

# CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COM COOPERATIVAS: ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**ALINE PEDRONI COLODETTI**  
**ELIANE CABRINI RAMALHO<sup>1</sup>**

**VITÓRIA- ES**

**2022**

---

<sup>1</sup> **Rodrigo Coelho do Carmo:** Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo; Contador; Pós-Graduado em Gestão Pública.

**Aline Pedroni Colodetti:** Advogada; Pós-Graduada em Direito Empresarial; Servidora do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

**Eliane Cabrini Ramalho:** Especialista em Governança, Gestão de Riscos e Compliance com Formação Executiva em Compliance e Governança no Setor Público pelo INSPER e Chefe Adjunta de Gabinete no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

## 1. DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 foi o primeiro excerto constitucional a se referir ao cooperativismo, é com seu advento que a interferência estatal foi ultrapassada, passando as cooperativas a exercerem a prerrogativa de autogestão.

Tem-se como principal previsão legal, o §2º do art. 174 da Constituição Federal, cuja a intenção legislativa foi a de dar concretude ao comando constitucional e de estimular o cooperativismo.

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.

Dessa forma, o constituinte moderno deixou bem cristalino que as autoridades públicas não poderão abolir e desestimular o funcionamento de um ente que possui a personalidade jurídica de Cooperativa, pelo contrário, deverá propor estímulo à formação e ao desenvolvimento das entidades, apoiar e incrementar a expansão do cooperativismo. E uma das formas, mais concretas de estímulo é a participação nos certames licitatórios<sup>2</sup>.

Atualmente há oito formas de contratação com a administração pública, cabendo ressaltar, que as modalidades Tomada de Preços e Convite deixarão de existir a partir do momento em que a Lei 8.666/93 for revogada, em 1º de abril de 2023.

- Tomada de Preços (Lei 8.666)
- Convite (Lei 8.666)
- Concorrência (Lei 14.133)
- Concurso (Lei 14.133)

---

<sup>2</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O CONTRATO ADMINISTRATIVO E AS COOPERATIVAS, 2003. Disponível em: [http://gomesdemattos.com.br/wp-content/uploads/2016/04/2003\\_o\\_contrato\\_administrativo\\_e\\_as\\_cooperativas.pdf](http://gomesdemattos.com.br/wp-content/uploads/2016/04/2003_o_contrato_administrativo_e_as_cooperativas.pdf). Acesso em: 24 de junho de 2022.

- Leilão (Lei 14.133)
- Pregão (Lei 14.133)
- Diálogo competitivo (Lei 14.133)

Em uma breve descrição a modalidade de **concurso**, se dirige a fins de incentivo ao desenvolvimento cultural ou obtenção de resultados práticos imediatos, é utilizada para destacar talentos, e escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, conforme instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.

O **Leilão** ocorre que a Administração Pública tem a pretensão de alienar seus bens e direitos de titularidade, mediante o critério de maior lance.

O **Pregão** de forma geral é aplicado quando a contratação se dá sobre objeto comuns, assim as variações de mercado e qualidade, não são de grande relevância. A **Concorrência** por sua vez, deve ser adotada para a contratação de bens e serviços especiais, e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia<sup>3</sup>.

Importante ressaltar que a nova legislação retirou a diferença no que diz respeito à sequência das fases de habilitação e julgamento, nas modalidades de pregão e concorrência. Dessa forma, a fase de julgamento antecede a fase de habilitação nas duas modalidades.

Por último, resta o **diálogo competitivo**, esse sim se trata de uma inovação da Lei 14.133/21, criado com o fim de diálogo entre o particular e a Administração, em geral como forma de construção conjunta, para uma solução ainda almejada. Dessa forma, há algumas fases específicas nessa nova modalidade, que merece destaque:

Na primeira, que se inicia com a instauração de uma comissão de contratação (artigo 32, §1º, XI), desenvolve-se o diálogo entre a Administração e os particulares para a compreensão da melhor solução disponível à Administração.

---

<sup>3</sup> LIMA e GOIS. As Modalidades de Licitação na Nova Lei nº 14.133/2021, 2021. Disponível em: <https://www.limaegois.com.br/artigo/as-modalidades-de-licitacao-na-nova-lei-n-14-133-2021>. Acesso em: 04 de julho de 2022.

Assim, a competição do processo licitatório é antecipada para a fase de planejamento, de forma que a Administração deve primeiro instaurar uma fase competitiva que permita a competição dos interessados na concepção da formulação a ser adotada. Essa fase preparatória deve ocorrer, em um primeiro momento, como um desenvolvimento interno da Administração, passando então à etapa complementar na qual há a cooperação com a iniciativa privada, cujos interessados participam competitivamente entre si.

Definida, pela Administração, a solução mais vantajosa, passa-se ao segundo momento do diálogo competitivo, regido por edital distinto do primeiro. Nesta fase, a Administração especifica em edital as características da solução escolhida, as condições de fornecimento e os critérios de julgamento, conforme regularmente exigido em outras modalidades. Com isso, permite-se que as empresas participantes da primeira etapa apresentem contrapropostas à proposta vencedora da primeira etapa, permitindo, por fim, que a Administração contrate a empresa mais vantajosa para suas necessidades.<sup>4</sup>

## 2. PARTICIPAÇÃO DAS COOPERATIVAS EM LICITAÇÃO SOB O OLHAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### a. SÚMULA 281, TCU

Em decorrência das constantes fraudes ocorridas nas cooperativas, em 2003, foi elaborado e assinado um Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, **que impediu a Administração Pública Federal de contratar cooperativas de trabalho**. Após a assinatura, vários atos administrativos passaram a impedir a participação dessas entidades em procedimentos licitatórios por toda a esfera pública.

