



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

PROJETO DE LEI Nº 1.058, DE 1991

(DO SR. MAURICI MARIANO)

Concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências.

*VIDE CAPA*

~~(ÀS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ADM);  
E DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO - ART.24, II)~~



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 16 / 05 / 91.

Presidente

PROJETO DE LEI Nº

1058/91

"Concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências."

### O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º - Os contratos da Administração pública direta, indireta ou funcional da União, relativos à utilização de mão de obra de terceiros, serão firmados preferencialmente com as cooperativas de trabalho constituídas pelos profissionais de atividade contratada.

Parágrafo Único - A preferência contida neste dispositivo é absoluta, e só poderá ser elidida em função do preço, quando houver igual qualidade na discriminação dos serviços da cooperativa, em cotejo com empresa intermediadora de outra natureza jurídica.

Art. 2º - Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

### J U S T I F I C A Ç Ã O

As cooperativas de trabalho constituem-se em alternativa especial, pois, na modalidade operacional, viabilizam a contratação coletiva, de seus associados, profissionais de todas as categorias, de mão de obra não subordinada.

Aliás, a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomendou a adoção das cooperativas pelos países em fase de desenvolvimento, como forma de economizar recursos dispersos, em intermediações impróprias.

Não se trata, deve logo ser enfatizado, de mão de obra subordinada, típica da relação de emprego, em que o risco não é do empregado, mas do empregador.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

2  
AC

Direcionamos o nosso projeto para a mão de obra que é hoje em preitada, e que tem gerado imensos lucros para as iniciativas intermediadoras desse trabalho.

Sucede que as cooperativas estão dando mostras de toda a sua virtualidade, tendo condições de operar, em melhores condições que outras empresas de natureza jurídica diversa, em todos os ramos em que atualmente investem.

Não se justifica a presença do intermediário, quando o prestador do serviço tem meios de se aproximar diretamente do tomador, e assumir, nessa condição, o risco pelo contrato.

As cooperativas de trabalho, pela estrutura jurídica própria, propiciam aos profissionais de uma categoria, a condição sua contratação coletiva, além de possuírem os meios de organização e planejamento da atividade contratada.

Na verdade, o cooperativismo de trabalho, que passou a protagonizar na atividade econômica do país há 20 anos, já se habilita como uma das mais expressivas forças da organização do trabalho não subordinado, congregando especialmente grupo de trabalhadores onde a intermediação se torna inidônea.

A empreitada de mão de obra por empresas mercantis só se justifica quando haja uma inversão substancial em equipamentos, máquinas e implementos, que sejam indispensáveis para a realização do serviço. Quando as contratações, porém, se restrinjam exclusivamente ao fornecimento do trabalho, além do "know how", os trabalhadores podem assumir o risco de contratação, e se aproximar diretamente dos tomadores de serviço, através das cooperativas de trabalho.

A nossa constituição, aliás, no §2º, do seu art.174, dispõe que a lei deverá estimular e apoiar o cooperativismo. Entretanto, passados quase dois anos da edição da nossa Carta, tal norma, de caráter programática, permanece inócua, pela inexistência de medidas legais concretas, que efetivamente estimulem e apoiem o cooperativismo.



3  
al

Até a algum tempo, as cooperativas abrigavam, apenas, iniciativas agrícolas e de produtores rurais. As nossas lideranças não tinham consciência da potencialidade de outros ramos do cooperativismo. Por isso, no bojo de uma visão estrábica, cooperativismo virou sinônimo de agricultura e produção, que, por isso, exercem um papel importante nesse ramo da economia.

Agora, quando existe dentro do Governo da União, uma orientação voltada para a descentralização dos serviços administrativos, contratando-se com a iniciativa privada as atividades que não sejam específicas do serviço público, as cooperativas de trabalho devem ser estimuladas, sob a forma de concessão de preferência.

Essa preferência se justifica, porque as cooperativas, não dispendo de lucros, reverterem toda a sua arrecadação para remunerar o trabalho, aumentando o poder aquisitivo dos profissionais, desburocratizando o relacionamento da empresa com o poder público, e proporcionando maior eficiência no desempenho das funções contratadas.

