

---

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL N.º 058/2023**

---

**De :** Renacoop Cooperativa  
<renacoopcooperativa@gmail.com>

seg., 08 de jan. de 2024 17:37

 1 anexo

**Assunto :** IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL  
N.º 058/2023

**Para :** licitacao@buzios.rj.gov.br

As imagens externas não são exibidas. [Exibir as imagens abaixo](#)

---

Prezados;

Segue a impugnação da Cooperativa Renacoop em anexo e neste corpo do e-mail.

**SOLICITAMOS QUE ACUSE O RECEBIMENTO.**

At.te,

Jairo.

Ilmo Sr. Pregoeiro da Comissão Licitatória da Coordenadoria Especial de Licitações e Contratos da Prefeitura de Armação de Búzios – rio de janeiro.

Pregão Presencial nº: 058/2023

Processo Administrativo nº: 4303/2023

**A Renascer Cooperativa de Trabalho – Renacoop**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 04.920.616/0001-31, com sede nesta capital na Avenida Rio Branco Centro,04 – sala 1404 - Centro, Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, CEP 20090–000, vem respeitosamente, por seu representante legal *in fine* assinado, com fulcro no artigo xxx da Lei 8.666/1993 e subitem 17.4 do instrumento convocatório, apresentar IMPUGNAÇÃO, pelos fatos e argumentos que passa aduzir:

**I. Dos Fatos:**

Consoante é de conhecimento público a Coordenadoria de Licitações e Contratos, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Saúde de Armação dos Búzios

tornou público para conhecimento dos interessados a realização de licitação na modalidade **PREGÃO**, na forma **PRESENCIAL**, critério de julgamento **MENOR PREÇO POR LOTE**, cujo objeto será Registro de Preços para prestação de serviço de gerenciamento e operacionalização de profissionais da área de saúde (profissionais médicos).

Contudo, lastreado em entendimento ULTRAPASSADO e mais do que SUPERADO pela Corte de Contas da União, vedou a participação de sociedades constituídas sob a forma de cooperativa, consoante subitem 9.1-4:

9.1-4. Quando tratar-se de Serviço, as constituídas sob a forma de sociedades cooperativas de mão-de-obra, tendo em vista que a natureza do serviço e o modo como é usualmente executado no mercado demandam a existência de vínculo de subordinação jurídica entre os profissionais e a contratada, bem como estão presentes os elementos de pessoalidade e habitualidade, conforme artigos 4º, inciso II, e 5º, da Lei Federal 12.690/2012 e a Súmula 281 do TCU

Como visto, utilizou fundamentação outrora revisada e “derrubada” pelo próprio Tribunal de Contas da União, na ocasião do julgamento do Acórdão 1587/2022-TCU-Plenário. Culminando na ineficácia e inutilização do sumulado 281-TCU, face a uniformização de novo entendimento jurisprudencial. Senão, vejamos:

## **II. Dos Fundamentos de Direito que Autorizam a Participação de Cooperativas no Presente Certame e Demais Licitações Públicas:**

A participação de cooperativas de trabalho foi oportunizada por força da Lei 12.690, de 19 de julho de 2012, que dispõe sobre a sua organização e funcionamento e; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOOP; revogando o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, em seu art. 10, §2º, determinou:

DO FUNCIONAMENTO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO  
Art. 10. A Cooperativa de Trabalho poderá adotar por objeto social  
qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social.

(...)

§ 2º 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 mesmo entendimento foi sedimentado com a edição da Nova Lei de Licitações nº 14.333/21, em seu artigo 16:

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.

Contudo, ainda que a participação das cooperativas fosse legalmente garantida, existiam alguns cenários que impediam sua efetiva atuação, especificamente aqueles previstos pela Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União.

Referido sumulado aduz que: *"é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade".*

Historicamente, a súmula 281 do TCU ela foi publicada exatamente 8 (oito) dias antes da lei nº 12.690/12 e na ocasião foi utilizada como instrumento impeditivo da participação de cooperativas em processos licitatórios.