Nessa toada, após reiteradas decisões tomadas entre os anos de 2003 e 2006, foi elaborada a Súmula 281, TCU, até então vigente, em que veda “a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de personalidade

---

<sup>4</sup> LIMA e GOIS. As Modalidades de Licitação na Nova Lei nº 14.133/2021, 2021. Disponível em: <https://www.limaegois.com.br/artigo/as-modalidades-de-licitacao-na-nova-lei-n-14-133-2021>. Acesso em: 04 de julho de 2022.

e habitualidade” (Súmula 281, aprovada pelo Acórdão TCU 1.789/2012 – Plenário, de 11 de julho de 2012).

Tais arranjos, estão correlacionados ao entendimento disposto na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, em que ao regular a terceirização de mão de obra, passou a entender que a Administração Pública responde subsidiariamente pelos débitos trabalhistas das empresas que contrata.

Dessa forma, passou a ser entendimento nos Tribunais do Trabalho que quando identificada uma fraude na cooperativa contratada, especificadamente, no que diz respeito ao vínculo empregatício, a Administração Pública responderá arrojando os direitos até então negados aos empregados, ou seja, caracterizada negligência da Administração ao fiscalizar as obrigações contratuais, ela passa a ser solidariamente responsável.

Observa-se, no entanto, que mesmo na vigência da súmula, e com jurisprudência firme nas vedações à participação de cooperativa, o Tribunal de Contas da União, vinha fazendo uma leitura a partir da Lei 12.690/2012:

8. Como mencionado na instrução, **a jurisprudência deste Tribunal efetivamente veda a participação de cooperativas** em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade (**súmula TCU 281**).

9. Neste caso específico, porém, é de se levar em conta que os editais condicionaram a participação de cooperativas à inexistência de relação de subordinação entre elas e os cooperados e à prestação dos serviços em caráter coletivo e com absoluta autonomia dos cooperados, situação que impede, de antemão, deduzir que se trata de relação de emprego ou de intermediação irregular de mão de obra (arts. 4º, inciso II, e 5º da Lei 12.690/2012).

10. E as pregoeiras da ECT negaram provimento às impugnações da representante com questionamentos semelhantes aos ora formulados a este Tribunal, sob diversos argumentos, entre eles os de que: i) a forma pela qual os serviços objeto dos certames são prestados não caracteriza relação de subordinação, pessoalidade, habitualidade e dependência entre o cooperado e a cooperativa, ou entre o cooperado e o tomador de serviço; e ii) o serviço de transporte de cargas não está incluído entre aqueles relacionados no termo de conciliação judicial celebrado entre a União e o Ministério Público do Trabalho, em 5/6/2003, no qual houve o comprometimento de não contratação de

trabalhadores por meio de cooperativas nas hipóteses de os serviços demandarem a execução em estado de subordinação (peça 2, p. 29/30, e peça 10, 56/64) .

11.Várias disposições dos atos convocatórios levam à conclusão a respeito da possibilidade de terceirização dos serviços em tela junto a cooperativas, até porque englobam o fornecimento dos veículos necessários para transporte urbano da carga postal, os quais, no caso de cooperativas, devem ser, via de regra, de propriedade do cooperado, aceitando-se apenas, excepcionalmente, veículos que estejam em sua posse desde que comprovado com contrato de locação e/ou arrendamento (subitem 5.3.1 da minuta de contrato - peça 3, p. 29, entre outras).

ACÓRDÃO-Acórdão 2777/2017-Plenário – DATA DA SESSÃO: 06/12/2017 – RELATOR: ANA ARRAES

O que se observa no presente julgamento, é que embora a relatora, entenda pela aplicação da súmula, a mesma traz à baila, fundamentações jurídicas e específicas do caso concreto, que ao fim permite a participação da cooperativa no referido certame.

Trata-se de uma excelente abordagem, no entanto, parece ainda não resolver a questão, isso porque, a participação das cooperativas, fica atrelada as condicionantes e a elaboração do edital com especificações para que não as restrinjam.

Observe que houve necessidade de se justificar, a forma pela qual os serviços, objeto dos certames são prestados, que os mesmos não caracterizam relação de subordinação, pessoalidade, habitualidade e dependência entre o cooperado e a cooperativa, ou entre o cooperado e o tomador de serviço e ainda destacou no item 11 que várias disposições dos atos convocatórios levam à conclusão a respeito da possibilidade de terceirização dos serviços em tela junto a cooperativas.

Desta feita, no ano de 2019, esse posicionamento, até então sem divergências, foi enfrentado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.463/2019 – TCU – 1ª Câmara, Relator Bruno Dantas.

O relator a época entendeu como descabida a vedação “apriorística da participação das cooperativas de trabalho em licitações, e encaminhou a referida

decisão para a Comissão de Uniformização de Jurisprudência, a fim de que a Súmula 281 fosse revisitada<sup>5</sup>

Nesse sentido o Ministro Bruno Dantas, **entendeu que o contexto em que foi assinado o Termo de Conciliação entre o Ministério Público do Trabalho e a União**, bem como em que se proferiram os precedentes que embasaram a Súmula TCU 281, **é bem diferente do atual**. Fazendo constar no Acórdão 2.463/2019, que na época, o risco de utilização de cooperativas como meio de burlar a legislação trabalhista era “bem maior, o que, de certa forma, justificava a vedação de contratação desse tipo de associação para a execução de determinados serviços típicos de relação empregatícia”.

Nesse intento, é oportuno considerar que o teor da Súmula 281, TCU é discutível, apesar de não ter sido efetivamente alterada, eis que quando “editada já vigia a Lei 12.349/2010, que inseriu no art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/1993, vedação expressa a qualquer tentativa de cercear a participação de cooperativas em contratações públicas” (ZAGATTO,2022).

Enfatize-se que a alteração proposta pela Lei 12.349/2010, é posterior ao termo de conciliação do Ministério Público do Trabalho, de 2003, bem como aos precedentes (2003 a 2006) que respaldaram a Súmula 281 da referida Corte, perfazendo razões para compreender que se esteja caminhando no sentido de uma mudança de entendimento.