Pela inexistência de lucros, toda a arrecadação originária dos contratos celebrados com as cooperativas de trabalho reverterem para o aprimoramento do serviço, estabelecendo como resultado a sua otimização.

Visa, portanto, o nosso projeto, eliminar um elemento dispensável no elo entre o trabalho não subordinado e o serviço público direto e indireto, com inegável alcance social, principalmente na atual quadra da nossa economia, que exige sacrifícios enormes do trabalhador. Ora, se a remuneração deve ser contida, como meio de combate à inflação, nada mais legítimo que a eliminação da intermediação mercantil na simples organização do trabalho contratado.

Queremos deixar claro que a preferência às cooperativas, ora proposta, é absoluta, não podendo ser deturpada por filigranas em complexos editais de licitação. Havendo cooperativa de trabalho interessada, o contrato deverá ser com ela celebrado, sendo certo que preço inferior só poderá ser contemplado na estrita igualdade da modalidade operacional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

4  
a

Com esta norma, elaborada na conformidade do programa constitucional, visamos evitar que a descentralização do serviço público possa ser desvirtuada, e sirva para enriquecer intermediações, além de colaborar para que estas descentralizações tenham êxito.

MAURICI MARIANO  
Deputado Federal

16/05/91



CÂMARA DOS DEPUTADOS

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO  
DAS COMISSÕES PERMANENTES



# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1988

Titulo VII

DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

Capitulo I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA  
ATIVIDADE ECONÔMICA

**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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

PROJETO DE LEI Nº 1058/91

Nos termos do art. 119, caput, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do item III do Ato da Mesa nº 177/89, o Sr. Presidente determinou a abertura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para apresentação de emendas, a partir de 05 / 08 / 91 , por 5 sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao projeto.

Sala da Comissão, em 09 de agosto de 1991

*Hilda*

HILDA DE SENA CORREA WIEDERHECKER

Secretária



## TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

### PROJETO DE LEI Nº 1.058/91

Nos termos do art. 119, **caput**, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, alterado pelo art. 1º, I, da Resolução nº 10/91, o Sr. Presidente determinou a abertura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para apresentação de emendas, a partir de 07/04/93, por cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao Substitutivo oferecido pelo Relator.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 1993.

*nyhosa*  
pl Talita Yeda de Almeida  
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO  
TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS  
PROJETO DE LEI Nº 1.058/91

Nos termos do art. 119, **caput**, I, do Regimen-  
to Interno da Câmara dos Deputados, alterado pelo art. 1º, I,  
da Resolução nº 10/91, o Sr. Presidente determinou a abertura  
- e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para  
apresentação de emendas, a partir de 25 / 05 / 92, por cin-  
co sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao  
projeto.

Sala da Comissão, em 1º de junho de 1992.

Antonio Luis de Souza Santana  
Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Projeto de Lei nº 1.058, de 1991

Concede às cooperativas de trabalho a preferência para contratação com a Administração Pública da União.

I - Relatório

O Projeto de Lei nº 1.058, de 1991, concede preferência às "cooperativas de trabalho constituídas pelos profissionais de atividade contratada" para contratar com a Administração Pública da União o fornecimento de mão-de-obra. Estabelece que tal preferência só poderá ser elidida em função do preço, quando houver igual qualidade na discriminação dos serviços da cooperativa, em relação a empresa intermediadora diversa, de outra natureza jurídica.

Da justificativa do Projeto consta que "as cooperativas estão dando mostras de toda a sua virtualidade, tendo condições de operar em melhores condições que outras empresas de natureza jurídica diversa, em todos os ramos em que atualmente investem". Explica que o Projeto é direcionado para a mão-de-obra hoje empreitada "que tem gerado imensos lucros para as iniciativas intermediadoras desse trabalho". Lembra que a concessão de preferência vem ao encontro da orientação governamental voltada para a descentralização dos serviços administrativos e a contratação, com a iniciativa privada, das atividades não específicas do serviço público. Conclui que, pela inexistência de lucros, as cooperativas revertem sua arrecadação para remunerar o trabalho, o que aumenta o poder aquisitivo dos profissionais, desburocratizando o relacionamento empresa/poder público e propor-



CÂMARA DOS DEPUTADOS

cionando maior eficiência no desempenho das funções contratadas. O Projeto visa, assim, a eliminar um elo dispensável na relação entre o serviço público e o trabalho contratado, qual seja a intermediação mercantil.