No entanto a Corte de Contas em 2019 começou a trazer um entendimento mais justo e moderno ao tema. No Acórdão 2.463/2019 – TCU – 1ª Câmara, Relator Bruno Dantas, o Tribunal reputou indevida a **vedação apriorística da participação das cooperativas** de trabalho em licitações, e encaminhou a referida decisão para a sua Comissão de Uniformização de Jurisprudência, a fim de que a Súmula 281 fosse reanalisada.

Posteriormente em sede do Acórdão 1.587/2022-TCU-Pleno, a Corte de Contas Federal considerou possível a participação de cooperativa de trabalho em licitação destinada à contratação de serviços de enfermagem por hospital público federal.

Na decisão o TCU optou pela deferência à escolha legislativa que proíbe à Administração embarçar a participação de cooperativas nas licitações (art. 10, §2º, da Lei 12.690/2012) a observar o princípio basilar da competitividade e interesse público. Ainda, enfatizou que o art. 10, *caput*, autoriza às Cooperativas a “adotarem por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social”.

Nesse sentido entendeu a Corte de Contas que a lei não teria instituído uma lista de serviços vedados às cooperativas, nem delegado a ato infralegal a imposição de tais limites.

Para o Tribunal a Lei prevê mecanismos próprios para a análise da regularidade de funcionamento das cooperativas, entre os quais, as regras de criação e de funcionamento garantindo o exercício coordenado da autonomia, revezamento nas atividades de coordenação, proibição a sua utilização para a mera intermediação de mão de obra. Entendeu ainda que o legislativo teria atribuído ao Ministério do Trabalho a função de fiscalizar o adequado cumprimento da Lei, e aplicar as sanções pertinentes, ressalvada a hipótese de ação judicial para dissolução da cooperativa fraudadora (art. 17, *caput* e §3º, da Lei 12.690/2012).

Dentre as várias passagens textuais do Acórdão 1587/2022, algumas merecem os devidos destaques, são elas:

(...)

12. Destaco, nesse sentido, o entendimento e as ponderações realizadas pelo ilustre Ministro Benjamin Zymler, relator do

precedente Acórdão 1815/2003-TCU-Plenário (paradigmático), que se somaram àquelas inicialmente apresentadas pelo eminente Ministro Bruno Dantas.

13. Sua Excelência ponderou, durante os debates, que o então Ministério do Planejamento, ao editar a **IN 5/2017-Seges/MP, inseriu nela uma "chave" para que a contratação das cooperativas possa ser realizada evitando a relação de subordinação e pessoalidade.** Ainda, que se pretendida a contratação das cooperativas, haveria que se estabelecer condições para tanto. E essas condições estariam previstas no art. 10, inciso II, da IN 5/2017, quando se dispõe que *"A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar: II - (...) que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição"* (n. g.)

14. Assim, concluiu Sua Excelência, com tal apontamento, que se **observado esse dispositivo da instrução normativa não haveria como se estabelecer uma relação estática de subordinação e habitualidade na prestação do serviço pelo cooperado.** Desse modo, caberia apenas efetuar-se determinação para observância do referido dispositivo, com respectiva utilização dos instrumentos de fiscalização do cumprimento pelo contratado, previstos também na referida norma. (n. g.)

15. A sugestão de Sua Excelência, portanto, consistiu em determinar ao Hospital Central do Exército que exija da Renacoop – Renascer Cooperativa de Trabalho, se assim não o fez, a **apresentação do modelo de gestão operacional em rodízio,** na forma prevista no edital do Pregão Eletrônico 108/2021, para que possa ser convalidado o contrato decorrente do certame ora em análise. (n. g.)

(...)