Destaca-se ainda, na decisão proferida o forte argumento de que com a edição da lei, **a preocupação que deve exercer o ente público federal não é com a natureza do serviço a ser contratado, mas com a idoneidade da cooperativa**. O órgão ou entidade pública deverá certificar-se quanto à regularidade de tais sociedades e a relação mantida com seus cooperados, além

---

<sup>5</sup> ZAGATTO, Thiago. Cooperativas em contratações públicas e a amplitude da responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2020/06/24/cooperativas-em-contratacoes-publicas-e-a-amplitude-da-responsabilidade-subsidiaria-da-administracao-publica/>. Acesso em: 05/07/2022.

de exigir a prestação do serviço de forma coordenada, nos termos do art. 7º, § 6º, da referida norma<sup>6</sup>.

No entanto, é necessário observar que ainda contam divergências dentro do próprio TCU, quanto ao assunto, vez que, ainda vige a referida súmula e embora questionável, continua sendo aplicada.

**84. A jurisprudência deste Tribunal é assente acerca da vedação de contratação de cooperativas para a prestação de serviços que, pela forma como usualmente são prestados no mercado em geral, exijam subordinação.** Ademais, constou do multicitado Termo de Conciliação Judicial que, no caso de serviços de limpeza, haveria vedação à contratação.

85. Além de a jurisprudência ser clara a respeito, e muito embora alguns casos possam estar sujeitos a dúvidas (por exemplo, um motorista pode atuar como empregado ou autônomo), entende-se que, no caso de serviços de limpeza, manutenção e conservação predial não é comum, no mercado, pessoas prestarem tais serviços como autônomos. O que distingue um cooperado de um empregado é o fato de que ele, de fato e de direito, atua de forma autônoma, é prestador de serviços, não recebe ordens (muito embora possa haver supervisão e orientações acerca dos serviços), e de que não deve ser captado no mercado, pois já integra a cooperativa. Não passou a integrar a cooperativa porque esta ganhou uma licitação, mas dela já era integrante. Associou-se de forma voluntária, porquanto não pressionado pela possível perda de seu emprego anterior.

86. Assim, não deve ser acolhida a alegação da Petrobras de que somente se pode verificar a existência de subordinação no caso concreto.

(...)

57. No que respeita aos dispositivos da Lei 12.690/2012, tem-se a comentar, inicialmente, que o instituto da 'parassubordinação' (que constaria do inciso II do art. 4º c/c § 6º do art. 7º da referida lei) não vai de encontro ao aludido posicionamento desta Corte que se consolidou com a edição da referida Súmula 281, vale dizer, a coordenação prevista no citado dispositivo legal não é incompatível com a vedação à contratação de serviços que, pela sua natureza, ou pelo modo como são usualmente executados no mercado em geral, exigem a subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado (bem como pessoalidade e habitualidade), até porque a intermediação de mão de obra subordinada, na esfera da cooperativa de trabalho, também é vedada pelo art. 5º da indigitada lei."

ACÓRDÃO-Acórdão1991/2021-Plenário – DATA DA SESSÃO: 18/08/2021 – RELATOR: AROLDO CEDRAZ

---

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.463/2019. Primeira Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 19/03/2019.

Nesse ínterim, tem sido recorrente as representações e atuações junto aos Tribunais de Contas, em editais que preveem a vedação da participação das cooperativas.

Isso porque, a análise de subordinação jurídica, pode ocorrer de forma muito subjetiva, assim, quando a mesma é prevista já em edital, não se sabe ao certo o critério utilizado para interferência, possibilitando um reconhecimento do vínculo de forma antecipada.

Dessa forma, a principal crítica das cooperadas a Súmula 281, é que o contexto em que fora criada não é mais o evidenciado, bem como, o fato de hoje o seu texto legal permitir uma presunção de subordinação jurídica, possibilitando uma proibição sem maiores elementos da participação das mesmas nos certames licitatórios.

O que se destaca de tal fato, é que as cooperativas, cientes da reviravolta jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, e revestidas em suas prerrogativas, recorrerão ao judiciário e aos tribunais de contas sempre que uma impedição editalícia lhes for imposta.

O gestor público, carente de segurança jurídica, poderá se valer das disposições dos artigos 22 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que obrigam aos órgãos controladores a reconhecerem, “na avaliação da regularidade de determinado ato administrativo praticado, as condições fáticas, as dificuldades reais dos gestores e as orientações gerais da época em que o ato foi praticado” (ZAGATTO,2022).

### **3. DO FUNDAMENTO LEGAL – LEI 12.690/2012**

A lei 12.690/2012 – *Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOP* – foi criada com o intento de disciplinar a organização e funcionamento das cooperativas de trabalho, pois

como já destacado, até então esse tipo de organização social era muito utilizada com o propósito de encobrir fraudes.

Essa norma buscou encerrar a insegurança jurídica que pairava sobre essas sociedades, reconhecendo juridicamente as cooperativas de trabalho e garantindo direitos aos seus membros, ao fixar mecanismos de combate às cooperativas de intermediação de mão de obra e estabelecer a Relação Anual de Informações das Cooperativas de Trabalho (RAICT), promovendo o cooperativismo conforme Recomendação n. 193 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). (TEIXEIRA, 2021).

Sendo assim, **com a edição da Lei 12.690/12, não se questiona a equivalência das cooperativas de trabalho com o ordenamento jurídico, tal fato passa a ser incontestável, desde que as cooperativas de trabalho, atuem “em conformidade com a nova legislação, atinjam suas finalidades, melhorando as condições de vida de seus associados”<sup>7</sup>.**

De forma a conceituar a cooperativa de trabalho, dispõe o artigo 2º da Lei 12.690/12, que se trata de uma “sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, **autonomia e autogestão**, visando obter melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho”.