II - Voto do Relator

A proposição encontra-se apoiada por fundadas razões, nos termos da justificativa. De fato, a cooperativa constituída por profissionais de certa categoria apresenta-se como alternativa adequada contra a exploração da mão-de-obra por terceiros. Nesses termos, a União dará significativo exemplo ao estabelecer a preferência de que trata o Projeto.

O texto da proposta, entretanto, apresenta oportunidades de aprimoramentos. Há que se precisar a aplicação das normas que regem a licitação pública, para se afastar a hipótese de interpretação contrária. Por outro lado, o que se pode efetivamente autorizar deve estar em consonância com o princípio constitucional de igualdade de condições a todos os concorrentes (CF, art. 37, XXI). Assim, pode-se estabelecer a preferência na contratação dessas cooperativas para serviço de mesma natureza, qualidade e preço. Mais que isso, estaria caracterizada violação àquele princípio constitucional. Observa-se que, mesmo com tal restrição, as cooperativas tenderiam a obter os contratos, uma vez que, por sua própria natureza, teriam condição de apresentar igual ou melhor qualidade e menores preços.

Assim sendo, propõe o Relator a aprovação do Projeto de Lei nº 1.058/91, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, de de 1992

*Mário de Oliveira*  
Deputado MÁRIO DE OLIVEIRA

- Relator -



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Projeto de Lei nº 1.058, de 1991

Concede às cooperativas de trabalho a preferência para contratação com a Administração Pública da União.

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Na contratação de mão-de-obra de terceiros, observadas as normas aplicáveis às licitações, a Administração Pública direta, indireta e fundacional da União dará preferência às cooperativas de trabalho constituídas por profissionais da atividade objeto do contrato.

Parágrafo único. A preferência de que trata o artigo só será elidida em função de preço inferior para igual discriminação dos serviços.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, de de 1992

  
Deputado MÁRIO DE OLIVEIRA

- Relator -



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

### PROJETO DE LEI N° 1.058/91

Nos termos do art. 119, **caput**, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, alterado pelo art. 1º, I, da Resolução nº 10/91, o Sr. Presidente determinou a abertura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para apresentação de emendas, a partir de 07/04/93, por cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao Substitutivo oferecido pelo Relator.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 1993.

*mf hose*  
p/ Talita Yeda de Almeida  
Secretária



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.058, DE 1991

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, unanimemente, com substitutivo, o Projeto de Lei nº 1.058/91, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os senhores Deputados Paulo Paim, Presidente; Amaury Müller, Vice-Presidente; Aldo Rebelo, Augusto Carvalho, Benedito de Figueiredo, Chico Vigilante, Chico Amaral, Edmar Moreira, Edmundo Galdino, Ernesto Gradella, Haroldo Sabóia, Jabes Ribeiro, Jair Bolsonaro, Jaques Wagner, José Cicote, Marcelo Luz, Maria Laura, Mario de Oliveira, Nilson Gibson, Raquel Cândido, Waldomiro Fioravante e Zaire Rezende.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 1993.

  
Deputado PAULO PAIM  
Presidente

  
Deputado MÁRIO DE OLIVEIRA  
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 1.058, DE 1991

### SUBSTITUTIVO ADOTADO - CTASP

Concede às cooperativas de trabalho a preferência para contratação com a Administração Pública da União.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Na contratação de mão-de-obra de terceiros, observadas as normas aplicáveis às licitações, a Administração Pública direta, indireta e fundacional da União dará preferência às cooperativas de trabalho constituídas por profissionais da atividade objeto do contrato.