Por óbvio, a vedação do subitem 9.1-4 se mostra contrária ao dever constitucional de estímulo e apoio ao cooperativismo (art. 174, §2º da Constituição Federal de 1988). Dever antes previsto no §2º do art. 2º, do Estatuto Legal das Cooperativas, Lei 5.764/1971, recepcionado pela CF/1988: “A ação do Poder Público se exercerá, principalmente, mediante prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas”.

Acrescenta-se a estes esclarecimentos a edição das leis 13.429/2017 e 13.467/2017, que disciplinaram a terceirização, adjetivando-a de irrestrita, somado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, de que podem ser terceirizadas mesmo as atividades-fim, eventual contratação de profissional de enfermagem cooperado não mais se afigura indicativo de fraude à lei, consoante proibia o artigo 5º da lei 12.690/2012.

Inclusive, a 4ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho – TST decidiu que não há vínculo de trabalho entre o membro de uma cooperativa e o tomador de serviços, após a vigência das leis que aprovaram a terceirização de atividades-fim.

Para o TST não houve ilicitude na contratação de uma auxiliar de enfermagem de São Paulo que teria sido obrigada a se associar à Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde (CooperSaud) para prestar serviço à Home Health Care Doctor Serviços Médicos Domiciliares.

De acordo com o relator da ação, ministro Caputo Bastos, o artigo 5º da Lei 5.764/1.971, garante que as cooperativas podem adotar como objeto “qualquer tipo de serviço, operação ou atividade, donde se conclui inexistir empecilho legal para a constituição das chamadas ‘cooperativas de trabalho’ ou ‘cooperativas de mão de obra’, nas quais um grupo de pessoas de determinada categoria profissional se unem para prestar serviços a terceiros, em troca de uma contraprestação pecuniária”.

Para estes casos, o artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho determina que não há vínculo entre o sócio cooperado e o tomador de serviços. Portanto, com a alteração legislativa, nos casos de contratação de cooperativa para a prestação de mão-de-obra especializada de enfermagem, não há mais a presunção de ilegalidade na contratação, nem vínculo empregatício entre cooperado e tomador de serviço.

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.

Nesta esteira, asseveramos que a responsabilidade da administração pública demanda preenchimento exaustivo dos regramentos de fato e direito, a começar pelo entendimento atual do STF na Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) 16, que veda a responsabilização automática da administração pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos.

Referido posicionamento não é novidade, sempre existiu. Afinal, a responsabilidade da administração pública só ocorre nos casos em que tenha ocorrido falha na fiscalização dos contratos, trata-se de previsão da Lei 8.666/1993, artigo 71, *in verbis*:

Artigo 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o registro de imóveis

Assim, reforçado o posicionamento de que a responsabilidade da Administração Pública só decorre quando houver flagrante falha na fiscalização do contrato, entendimento que já era explicitado na Súmula 331 do TST.

Súmula 331 do TST

(...)

V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666/1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero

inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Ou seja, a obrigatoriedade da fiscalização esta normatizada expressamente, conforme os seguintes artigos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

(...)

**III - fiscalizar-lhes a execução;**

(...)

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. Parágrafo único. Cabe à administração fiscalizar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade nos serviços e nos ambientes de trabalho.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e **fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

A principal reviravolta e INAPLICABILIDADE da Súmula 281, é que o contexto em que fora criada não é mais o evidenciado hodiernamente o que é fato inconteste, assim como o fato de nos dias atuais o texto da súmula traz uma presunção de subordinação jurídica inadequada e eivada de atecnia, possibilitando uma proibição sem maiores elementos da participação das mesmas nos certames licitatórios a ferir os princípios basilares da competitividade, isonomia, economicidade e do interesse público que resta prejudicado com o impedimento de participação de licitantes em torneios licitatórios.