Dessa forma, à necessidade de proximidade da atividade profissional de seus cooperados ao usuário final dos serviços, **os cooperados deverão ter a mesma profissão ou pertencer a uma mesma classe que reúna identidade de interesses em razão da atividade laborativa**, afinal passaram a ser donos do capital do empreendimento cooperativo e autogestores dos negócios comuns<sup>8</sup>.

A relação estabelecida entre a cooperativa e o cooperado não é de emprego, uma vez que decorre do ato cooperativo, que no caso do ramo de trabalho é o negócio-fim da cooperativa, sendo celebrado unicamente com os cooperados que se dispuseram a congregar a atividade em proveito comum. Por essa razão a sociedade não pode ser confundida com prestadora, tampouco com tomadora de serviços, uma vez que reúne a atividade de seus membros para a contratação global de seus serviços (TEIXEIRA, 2021).

---

<sup>7</sup> RODRIGUES, Karen Leite. A Lei nº 12.690/2012 que trata das cooperativas de trabalho, suas inovações e dificuldades práticas, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/36340/a-lei-n-12-690-2012-que-trata-das-cooperativas-de-trabalho-suas-inovacoes-e-dificuldades-praticas>. Acesso em: 04/07/2022.

<sup>8</sup> TEIXEIRA, Marianna Ferraz. Cooperativas de trabalho no Brasil e Lei 12.690/12, 2021. Disponível em: <http://ciriect-revistajuridica.es/wp-content/uploads/dcomp39-02.pdf>. Acesso em: 05/07/2022

Assim, como ponto de destaque da legislação *supra*, tem-se o **artigo 5º da Lei nº 12.690/2012**, em que de forma expressa, **veda a "utilização de cooperativa como intermediadora de mão de obra subordinada"**.

Em sendo assim, o vínculo existente, não se confunde com o contrato de trabalho, o qual pressupõe como requisitos a continuidade, a subordinação, a personalidade e a onerosidade, nenhum dos quais é possível em uma cooperativa de trabalho, dada as particularidades de sua atividade societária.

**A configuração do vínculo de subordinação macula, a própria essência do cooperativismo.** Para tanto, em seu artigo 17, conceitua o que vem a ser a intermediação de mão de obra e estabelece uma multa em caso de descumprimento. *In verbis*:

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

§ 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.

§ 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.

§ 3º 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, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Isso porque, comumente alguns empresários, com o interesse em reduzir os custos, criavam cooperativas de trabalho, essas devidamente registradas, e tornavam aqueles que antes eram seus empregados, em cooperados e membros delas. Dessa forma, os empregados eram demitidos, deixavam de ter os direitos básicos, garantidos na legislação trabalhista, como tributos, férias e décimo terceiro, mas continuavam a trabalhar e exercer a mesma atividade.

Se abstrai dos referidos diplomas legais que o legislador, de forma evidente, teve a intenção de coibir fraudes, vedando, a intermediação de mão de obra sob o

pretexto das cooperativas de trabalho. Guilherme Carvalho e Luiz Felipe Simões (2021), destacam que essa prática abusiva se revela como meio degradante de prestação de trabalho, uma vez que o trabalhador presta serviços em condições próprias de emprego, e sua força de trabalho transfere lucro aos tomadores.

**Em suma, não se pode contratar cooperativa para que prestem serviços a serem executados, cujo modo de ação exija as condições próprias de um vínculo de emprego, isto é, subordinação (hierarquia), pessoalidade e habitualidade (jornada de trabalho) dos trabalhadores. Nesses casos, trata-se, portanto, de emprego precário e estariam atuando como verdadeiras empresas, infringindo as normas vigentes.**

**Mais uma vez, importante trazer à baila, que o constante movimento de representações/ações judiciais é exatamente o fato de constar em edital, desde logo, a vedação a participação de cooperativa, por presunção que o objeto se daria através de subordinação, e assim violaria o disposto no artigo 5º da Lei nº 12.690/2012.**

Ou seja, **aquilo que deveria ser objeto de exame casuístico e de condições subjetivas, passou a ser tratado objetivamente como uma vedação.** Portanto, o melhor entendimento é que o gestor deve permitir a participação das cooperativas nas licitações, se a mesma comprovar atender aos requisitos fixados em edital.

Sabe-se que os princípios devem lastrear as atividades jurídicas, nesse sentido, a fim de atender às mudanças na sociedade que foram ocorrendo com o passar dos anos, e com o fim de evitar as entidades fraudulentas, a referida legislação inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao ser a primeira norma a dispor expressamente os princípios que orientam as cooperativas de trabalho.

Em seu artigo 3º traz ao rol alguns princípios e valores que não eram considerados antes da publicação da presente lei. Antes da publicação da lei, eram considerados apenas 07 (sete) princípios, com a entrada em vigor da nova

lei, foram acrescentados ao rol de princípios do Cooperativismo, mais 04 (quatro), quais sejam:

Art. 3º A Cooperativa de Trabalho rege-se pelos seguintes princípios e valores:

- I - adesão voluntária e livre;
- II - gestão democrática;
- III - participação econômica dos membros;
- IV - autonomia e independência;
- V - educação, formação e informação;
- VI - intercooperação;
- VII - interesse pela comunidade;
- VIII - preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa;**
- IX - não precarização do trabalho;**
- X - respeito às decisões de assembleia, observado o disposto nesta Lei;**
- XI - participação na gestão em todos os níveis de decisão de acordo com o previsto em lei e no Estatuto Social.**

Por fim, no intuito de reforçar o direito das cooperativas participarem das licitações, o **artigo 10 da Lei nº 12.690/12**, prevê expressamente que **a cooperativa de trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública “que tenham por escopo os mesmos serviços, operações ou atividades previstas em seu objeto social”**.

Sendo assim, é evidente o avanço legislativo naquilo que diz respeito às cooperativas, essa Lei reconhece as especificidades e singularidades das mesmas e principalmente, confere arcabouço legal para evitar fraudes de terceiros que visem se aproveitar dessa forma societária.

