às normas aplicáveis por essas falsas sociedades, além de causar danos ao erário público prejudicou sobremaneira a atuação das legítimas cooperativas, que até hoje sofrem constringões por serem sumariamente excluídas dos editais de licitações por todo o país.

A identificação de uma legítima cooperativa pelo gestor público sempre deve estar atrelada ao **conhecimento da legislação** aplicável, especialmente quando se trata de contratações governamentais, já que a aquisição de bens e a prestação dos serviços sempre visam ao atendimento do interesse público.

Felizmente, desde o surgimento do cooperativismo de trabalho brasileiro, diversos normativos foram criados para garantir a segurança jurídica na contratação das cooperativas. Hoje temos normativos que regulamentam a sua constituição, organização, funcionamento, como também aqueles que protegem o modelo através da proibição da discriminação de cooperativas em licitações públicas.



## Legislação aplicável às cooperativas nas **contratações públicas**

---

Para contratar uma cooperativa é preciso saber que existem normativos gerais e específicos que precisam ser observados pelos gestores públicos. O conhecimento sobre as regras aplicáveis ao segmento garante uma contratação de sucesso.

Além da legislação abaixo, podem existir outros normativos estaduais e/ou municipais que dispõem especificamente sobre as cooperativas e sua participação em licitações. Para conhecer essas normas e obter mais informações sobre o cooperativismo na sua região, consulte nossas [Unidades Estaduais](#).



## CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO (CLT)

O **parágrafo único do art. 442** diz que qualquer que seja o ramo de atividade da cooperativa não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela. Esse dispositivo reforça o comando previsto na Lei Geral do Cooperativismo de que não existe vínculo empregatício entre qualquer cooperativa e seus associados, exceto em relação aos empregados das cooperativas para os fins da legislação trabalhista e previdenciária (arts. 90 e 91), como é o caso do advogado e da secretária que são contratados para prestar serviços à sociedade.



**Art. 442** - Contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego.

**Parágrafo único** - Qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela.



## LEI 5.764/1971 (LEI GERAL DO COOPERATIVISMO)

Define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico geral das sociedades cooperativas. Além de definir conceito e características diferenciadoras dos demais modelos societários, apresenta regras gerais de estrutura de governança e de registro para funcionamento. Ela também estabelece a OCB como a entidade de representação nacional do cooperativismo e define o processo de liquidação das sociedades cooperativas. As cooperativas que estão em conformidade legal com essa norma são dotadas de legitimidade para atuarem no mercado de trabalho, atribuindo segurança jurídica às relações daí decorrentes.



Alguns segmentos de cooperativas são também regidos por legislações específicas, como é o caso das cooperativas de trabalho, cooperativas de crédito e cooperativas sociais. Dessa forma, aplica-se a Lei 5.764/1971 e Código Civil, no que não colidirem.



## CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O papel relevante do cooperativismo foi expressamente reconhecido na Constituição Federal ao determinar em seu **art. 174, §2º** o fomento e estímulo à criação de cooperativas. Considerando que a promoção da dignidade e da inclusão social e produtiva é uma das mais importantes contribuições do cooperativismo para o mundo, o cooperativismo de trabalho cumpre relevante papel no atual cenário políticoeconômico brasileiro. Também destacamos o **art. 5º, XVIII** da Constituição Federal, que estabelece que a criação de cooperativas na forma da lei independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento. Assim, além de ter o Estado o dever de agir positivamente, apoiando e estimulando o cooperativismo, na mesma medida, deve se abster de limitar a atuação das cooperativas, nos estritos limites da Constituição Federal.



**Art. 174.** Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

**§ 2º** A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

**XVIII** - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;



## LEI 10.406/2002 (CÓDIGO CIVIL)

As cooperativas possuem um capítulo inteiramente dedicado ao cooperativismo, explicando o que é uma sociedade cooperativa, suas características e as responsabilidades de seus cooperados, contudo a aplicação do Código Civil às sociedades cooperativas sempre ocorre de forma subsidiária à legislação cooperativista (Capítulo VII).





## **LEI COMPLEMENTAR 123/2006** **(ESTATUTO NACIONAL DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE)**

Essa lei complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte, trazendo algumas disposições específicas para cooperativas de consumo e de crédito.