Em consonância com as diretrizes determinadas pelo TCU no julgamento do Acórdão 1587/2022-TCU-Plenário, toda a gestão operacional dos serviços prestados por intermédio de cooperativas devem ser executados de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e

as de preposto, conforme determina o artigo 68 da Lei nº 8.666/1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

Por todo o exposto, é segura a contratação de uma sociedade constituída sob a forma de cooperativa. Ressaltando que a única relação existente no referido certame licitatório e doravante contratação, faz-se entre Administração Pública e a Cooperativa, afastando proximidade direta com os colaboradores cooperados, mediante hierarquia organizacional interna aplicada na prestação dos serviços, mediante modelo de gestão operacional em rodízios.

Importante frisar que a negativa da participação de cooperativas, em certames licitatórios, afronta direito líquido e certo. Ensejando o desembaraço da celeuma, através das medidas judiciais cabíveis.

### **III. Dos Pedidos:**

Face o exposto, requer seja recebida a presente IMPUGNAÇÃO e julgada procedente, com efeito para:

- a) Permitir a participação de cooperativas de mão de obra, consoante as razões apresentadas e consequente exclusão do subitem 9.1-4 do Edital de convocação;
- b) Alternativamente, caso não contemplado o pedido acima, seja a presente licitação - Pregão Presencial nº: 058/2023 - Processo Administrativo nº: 4303/2023 - Coordenadoria de Licitações e Contratos - Secretaria Municipal de Saúde de Armação de Búzios, CANCELADA/ANULADA plenamente por afronta aos princípios da isonomia, legalidade e competitividade.

Nestes termos,  
p. deferimento.

Rio de Janeiro, 08 de Janeiro de 2023.

**Renascer Cooperativa de Trabalho – Renacoop**  
**CNPJ/MF nº. 04.920.616/0001-31**

--

**RENACOOP - RENASCER COOPERATIVA DE TRABALHO**  
**CNPJ: 04920616/0001-31**

Avenida Pastor Martin Luther King Júnior, n.º 126 - Bloco 1 - Sala 330 - CENA - Del Castilho - Rio de Janeiro - CEP. 20765-000.

[renacoopcooperativa@gmail.com](mailto:renacoopcooperativa@gmail.com)

Tel/Fax: 2233-9235 / 2233-5763 / 2253-0635



---

 **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL.pdf**

654 KB

---



ILMO SR. PREGOEIRO DA COMISSÃO LICITATÓRIA DA COORDENADORIA ESPECIAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA PREFEITURA DE ARMAÇÃO DE BÚZIOS – RIO DE JANEIRO.

PREGÃO PRESENCIAL Nº: 058/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 4303/2023

A **RENASCER COOPERATIVA DE TRABALHO – RENACOOP**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 04.920.616/0001-31, com sede nesta capital na Avenida Rio Branco Centro,04 – sala 1404 - Centro, Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, CEP 20090–000, vem respeitosamente, por seu representante legal *in fine* assinado, com fulcro no artigo xxx da Lei 8.666/1993 e subitem 17.4 do instrumento convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO**, pelos fatos e argumentos que passa aduzir:

#### **I. Dos FATOS:**

Consoante é de conhecimento público a Coordenadoria de Licitações e Contratos, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Saúde de Armação dos Búzios tornou público para conhecimento dos interessados a realização de licitação na modalidade **PREGÃO**, na forma **PRESENCIAL**, critério de julgamento **MENOR PREÇO POR LOTE**, cujo objeto será Registro de Preços para prestação de serviço de gerenciamento e operacionalização de profissionais da área de saúde (profissionais médicos).

Contudo, lastreado em entendimento **ULTRAPASSADO** e mais do que **SUPERADO** pela Corte de Contas da União, vedou a participação de sociedades constituídas sob a forma de cooperativa, consoante subitem 9.1-4:

9.1-4. Quando tratar-se de Serviço, as constituídas sob a forma de sociedades cooperativas de mão-de-obra, tendo em vista que a natureza do serviço e o modo como é usualmente executado no mercado demandam a existência de vínculo de subordinação jurídica entre os profissionais e a contratada, bem como estão presentes os elementos de pessoalidade e habitualidade, conforme artigos 4º, inciso II, e 5º, da Lei Federal 12.690/2012 e a Súmula 281 do TCU