#### **4. DO FUNDAMENTO LEGAL – LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021)**

A nova Lei de Licitações – Lei Nº 14.133/2021, embora já esteja em vigor, o seu artigo 193, II, estabeleceu o prazo de dois anos de transição (findando em 1º de abril de 2023) até que aqueles outros regimes jurídicos sejam definitivamente revogados, em sendo assim, até que se finde este prazo, as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, estados, Distrito Federal e municípios, poderão optar por utilizar uma ou outra legislação em seus processos de licitação.

Adentrando ao tema, em inovação a legislação anterior, fez constar em seu artigo 16, disposições a respeito da participação das cooperativas, nos procedimentos licitatórios. Vejamos:

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.

Especificamente, deve-se atentar as disposições dos incisos III e IV, os quais destacam que as participações das cooperativas nos certames licitatórios devem observar **se o objeto que se pretende contratar guarda conformidade com o objeto social da cooperativa e se ele pode ser executado por "qualquer cooperado, com igual qualificação"**.

Vê-se que a primeira exigência, está em conformidade com o já disposto e destacado no tópico anterior, qual seja, artigo 10, §2º, da Lei nº 12.690/2012, segundo o qual "a Cooperativa de Trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social".

No entanto, a exigência que consta no inciso III, "qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado" não restou suficientemente clara, embora acredita-se que a intenção legislativa era abordar as condições para contratação de cooperativas, abordadas na Instrução Normativa Seges-MPDG nº 5/2017<sup>9</sup> – *Dispõe sobre as regras e diretrizes do*

---

<sup>9</sup> Instrução Normativa Seges-MPDG nº 5/2017. Disponível em: [https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/IN\\_n05de26de2017Hiperlink.pdf](https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/IN_n05de26de2017Hiperlink.pdf). Acesso em: 04/07/2022

*procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional –:*

Artigo 10 - A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar:

I - 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; [...]

§ 2º O serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos cooperados, vedada qualquer intermediação ou subcontratação

Ou seja, nada mais é do que reforçar as disposições do artigo 5º da Lei 12.690/2012, em que não devem haver subordinação entre os cooperados, evitando-se, assim, a intermediação de mão de obra.

Guilherme Carvalho e Luiz Felipe Simões destacam que **à participação de cooperativas em licitações que envolvam terceirização de serviços prestados com subordinação, pessoalidade e habitualidade afronta a Lei nº 12.690/2012 e a Lei nº 14.133/2021, além de evidentemente expor a Administração ao risco de ser demandada judicialmente** e ter que honrar, subsidiariamente, obrigações trabalhistas que surjam na vigência do contrato administrativo e que são típicas de uma relação de emprego.

## **5. JURISPRIDÊNCIA DO TCE/ES**

No âmbito do Tribunal de Contas do Espírito Santo o entendimento em diversos julgados, - como nos casos dos Acórdão TC 1578/2018-Plenário; Acórdão TC-576/2017-Plenário, Acórdão TC 1170/2019 – Segunda Câmara – **pela aplicação da Súmula 281, TCU.**

Sucedo que em recente decisão aos autos do TC 02792/2020-6, em sede de medida cautelar, foi iniciada divergência a este entendimento, em que divergi do relator, ao propor a necessidade de revisão da Súmula 281 do TCU, *in verbis*:

Com o advento das Leis 12.349/2010 e 12.690/2012, entendo que, inaugurou-se, um novo regramento jurídico acerca das cooperativas, o qual requer a revisão da Súmula 281 do Tribunal, isso porque as referidas legislações são posteriores aos procedimentos que

respaldaram a criação da súmula. Sendo inclusive este o encaminhamento dado pelo Relatora Ana Arraes, no Acórdão 2777/2017-Plenário.

Esclareço: a Lei 12.349/2010 acrescentou a expressão "inclusive nos casos de sociedades cooperativas" ao §1º do art. 3º da Lei de Licitações, abaixo transcrito:

§ 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;

Dessa forma, entendo que a lei proibiu explicitamente a inserção de cláusulas no edital visando impedir a participação de cooperativas. A Lei 12.349/2010 inverteu a lógica para que a exclusão de cooperativas de certames passasse a ser exceção.

Aliás, a participação de sociedades cooperativas nas licitações públicas não é apenas permitida, mas estimulada pelo Poder Público, conforme se infere da leitura do art. 34 da Lei Federal nº 11.488/2007, cujo teor estabelece que as benesses garantidas às microempresas e empresas de pequeno porte sejam também estendidas às sociedades cooperativas como forma de incentivar esse tipo de organização.

**Passo a entender que a regra, é que a participação de cooperativas, conforme estabelecida no §2º do art.10 da lei 12.690/12: ‘A Cooperativa de trabalho não poderá ser impedida de participar de procedimentos de licitação pública que tenham por escopo os mesmos serviços, operações e atividades previstas em seu objeto social’. O que é vedada é a contratação de cooperativas fraudulentas, aquelas que se caracterizam como intermediadoras de mão-de-obra, conforme previsão do art. 5 da lei 12.690/12.**

No entanto, esse não foi o posicionamento final da corte, tendo sido vencido nos termos do voto complementar do nobre relator, “*ao entender que a referida súmula encontra-se em plena vigência e afim de observar a segurança jurídica, é preciso que se respeite o entendimento atual acerca da aplicação da Súmula 281 do TCU*”, acompanhada de farta jurisprudência no mesmo sentido.

De início, entendo ser pertinente reiterar que o a Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União, mencionada, inclusive, no corpo do voto-vista do Conselheiro Rodrigo Coelho, continua em plena vigência.

[...]

Sobre este fato, é interessante observamos o que prescreve o princípio jurídico do ***tempus regit actum***, isto é, o “tempo rege o ato”. Este

determina que as relações jurídicas devam ser analisadas sob a lei vigente à época dos fatos.