## **LEI 11.488/2007** **(TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA PEQUENAS COOPERATIVAS)**

O **art. 34** dessa lei ordinária estendeu os mesmos benefícios não tributários garantidos às microempresas e empresas de pequeno porte a todas as sociedades cooperativas que auferirem receita bruta superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 4.8 milhões (inciso II, do art. 3º, Lei Complementar 123/2006), com o objetivo de garantir a todos os pequenos negócios tratamento favorecido, diferenciado e simplificado em relação a:

- » acesso a mercados
- » contratações públicas
- » relações do trabalho
- » crédito e capitalização
- » estímulo à inovação
- » entre outros benefícios



**Art. 34.** Aplica-se às sociedades cooperativas que tenham auferido, no ano-calendário anterior, receita bruta até o limite definido no inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, nela incluídos os atos cooperados e não-cooperados, o disposto nos Capítulos V a X, na Seção IV do Capítulo XI, e no Capítulo XII da referida Lei Complementar.



## **LEI COMPLEMENTAR 130/2009** **(LEI DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO)**

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, disciplinando as regras das cooperativas de crédito integrantes do Sistema Financeiro Nacional.



## **LEI 12.690/2012** **(LEI DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO)**

Lei que inaugurou uma nova era para o cooperativismo de trabalho brasileiro, trazendo consigo o marco regulatório que faltava ao segmento e, com ele, um salto qualitativo, a regulamentação das relações entre cooperativas de trabalho e tomadores de serviços. Não se pode falar em cooperativas de trabalho sem mencionar a Lei 12.690/2012, pois nesta lei ordinária estão previstos todos os contornos específicos deste tipo de sociedade:

- » conceito e característica da autogestão e a autonomia coletiva e coordenada (art. 2º, §§ 2º e 3º)
- » modalidades de cooperativa de trabalho (arts. 4º)
- » hipóteses de exclusão da lei (art. 1º, parágrafo único)
- » princípios e valores das cooperativas de trabalho (art. 3º)
- » direitos sociais dos cooperados (art. 7º)
- » fundos e provisionamento de recursos para cumprimento dos direitos sociais (art. 7, §§ 2º e 3º)
- » atividade de coordenação de cooperados (art. 7º, § 6º)
- » exigência da Assembleia Geral Especial (art. 12)
- » autorização expressa para participação em licitação pública que tenha por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas no objeto social da cooperativa (art. 10, § 2º)
- » aplicação de penalidades em caso de descumprimento da lei (arts. 17 e 18)



## **LEI 13.467/2017** **(LEI DA TERCEIRIZAÇÃO)**

A terceirização foi regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro e passou a disciplinar sobre as regras aplicáveis às relações de trabalho daí decorrentes. A definição de terceirização trazida pela lei garante que sociedades cooperativas possam prestar serviços terceirizados, desde que possuam capacidade econômica compatível com a execução de quaisquer atividades da contratante.



**Art. 4º-A.** Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.



## **INSTRUÇÃO NORMATIVA** **SEGES 05/2017**

O normativo dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços no âmbito da Administração Pública Federal e contém uma seção inteira dedicada a exigências específicas aplicáveis às cooperativas (Seção V - Dos Serviços Prestados por Cooperativas).



## **LEI 14.133/2021 (LEI DE LICITAÇÕES)**

Reconhecendo a importância das cooperativas brasileiras e do trabalho prestado pelos seus cooperados, a nova Lei de Licitações garante a participação das cooperativas nas licitações públicas por meio da:

- » vedação de atos que restrinjam a participação de cooperativas (**art. 9º, inciso I, alínea “a”**)
- » autorização expressa e previsão de especificidades legais do cooperativismo nas contratações públicas (**art. 16**)
- » dispensa a licitação em editais de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis realizados por cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda (**art. 75, inciso IV, alínea “j”**)
- » promoção de pagamentos às sociedades cooperativas em casos de risco à descontinuidade do contrato (**art. 141, § 1º, inciso II**)



**Art. 9º** É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

**Art. 16.** Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;



III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

**Art. 75.** É dispensável a licitação:

(...)

**IV** - para contratação que tenha por objeto:

(...)

j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;

**Art. 141.** No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I - fornecimento de bens;

II - locações;

III - prestação de serviços;

IV - realização de obras.