Como visto, utilizou fundamentação outrora revisada e “derrubada” pelo próprio Tribunal de Contas da União, na ocasião do julgamento do Acórdão 1587/2022-TCU-Plenário. Culminando na ineficácia e inutilização do sumulado 281-TCU, face a uniformização de novo entendimento jurisprudencial. Senão, vejamos:

## **II. DOS FUNDAMENTOS DE DIREITO QUE AUTORIZAM A PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS NO PRESENTE CERTAME E DEMAIS LICITAÇÕES PÚBLICAS:**

A participação de cooperativas de trabalho foi oportunizada por força da Lei 12.690, de 19 de julho de 2012, que dispõe sobre a sua organização e funcionamento e; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP; revogando o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, em seu art. 10, §2º, determinou:

### **DO FUNCIONAMENTO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO**

Art. 10. A Cooperativa de Trabalho poderá adotar por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social.

(...)

§ 2º 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 mesmo entendimento foi sedimentado com a edição da Nova Lei de Licitações nº 14.333/21, em seu artigo 16:

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.

Contudo, ainda que a participação das cooperativas fosse legalmente garantida, existiam alguns cenários que impediam sua efetiva atuação, especificamente aqueles previstos pela Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União.

Referido sumulado aduz que: *“é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade”*.

Historicamente, a súmula 281 do TCU ela foi publicada exatamente 8 (oito) dias antes da lei nº 12.690/12 e na ocasião foi utilizada como instrumento impeditivo da participação de cooperativas em processos licitatórios.

No entanto a Corte de Contas em 2019 começou a trazer um entendimento mais justo e moderno ao tema. No Acórdão 2.463/2019 – TCU – 1ª Câmara, Relator Bruno Dantas, o Tribunal reputou indevida a **vedação apriorística da participação das cooperativas** de trabalho em licitações, e encaminhou a referida decisão para a sua Comissão de Uniformização de Jurisprudência, a fim de que a Súmula 281 fosse reanalisada.

Posteriormente em sede do Acórdão 1.587/2022-TCU-Pleno, a Corte de Contas Federal considerou possível a participação de cooperativa de trabalho em licitação destinada à contratação de serviços de enfermagem por hospital público federal.

Na decisão o TCU optou pela deferência à escolha legislativa que proíbe à Administração embarçar a participação de cooperativas nas licitações (art. 10, §2º, da Lei 12.690/2012) a observar o princípio basilar da competitividade e interesse público. Ainda, enfatizou que o art. 10, *caput*, autoriza às Cooperativas a “adotarem

por objeto social qualquer gênero de serviço, operação ou atividade, desde que previsto no seu Estatuto Social”.

Nesse sentido entendeu a Corte de Contas que a lei não teria instituído uma lista de serviços vedados às cooperativas, nem delegado a ato infralegal a imposição de tais limites.

Para o Tribunal a Lei prevê mecanismos próprios para a análise da regularidade de funcionamento das cooperativas, entre os quais, as regras de criação e de funcionamento garantindo o exercício coordenado da autonomia, revezamento nas atividades de coordenação, proibição a sua utilização para a mera intermediação de mão de obra. Entendeu ainda que o legislativo teria atribuído ao Ministério do Trabalho a função de fiscalizar o adequado cumprimento da Lei, e aplicar as sanções pertinentes, ressalvada a hipótese de ação judicial para dissolução da cooperativa fraudadora (art. 17, caput e §3º, da Lei 12.690/2012).

Dentre as várias passagens textuais do Acórdão 1587/2022, algumas merecem os devidos destaques, são elas:

(...)

12. Destaco, nesse sentido, o entendimento e as ponderações realizadas pelo ilustre Ministro Benjamin Zymler, relator do precedente Acórdão 1815/2003-TCU-Plenário (paradigmático), que se somaram àquelas inicialmente apresentadas pelo eminente Ministro Bruno Dantas.