Digo isso, pois, em se fazendo uma adequação da sua aplicação neste caso concreto, é preciso que se respeite o **entendimento atual** acerca da aplicação da Súmula 281 do TCU, acompanhada de **farta jurisprudência no mesmo sentido**, a exemplo dos julgados do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.204.186/RS e RMS 25.097/GO)<sup>10</sup>, sendo, inclusive, aplicada em diversos julgados no âmbito desta Corte de Contas.

Assim, não há como ignorarmos a plena vigência do juízo prescrito na Súmula 281 e demais julgados.

Ainda que o Exmo. Conselheiro entenda **estarmos caminhando para uma mudança sobre a concepção do assunto**, o que provocaria a consequente revisão da Súmula 281 do TCU, é necessário que esta Corte de Contas deva obediência ao que é aplicado e pacificado **atualmente, respeitando a segurança jurídica que se espera das suas decisões**.

**Advirto que a superação de um precedente normativo deve, necessariamente, observar as formalidades procedimentais para que se mantenha a ordem dos julgamentos**. É dessa forma que o sistema é capaz, inclusive, de evitar o se profiram decisões arbitrárias ou conflitantes.

Ressalta-se que ao fim, o processo fora extinto com o julgamento de mérito prejudicado, pela perda superveniente do objeto, já que o certame ao qual havia sido apontada as irregularidades, havia sido revogado.

## **6. GOVERNANÇA NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

Sem verticalizar para a defesa da permissão ou não das cooperativas nas contratações públicas, cabe aqui apenas sinalizar que a razão em que se deu a criação da Súmula 281, é legítima, todavia, ocorreram mudanças significativas na legislação para que se possa voltar a debater e até mesmo reconsiderar seus termos.

**Sendo assim, os critérios que envolvem a súmula, por si só, não se tratam de elementos errôneos, o que cabe a revisão é sua abrangência, como vem sendo interpretada e aplicada, ou seja, a exigência de que não haja subordinação entre os cooperados é legítima, inclusive se trata de critério**

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://transparencia.serra.es.gov.br/MostraArquivo.ashx?AnexoLicitacaold=1>> 2665:acesso em. 3.06.2020.

**da nova Lei das Cooperativas, o que se propõe debate, é quanto a metodologia aplicada aos editais pela Administração, visto que a subordinação tem sido tratada como elemento objetivo nos certames, para desde já, eliminar a participação das entidades cooperadas.**

Destaca-se que importantes metodologias podem ser adotadas tanto no âmbito da Administração como no das entidades cooperadas, para que o procedimento se torne ainda mais transparente e íntegro, dando segurança a ambas as partes.

**No âmbito da Administração pode-se falar no estabelecimento de um sistema de controle interno integrado,** que oriente as decisões da administração com clareza e equidade.

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados, divulgação e conformidade. (GOVERNO FEDERAL, 2021)

O apoio das áreas promotoras de **controle interno** proporciona maior segurança para que as demais áreas desenvolvam um trabalho com maior segurança e respaldo, sendo um relevante **mecanismo para o exercício da governança pública**, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Atua como uma forma de contribuir para que o interesse público seja efetivamente exercido, garantindo o bom gerenciamento dos negócios públicos, ao dar maior transparência na aplicação de recursos, ao atuar preventivamente na identificação e correção de inconsistências no modelo de gestão adotado pelo administrado.

Decreto 9.203/2017, Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública; Parágrafo III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Segundo descreveu o professor Benigno Núñez Novo<sup>11</sup>, *a missão do controle interno é a de fornecer aos gestores, de todos os níveis, informações para a tomada de decisão, relatos que venham auxiliar o controle dos processos, com o objetivo de alcançar as metas estabelecidas e resguardar os interesses da organização, colaborando na definição de suas responsabilidades, fornecendo análises, apreciações, recomendações, pareceres e acima de tudo, informações relativas às atividades examinadas, propiciando, assim, um controle efetivo a um custo razoável.*

Reforçando a **responsabilidade da alta administração** no fortalecimento do sistema de controles internos a nova lei de licitações e contratos (Lei 14.133/2021, art. 11; Parágrafo único), prevê que seus trabalhos devem ser pautados em uma análise minuciosa dos riscos operacionais para poder desenvolver controles específicos para cada situação.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

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.

Dessa forma, ao considerar o histórico de entendimentos (acórdãos, súmulas citadas) dos Tribunais de Contas em decorrência das constantes fraudes ocorridas nas contratações de cooperativas, tal previsão traz destaque quanto à **mitigação dos riscos** relacionados a essas contratações.

Dentre os principais riscos de conformidade aos quais toda organização está sujeita, pode-se destacar:

Risco reputacional referente à exposição ou associação da marca, mas principalmente da imagem da organização à elementos degradantes

---

<sup>11</sup>NOVO, Benigno Núñez. A importância do controle interno na Administração Pública, 2019. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10996/A-importancia-do-controle-interno-na-Administracao-Publica-> Acesso em: 09 de julho de 2022.

tais como: trabalho escravo, discriminação, assédio sexual e moral, corrupção;

Risco de corrupção por meio do uso inapropriado de qualquer tipo de intervenção buscando alcançar para si ou um terceiro algum tipo de vantagem indevida.

Risco de fraude interna com o propósito de obter vantagens indevidas, para si ou para terceiros, comumente por meio de omissões, simulações, abuso de poder, quebra de confiança, infração de regras, dentre outros.

Risco de não conformidade legal ou regulatória pela falta de cumprimento da legislação e/ou regulamentação externa relacionadas ao negócio da Instituição e às normas e procedimentos internos estabelecidos.

Risco financeiro envolvendo a exposição inadequada das operações financeiras da Instituição, informações internas insatisfatórias, dúvidas sobre a relevância e a fidedignidade das informações financeiras que garanta à alta administração que nenhum fato importante deixou de ser considerado.