**§ 1º** A ordem cronológica referida no caput deste artigo poderá ser alterada, mediante prévia justificativa da autoridade competente e posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nas seguintes situações:

(...)

II - pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato;



## Por que contratar **cooperativas?**

---

A nova lei de licitações inovou ao falar sobre quais são os princípios que devem ser observados na sua aplicação (**art. 5º da Lei 14.133/2021**) e, também, elencou os **objetivos** que devem ser alcançados pelo processo licitatório. Com foco no atendimento desses princípios e nos objetivos máximos das licitações, destacamos alguns dos motivos que demonstram os ganhos relacionados à participação de cooperativas nas compras governamentais e a relevante contribuição dessas sociedades para o desenvolvimento nacional:



**Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

**Art. 11.** O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

**Parágrafo único.** A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.



### **Princípio da Legalidade & Legitimidade da participação de cooperativas**

A Constituição Federal determinou que o Estado deve conduzir sua atuação na formulação de normas e políticas públicas tendo como premissa e finalidade “apoiar e estimular o cooperativismo”. Isso significa dizer que toda e qualquer restrição ou desestímulo à participação de cooperativas em procedimentos licitatórios **viola diretamente comando constitucional**. Falar sobre cooperativismo é falar sobre um movimento que foi legitimado pela própria constituição como importante instrumento de transformação social e econômica.



### **Princípio da Eficiência & Seleção da proposta mais vantajosa**

Os recursos orçamentário-financeiros da Administração Pública são limitados e, por isso, busca-se a máxima eficiência nas licitações por meio da escolha da proposta mais vantajosa pelos critérios objetivos previstos na legislação. Impedir a participação de cooperativas que atendam a esses critérios é o mesmo que impedir o alcance do objetivo máximo do processo licitatório, qual seja, a seleção da melhor proposta e a satisfação do interesse público. Tudo isso graças à estrutura desse modelo de negócio que permite sua atuação no mercado com custos competitivos, sem perder a qualidade na entrega do produto ou serviço.



### **Princípio da Igualdade & Tratamento diferenciado para pequenas cooperativas**

O comando constitucional de fomento ao cooperativismo autoriza, de certo modo, a relativizar o tratamento isonômico entre os licitantes, justamente para garantir a justa competição entre empresas e cooperativas licitantes, especialmente quando se tratam das pequenas cooperativas enquadradas nos limites estabelecidos no inciso II do art. 3º da Lei Complementar 123/2006 e do art. 34 da Lei 11.488/2007. Garantir tratamento diferenciado para os pequenos negócios é mais do que cumprir uma determinação legal, é apostar no desenvolvimento sustentável.





## **Empreendedorismo coletivo & Economia colaborativa**

O cooperativismo é um modelo de negócios viável para milhares de trabalhadores brasileiros se inserirem no mercado, podendo prestar seus serviços com melhores condições e justa distribuição dos resultados econômicos, obedecendo à proporcionalidade da distribuição. Em um mundo com grandes transformações tecnológicas e cada vez mais conectado, o cooperativismo possui um imenso potencial para organizar pessoas em plataformas de aplicativos e de compras coletivas, valorizando o seu trabalho e evitando que os resultados dessas atividades sejam deslocados para poucos em grandes centros urbanos.



## **Economia de propósito & Atuação pela comunidade**

Em todo o mundo, a atuação das cooperativas é regida pelo interesse pelas comunidades em que estão inseridas. Trata-se, inclusive, de um princípio identificador das sociedades cooperativas. Além disso, a legislação brasileira reforça essa responsabilidade social, especialmente focada na educação, com a instituição do Fates, constituído de 5%, no mínimo, das sobras líquidas apuradas no exercício, destinados à prestação de assistência aos associados, seus familiares e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa. Os projetos e ações de voluntariado também são a marca das cooperativas brasileiras, que, anualmente, por meio da celebração do “Dia de Cooperar”, iniciativa do Sistema OCB, contabilizam milhares de atividades voltadas à assistência de saúde, financeira e social da população de cada um dos 26 estados brasileiros, além do Distrito Federal, alcançando, em 2019, mais de 2,6 milhões de pessoas beneficiadas em atendimentos da iniciativa.