13. Sua Excelência ponderou, durante os debates, que o então Ministério do Planejamento, ao editar a **IN 5/2017-Seges/MP, inseriu nela uma “chave” para que a contratação das cooperativas possa ser realizada evitando a relação de subordinação e pessoalidade.** Ainda, que se pretendida a contratação das cooperativas, haveria que se estabelecer condições para tanto. E essas

condições estariam previstas no art. 10, inciso II, da IN 5/2017, quando se dispõe que “A contratação de sociedades cooperativas somente poderá ocorrer quando, pela sua natureza, o serviço a ser contratado evidenciar: II - (...) que a gestão operacional do serviço seja executada de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o art. 68 da Lei nº 8.666, de 1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada ou aleatória, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição” (n. g.)

14. Assim, concluiu Sua Excelência, com tal apontamento, que se **observado esse dispositivo da instrução normativa não haveria como se estabelecer uma relação estática de subordinação e habitualidade na prestação do serviço pelo cooperado**. Desse modo, caberia apenas efetuar-se determinação para observância do referido dispositivo, com respectiva utilização dos instrumentos de fiscalização do cumprimento pelo contratado, previstos também na referida norma. (n. g.)

15. A sugestão de Sua Excelência, portanto, consistiu em determinar ao Hospital Central do Exército que exija da Renacoop – Renascer Cooperativa de Trabalho, se assim não o fez, a **apresentação do modelo de gestão operacional em rodízio**, na forma prevista no edital do Pregão Eletrônico 108/2021, para que possa ser convalidado o contrato decorrente do certame ora em análise. (n. g.)

(...)

Por óbvio, a vedação do subitem 9.1-4 se mostra contrária ao dever constitucional de estímulo e apoio ao cooperativismo (art. 174, §2º da Constituição Federal de 1988). Dever antes previsto no §2º do art. 2º, do Estatuto Legal das Cooperativas, Lei 5.764/1971, recepcionado pela CF/1988: “A ação do Poder Público se exercerá, principalmente, mediante prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas”.

Acrescenta-se a estes esclarecimentos a edição das leis 13.429/2017 e 13.467/2017, que disciplinaram a terceirização, adjetivando-a de irrestrita, somado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, de que podem ser terceirizadas mesmo as atividades-fim, eventual contratação de profissional de enfermagem cooperado não mais se afigura indicativo de fraude à lei, consoante proibia o artigo 5º da lei 12.690/2012.

Inclusive, a 4ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho – TST decidiu que não há vínculo de trabalho entre o membro de uma cooperativa e o tomador de serviços, após a vigência das leis que aprovaram a terceirização de atividades-fim.

Para o TST não houve ilicitude na contratação de uma auxiliar de enfermagem de São Paulo que teria sido obrigada a se associar à Cooperativa de Trabalho de Profissionais da Área de Saúde (CooperSaud) para prestar serviço à Home Health Care Doctor Serviços Médicos Domiciliares.

De acordo com o relator da ação, ministro Caputo Bastos, o artigo 5º da Lei 5.764/1.971, garante que as cooperativas podem adotar como objeto “qualquer tipo de serviço, operação ou atividade, donde se conclui inexistir empecilho legal para a constituição das chamadas ‘cooperativas de trabalho’ ou ‘cooperativas de mão de obra’, nas quais um grupo de pessoas de determinada categoria profissional se unem para prestar serviços a terceiros, em troca de uma contraprestação pecuniária”.

Para estes casos, o artigo 442 da Consolidação das Leis do Trabalho determina que não há vínculo entre o sócio cooperado e o tomador de serviços. Portanto, com a alteração legislativa, nos casos de contratação de cooperativa para a prestação de mão-de-obra especializada de enfermagem, não há mais a presunção



de ilegalidade na contratação, nem vínculo empregatício entre cooperado e tomador de serviço.