Risco tributário que podem influenciar um resultado tributário incalculado em razão da não conformidade tributária. Ocorre com a falta de cumprimento das obrigações tributárias acessórias e também tem relação com a obrigação tributária principal quando há, por exemplo, o pagamento de tributo em valor menor do que o devido, normalmente por interpretações incorretas quanto à legislação.<sup>12</sup> (LAMBOY, 2017)

O propósito é permitir que os riscos inerentes à contratação das cooperativas sejam identificados, mensurados, mitigados e controlados de forma apropriada. Não se pode mais ter uma visão do risco baseado em sentimento ou intuição, é preciso uma base metodológica bem estruturada, passando a ter parâmetros para permissão ou negativa, quanto a participação das mesmas nas licitações e por via de consequência contratações junto à Administração.

Assim, às **cooperativas, podem adotar um Programa de Integridade**, levando em consideração os pilares sugeridos no Art. 57 do Decreto nº 11.129/2022 que regulamenta a Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção), e revoga o anterior Decreto nº 8.420/2015, quais sejam:

Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;

---

<sup>12</sup> LAMBOY, Christian Karl de. Manual de Compliance. São Paulo: Instituto Arc, 2017.

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;

V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para:

a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;

b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e

c) realização e supervisão de patrocínios e doações;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

A importância de se estruturar um **Programa de Integridade** nas organizações perpassa por diversos benefícios, como por exemplo: vantagens competitivas, melhoria na imagem e reputação, melhoria no ambiente organizacional, consonância com as normas e regras vigentes, dentre outras.

Dessa forma, para que seja possível compreender os benefícios, é necessário introduzir um breve conceito sobre o tema.

O termo da língua inglesa "to comply" originou a palavra *Compliance*, que não possui tradução literal para a língua portuguesa, mas é entendida como conformidade, observância e submissão.<sup>13</sup>

Na governança corporativa o assunto está relacionado com o cumprimento das normas e leis em que a organização esteja submetida, bem como das regras, processo e procedimentos internamente instituídos.

Em outras palavras: trata-se de um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de regularização, auditoria e incentivos à denúncia de irregularidades que, pela efetiva aplicação do código de conduta e das políticas e diretrizes da organização, objetivam prevenir, detectar e corrigir desvios, fraudes, irregularidades e quaisquer outros atos ilícitos praticados contra a própria pessoa jurídica e/ou contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. O que se busca é prevenir e minimizar os riscos das atividades exercidas pela organização através do cumprimento de todas as regras, leis, dos procedimentos, dos regulamentos e dos controles a que cada empresa está sujeita, partindo dos regramentos impostos pelas agências reguladoras do governo, passando pelas regras contábeis, tributárias e ambientais, e até à observância completa e total da legislação anticorrupção em vigor no país. (Zenkner, 2019, p. 370)

Recentemente foi publicado o Decreto nº 11.129/2022, revogando o Decreto nº 8.420/2015, que também dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dentre as mudanças algumas foram implementadas algumas atualizações nos requisitos de um Programa de Integridade, merecendo destaque no enfoque do presente estudo – das entidades e organizações cooperadas –, são eles:

O **comprometimento da alta direção** será medido não apenas por seu apoio inequívoco ao Programa da empresa ou organização, mas também pela destinação adequada dos recursos para o seu funcionamento.

Além da **análise periódica de riscos** para a melhoria contínua do Programa de Integridade, as organizações agora também devem reavaliar esses riscos

---

<sup>13</sup> ZENKNER, Marcelo. Integridade Governamental e Empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

periodicamente, bem como, mais uma vez, alocar recursos de forma eficiente para a gestão adequada dos riscos.

O novo Decreto também inova estabelecendo que o **Canal de Denúncias** da empresa ou organização deve dispor não apenas de mecanismos destinados à proteção dos denunciantes de boa-fé, como também para o tratamento adequado das denúncias realizadas.

Existem elementos que são essenciais para garantir efetividade e segurança, tanto para o denunciante como para quem recebe a denúncia, como por exemplo, acessibilidade, possibilidade de anonimato, sigilo, divulgação, devida tratativa – demonstrar fluxo metodológico através de uma **Política Interna de Tratamento das Denúncias**, integridade e compromisso – proteção à retaliação, mas sobretudo o canal de denúncia deve ser amplamente divulgado e disponibilizado ao público interno e externo e cada organização deve avaliar sua estrutura e identificar qual modelo se adequa melhor a sua realidade podendo contar com auxílio de empresas terceirizadas, ou até a criação de mecanismos gerenciados internamente.

Os tipos de denúncias recebidas pelo canal podem variar bastante, como por exemplo: Assédio; Abuso de Poder; Discriminação; Retaliação; Conduta ética e/ou inadequada; Corrupção; Lavagem de Dinheiro; Financiamento ao Terrorismo; Conflito de Interesses; Nepotismo; Desvios de Recursos; Uso Indevido de Informações (fraude interna) e Trabalho Infantil.

Caberá a Política Interna de Tratamento das Denúncias garantir que o fluxo de tratamento assegure a transparência, equidade, padronização e segurança de todos envolvidos.

**Due Diligence:** A partir de agora o procedimento deve ser realizado não apenas para fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários, como para despachantes, consultores, representantes comerciais, associados e cooperados. Foram ainda incluídos nesse rol de diligência as pessoas expostas politicamente, seus familiares, colaboradores e pessoas jurídicas na qual estes

participem. Também foi acrescentado a necessidade de realização de *due diligence* quando da realização e supervisão de patrocínios e doações.

Conceituando, esse processo é denominado pelo ramo empresarial como *Due Diligence* e pode ser entendido como a **análise de riscos de terceiros** que se relacionam com uma organização.

É um instrumento fundamental para que se tenha conhecimento prévio dos riscos da contratação de um parceiro antes do momento de firmar o compromisso e, conseqüentemente, mitigar uma série de riscos. Esse processo poderá se adaptar de acordo com a complexidade do objeto contratado.