## **Economia de escala & Inclusão produtiva e financeira**

Na ótica da sociedade cooperativa, a eficiência é vista como a combinação da racionalidade econômica com os valores de ajuda mútua e solidariedade. Por meio do princípio sinérgico onde “o todo é maior que a soma das partes”, os cooperados se unem voluntariamente para constituir um empreendimento sólido e competitivo, de natureza econômica e social. É com o modelo cooperativo que pequenos produtores rurais alcançam mercados internos e externos que não atingiriam individualmente, trabalhadores se juntam para ofertar serviços de forma organizada e lucrativa, e pessoas compartilham suas economias com taxas menores e melhores rendimentos financeiros.



## **Desenvolvimento local & Redução das desigualdades**

As cooperativas, em seus diversos segmentos, têm como uma das suas principais características o alcance de municípios do interior do país ainda pouco atendidos pelo poder público e que, por muitas vezes, outros grupos econômicos não têm interesse em atuar. Isso qualifica essas sociedades como importantes agentes de desenvolvimento regional do país, seja no atendimento a serviços básicos para a população, como no caso dos serviços de saúde, educação e eletrificação rural, como a partir de um modelo de negócios viável para organização de produtores e trabalhadores no campo e nas cidades.



## **Controle de preços & Diminuição de distorções de mercado**

Em um mercado global cada vez mais concentrado por grandes conglomerados econômicos, as cooperativas possuem enorme potencial para ampliar a competitividade, diminuir distorções na oferta de produtos e serviços e balizar preços para o seu cooperado - diferenciais proporcionados pelo fato de não possuírem finalidade lucrativa. Muitas vezes, as cooperativas são capazes de competir com empresas privadas de maior agressividade por se tratarem de empreendimentos criados especificamente para atenderem a realidade dos seus cooperados, donos do próprio negócio, com a oferta de produtos e serviços com melhores condições a estes. Assim, as cooperativas contribuem para a construção de instrumentos de equilíbrio da concorrência em prol da sociedade.



## Subordinação jurídica **x cooperativas**

---

A Lei Geral do Cooperativismo determina que qualquer que seja o tipo de cooperativa, **não existe vínculo de emprego** entre ela e seus associados. Isso significa dizer que a relação estabelecida entre cooperado e cooperativa é puramente societária. Os cooperados são donos e usuários do negócio em comum, que é gerido com autonomia e autogestão. O objetivo da norma foi justamente retirar do rol empregatício relações próprias às cooperativas, desde que não comprovada a utilização meramente simulatória do modelo societário.

Com relação aos tomadores de serviços, a relação contratual sempre ocorre entre a cooperativa e o destinatário dos serviços. No caso da Administração Pública, a relação contratual é entre a cooperativa e o ente contratante. Dessa forma, os cooperados prestam serviços a Administração Pública na condição de membros da sociedade contratada, pois são proprietários em comum do empreendimento coletivo.

Dessa forma, independentemente da atividade contratada, **não é possível falar em subordinação jurídica entre cooperado, o tomador de serviços e cooperativa**. Isso porque na prestação de serviços com a intermediação de mão de obra subordinada as regras de funcionamento da cooperativa e a forma de execução dos trabalhos não são definidas pela assembleia geral dos cooperados, mas sim pelo tomador de serviço. E isso é exatamente o oposto dos princípios cooperativistas da autonomia coletiva e gestão democrática, pilares do modelo de negócio.

A ideia de existir atividades que, por sua natureza seriam subordinadas, também não passa pelo crivo da legalidade, pois não há qualquer previsão legal que possibilite o agente público fazer essa inferência. A única hipótese legal que possibilita a presunção de subordinação jurídica ocorre quando a cooperativa de trabalho é constituída por trabalhadores que prestam serviços fora do estabelecimento da cooperativa não eleger a figura do coordenador, conforme determina o **§ 2º do art. 17º da Lei 12.690/2012**.



**Art. 17.** Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito de sua competência, a fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei.(...)

**§ 2º** 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.

Para afastar qualquer possibilidade de prestação de serviços com característica de subordinação jurídica, a lei inovou criando a figura do **cooperado coordenador**, prevista no § 6º do art. 7º da Lei 12.690/2012. Ele é o canal de comunicação entre o tomador de serviço e os cooperados da cooperativa contratada. Qualquer sugestão, reclamação ou mesmo exigência que o tomador de serviço tenha a fazer, seja em relação à execução do serviço prestado, à condução ou ao desempenho de determinados sócios, sempre serão feitos por meio do coordenador, evitando-se, portanto qualquer ingerência incompatível com o modelo cooperativo e a subordinação jurídica ao tomador de serviço, requisito do art. 3º da CLT identificador da relação de emprego.