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.

Nesta esteira, asseveramos que a responsabilidade da administração pública demanda preenchimento exaustivo dos regramentos de fato e direito, a começar pelo entendimento atual do STF na Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) 16, que veda a responsabilização automática da administração pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos.

Referido posicionamento não é novidade, sempre existiu. Afinal, a responsabilidade da administração pública só ocorre nos casos em que tenha ocorrido falha na fiscalização dos contratos, trata-se de previsão da Lei 8.666/1993, artigo 71, *in verbis*:

Artigo 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o registro de imóveis

Assim, reforçado o posicionamento de que a responsabilidade da Administração Pública só decorre quando houver flagrante falha na fiscalização do contrato, entendimento que já era explicitado na Súmula 331 do TST.

#### Súmula 331 do TST

(...)

V – Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666/1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Ou seja, a obrigatoriedade da fiscalização esta normatizada expressamente, conforme os seguintes artigos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

(...)

**III - fiscalizar-lhes a execução;**

(...)

Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as



normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. Parágrafo único. Cabe à administração fiscalizar o cumprimento dos requisitos de acessibilidade nos serviços e nos ambientes de trabalho.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e **fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

A principal reviravolta e INAPLICABILIDADE da Súmula 281, é que o contexto em que fora criada não é mais evidenciado hodiernamente o que é fato inconteste, assim como o fato de nos dias atuais o texto da súmula traz uma presunção de subordinação jurídica inadequada e eivada de atecnia, possibilitando uma proibição sem maiores elementos da participação das mesmas nos certames licitatórios a ferir os princípios basilares da competitividade, isonomia, economicidade e do interesse público que resta prejudicado com o impedimento de participação de licitantes em torneios licitatórios.

Em consonância com as diretrizes determinadas pelo TCU no julgamento do Acórdão 1587/2022-TCU-Plenário, toda a gestão operacional dos serviços prestados por intermédio de cooperativas devem ser executados de forma compartilhada ou em rodízio, em que as atividades de coordenação e supervisão da execução dos serviços e as de preposto, conforme determina o artigo 68 da Lei nº 8.666/1993, sejam realizadas pelos cooperados de forma alternada, para que tantos quanto possíveis venham a assumir tal atribuição.

Por todo o exposto, é segura a contratação de uma sociedade constituída sob a forma de cooperativa. Ressaltando que a única relação existente no referido certame licitatório e doravante contratação, faz-se entre Administração Pública e a Cooperativa, afastando proximidade direta com os colaboradores cooperados, mediante hierarquia organizacional interna aplicada na prestação dos serviços,

mediante modelo de gestão operacional em rodízios.

Importante frisar que a negativa da participação de cooperativas, em certames licitatórios, afronta direito líquido e certo. Ensejando o desembaraço da celeuma, através das medidas judiciais cabíveis.

### **III. DOS PEDIDOS:**

Face o exposto, requer seja recebida a presente IMPUGNAÇÃO e julgada procedente, com efeito para:

- a) Permitir a participação de cooperativas de mão de obra, consoante as razões apresentadas e consequente exclusão do subitem 9.1-4 do Edital de convocação;
- b) Alternativamente, caso não contemplado o pedido acima, seja a presente licitação - Pregão Presencial nº: 058/2023 - Processo Administrativo nº: 4303/2023 - Coordenadoria de Licitações e Contratos - Secretaria Municipal de Saúde de Armação de Búzios, CANCELADA/ANULADA plenamente por afronta aos princípios da isonomia, legalidade e competitividade.

Nestes termos,  
p. deferimento.

Rio de Janeiro, 08 de Janeiro de 2023.

~~Marciano Lopes da Silva  
Diretor Administrativo~~  
**Marciano Lopes da Silva**  
**Diretor Administrativo**

**RENASCER COOPERATIVA DE TRABALHO – RENACOOP**  
**CNPJ/MF nº. 04.920.616/0001-31**