Os gestores devem ter atenção prioritária aos riscos relacionados à imagem e reputação da pessoa, isso porque ter no quadro de cooperados parceiros corruptos, envolvidos em escândalos, ou até que atuem de forma contrária aos valores trabalhados internamente podem acarretar em conseqüências irreversíveis.

Há tempos que as empresas já realizam avaliações periódicas de seus fornecedores para aferir questões como qualidade, capacidade produtiva, atendimento e logística. Mas a área de compliance precisa olhar com um pouco mais de atenção para essa questão, buscando entender em que **riscos não operacionais** um determinado fornecedor da empresa pode incorrer, que passam por questões relacionadas à correta apuração dos tributos, relacionamento com governos, uso de mão de obra terceirizada e riscos de lavagem de dinheiro.<sup>14</sup>

(GONSALES,2016, p. 94-95)

Outro ponto de extrema atenção que os dirigentes das organizações devem se atentar é pelo fato de que a Lei 12.846/2013 prevê a responsabilidade objetiva para os atos das organizações ou dos seus parceiros. Isso significa que qualquer ato praticado em nome da organização, seja por seus funcionários, empresas terceiras, parceiras ou cooperados, pode desencadear em responsabilização e sanções previstas no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

---

<sup>14</sup> GONZALES, Alessandra; SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; KIN, Shin Jae; MUZZI, Renata; FALCETTA, Giovanni; JIMENE, Camilla do Vale; VAINZOF, Rony; SOUZA, Jose Leonelio de. Compliance: a nova regra do jogo. São Paulo: Lec Editora e Organização de Eventos Ltda, 2016.

Uma das principais consequências da responsabilidade objetiva estabelecida na lei federal brasileira número 12. 846/2013 envolve o relacionamento com terceiros, quais sejam, empresas que prestam serviço, advogados, despachantes aduaneiros, contadores, representantes comerciais, etc. Isso significa, em outras palavras, que, se um preposto da empresa contratada se envolver com corrupção, a empresa contratante será responsabilizada.<sup>15</sup>

(ZENKNER, 2019, p. 384)

De forma prática, a estrutura de governança e os gestores devem empregar seus esforços em uma cultura organizacional que privilegie a aderência com todas essas normas. Em outras palavras, para que os benefícios sejam percebidos, interna e externamente, não é suficiente que seja ditada uma diretriz a ser seguida, deve ser realizado um trabalho para se internalizar os valores de integridade em toda organização.

E como passo inicial, **a alta administração, deve trabalhar no sentido de estabelecer políticas e processos internos com o objetivo de alcançar o cumprimento dos requisitos e implementação de boas práticas que sustentam todo o trabalho de um Programa de Integridade. Lançando mão de diagnósticos, dos controles internos, auditorias e da matriz de riscos de *compliance*.**

Além disso, é necessário monitorar a maturidade organizacional e os pontos de alerta para se sustentar um Programa de Integridade com capacidade de se manter firme e ativo ao longo dos anos.

No que tange as **entidades cooperadas, resta evidente, que uma cultura de *compliance*, expressado em um Programa de Integridade, além da melhoria no ambiente de trabalho, mitigaria as chances de fraudes, aumentando sua confiança e credibilidade.**

## 7. REFERÊNCIA

---

<sup>15</sup> ZENKNER, Marcelo. Integridade Governamental e Empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 de julho de 2022.

BRASIL. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 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: [planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 de julho de 2022.

BRASIL. **LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 09 de julho de 2022.

BRASIL. **LEI Nº 12.690, DE 19 DE JULHO DE 2012**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOOP. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12690.htm). Acesso em: 09 de julho de 2022.

BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 25 DE MAIO DE 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/INn05de26demaiode2017Hiperlink.pdf>. Acesso em: 04/07/2022.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 2.463/2019. Primeira Camera. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 19/03/2019.

CARVALHO, Guilherme e SIMÕES, Luiz Felipe. **Os requisitos na nova Lei de Licitações para a participação de cooperativas** (2021). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-23/carvalho-simoes-lei-licitacoes-cooperativas>. Acesso em: 05/07/2022.

ESPÍRITO SANTO [Estado]. Tribunal Contas do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <https://diario.tcees.tc.br/Noticia/BaixarDocumento?idDocumento=3052386>. Acesso em: 09 de julho de 2022.

NOVO, Benigno Núñez. **A importância do controle interno na Administração Pública**, 2019. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/10996/A-importancia-do-controle-interno-na-Administracao-Publica->. Acesso em: 08/07/2022.

RODRIGUES, Karen Leite. **A Lei nº 12.690/2012 que trata das cooperativas de trabalho, suas inovações e dificuldades práticas**, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/36340/a-lei-n-12-690-2012-que-trata-das-cooperativas-de-trabalho-suas-inovacoes-e-dificuldades-praticas>. Acesso em: 04/07/2022.

TEIXEIRA, Mariana Ferraz. **Cooperativas de trabalho no Brasil e lei 12.690/12**, 2021. Disponível em: <http://ciriec-revistajuridica.es/wp-content/uploads/dcomp39-02.pdf>. Acesso em: 05/07/2022

ZAGATTO, Thiago. **Cooperativas em contratações públicas e a amplitude da responsabilidade subsidiária da Administração Pública**, 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2020/06/24/cooperativas-em-contratacoes-publicas-e-a-amplitude-da-responsabilidade-subsidiaria-da-administracao-publica/>,. Acesso em: 05/07/2022.

LAMBOY, Christian Karl de. **Manual de Compliance**. São Paulo: Instituto Arc, 2017.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GONZALES, Alessandra; SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre; KIN, Shin Jae; MUZZI, Renata; FALCETTA, Giovanni; JIMENE, Camilla do Vale; VAINZOF, Rony; SOUZA, Jose Leonelio de. **Compliance: a nova regra do jogo**. São Paulo: Lec Editora e Organização de Eventos Ltda, 2016.