**Eleição do coordenador:**

- Tem que ser sócio da cooperativa contratada.
- Reunião própria para este fim entre os cooperados envolvidos no contrato.
- Mandato de até 1 ano ou pelo prazo de realização do contrato, se for menor.

Assim, toda vez que o gestor público estiver diante de uma análise de habilitação de cooperativa em licitação, é importante investigar se a relação de trabalho se caracteriza como trabalho cooperado, ou seja, se a relação entre cooperativa e cooperado é societária, independentemente da atividade que será executada pelo trabalhador.

No caso das cooperativas de trabalho enquadradas na Lei 12.690/2012, cabe ao gestor público, visando a proteção do erário, exigir a eleição do cooperado coordenador (art. 7º, § 6º). Essa medida é legítima independentemente do objeto da licitação, de suas características e das atividades que serão executadas pelo trabalhador já que elimina os riscos relacionados à intermediação de mão de obra ilícita.



## O que é preciso exigir de **uma cooperativa licitante?**

---

Uma das maiores preocupações do gestor público é o risco da responsabilização subsidiária da Administração pelos encargos trabalhistas decorrentes de relações de emprego reconhecidas pelo Poder Judiciário em relação aos trabalhadores prestadores de serviços terceirizados.

A boa instrução do processo de contratação de uma cooperativa, nesse caso, pode trazer maior segurança ao tomador público. Pensando nisso, indicamos documentos comuns para a comprovação da conformidade legal das cooperativas, independentemente do objeto do edital de licitação e suas especificações.

De acordo com a Lei Geral do Cooperativismo (Lei 5.764/1971) e com a OCB, entidade de representação nacional do Sistema Cooperativista Brasileiro, todas as cooperativas devem apresentar:

- ✓ Estatuto social em vigor com as respectivas alterações ou consolidação (art. 21).
- ✓ Ata da Assembleia Geral Ordinária de eleição do órgão de administração com mandato vigente, ambos devidamente registrados no órgão competente (art. 44).
- ✓ Certificado/certidão de registro da cooperativa na OCB e de regularidade emitida pela Unidade Estadual da OCB (art. 105).
- ✓ Rol dos cooperados que executarão o contrato (art. 23).
- ✓ Comprovação da atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados (art. 24).
- ✓ Comprovante da destinação de recursos ao Fates e Fundo de Reserva (art. 28).

As cooperativas de trabalho enquadradas na Lei 12.690/2012 também devem apresentar:

- ✓ Ata da Assembleia Geral Especial que fixe as regras de funcionamento da cooperativa e a forma de execução dos trabalhos (art. 11).
- ✓ Comprovante de cumprimento dos direitos sociais acompanhado do último balanço patrimonial (art. 7º).

Diante de tudo que foi apresentado, podemos perceber que o foco está na **conformidade legal** dessas sociedades perante a legislação aplicável, a qual deve ser verificada pelos agentes públicos no momento da habilitação da cooperativa licitante. Dessa forma, é possível garantir a legítima participação dessas sociedades nas licitações e a possibilidade de realização de uma contratação exitosa para o interesse público e para os próprios cooperados trabalhadores.



## Sistema OCB & Administração Pública: **diálogo aberto e permanente**

---

Sabemos que dúvidas e preocupações podem surgir ao longo do caminho. Pensando nisso, o Sistema OCB busca manter um diálogo aberto e permanente com o Poder Público na temática da participação de cooperativas em licitações. Para isso, disponibilizamos todos os nossos canais de atendimento para auxílio e esclarecimentos dos agentes públicos em demandas relacionadas ao cooperativismo.

O nosso objetivo é continuar buscando o reconhecimento das cooperativas como modelo de negócio sustentável e capaz de contribuir para a elevação do status socioeconômico dos seus cooperados e impactar a vida de milhares de pessoas através dos valores e princípios do cooperativismo nas contratações públicas.





[f](#) | [t](#) | [••](#) | [v](#) | [@](#) | [in](#) | sistemaocb

[somoscooperativismo.coop.br](http://somoscooperativismo.coop.br)