Parágrafo único. A preferência de que trata o artigo só será elidida em função de preço inferior para igual discriminação dos serviços.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 1993

  
Deputado PAULO PAIM  
Presidente

  
Deputado MÁRIO DE OLIVEIRA  
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE TRABALHO, DE A

Publique-se

Em 07/07/93

Presidente

Ofício nº 252/93


Brasília, 22 de junho de 1993.

Senhor Presidente,

Comunico a V.Exa., para os fins previstos no artigo 58 do Regimento Interno, que esta Comissão APROVOU, com substitutivo, o PROJETO DE LEI Nº 1.058/91 - do Sr. Maurici Mariano - que "concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências".

Solicito que sejam tomadas as devidas providências.

Atenciosamente,

  
Deputado **PAULO PAIM**  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado INOCÊNCIO OLIVEIRA  
DD. Presidente da Câmara dos Deputados  
N E S T A

Lote: 69

Caixa: 56  
PL N° 1058/1991

17

SECRETARIA GERAL DA MESA	
Percebido	
Orgão Presid.	N.º 2171
Data 03/07/93	Hora: 16:50
Ass: Flávia	Ponto: 3926



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

PROJETO DE LEI Nº 1.058-A/91

Nos termos do art. 119, caput, I, do Regimen  
to Interno da Câmara dos Deputados, alterado pelo art. 1º,  
I, da Resolução nº 10/91, o Sr. Presidente determinou a abe  
tura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo  
para apresentação de emendas, a partir de 06 / 09/93 , por  
cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas  
ao projeto.

Sala da Comissão, em 13 de setembro de 1993.

  
LUIZ HENRIQUE C. DE AZEVEDO  
Secretário



CÂMARA DOS DEPUTADOS



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1058-A, DE 1991

"Concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências".

Autor: Deputado Maurici Mariano

Relator: Deputado Gerson Peres

#### R E L A T Ó R I O

O nobre Deputado Maurici Mariano, submete à apreciação do Congresso Nacional, Projeto de Lei obrigando aos entes da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional a firmar, preferencialmente, contratos de prestação de mão-de-obra por terceiros junto a cooperativas de trabalho - mais, prevê a Propositura que somente em função do preço, se menor, a norma poderá ser elidida.

Ao examinar a iniciativa, a Douta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, opinou quanto à sua aprovação, em voto da lavra do ilustre Deputado Mário de Oliveira, que asseverou:

"A proposição encontra-se apoiada por fundadas razões, nos termos da justificativa. De fato, a cooperativa constituída por profissionais de certa categoria apresenta-se como alternativa adequa



da contra a exploração da mão-de-obra por tercei  
ros. Nesses termos, a União dará significativo  
exemplo ao estabelecer a preferência de que trata  
o Projeto.

O texto da proposta, entretanto, apresenta  
oportunidades de aprimoramentos. Há que se preci  
sar a aplicação das normas que regem a licitação  
pública, para se afastar a hipótese de interpreta  
ção contrária. Por outro lado, o que se pode efeti  
vamente autorizar deve estar em consonância com o  
princípio constitucional de igualdade de condições  
a todos os concorrentes (CF, art. 37, XXI). Assim,  
pode-se estabelecer a preferência na contratação  
dessas cooperativas para serviço de mesma nature  
za, qualidade e preço. Mais que isso, estaria ca  
racterizada violação àquele princípio constitucio  
nal. Observa-se que, mesmo com tal restrição, as  
cooperativas tenderiam a obter os contratos, uma  
vez que, por sua própria natureza, teriam condi  
ções de apresentar igual ou melhor qualidade e me  
nores preços."

Objetivando sanar vício de inconstitucionalidade,  
a Comissão Temática aprovou Substitutivo apresentado pelo Rela  
tor.

É o Relatório.

#### VOTO

A presente Propositura tem como escopo conceder às  
cooperativas de trabalho a preferência absoluta na obtenção de  
contratos públicos, relativos à prestação de mão-de-obra por  
terceiros.



Ora, Sr. Presidente, em prevalecendo os termos da iniciativa estamos a presenciar a negação absoluta do processo de licitação pública na contratação de serviços.

Urge lembrar que recentemente aprovamos e já en contra-se em vigor, norma ampla, geral e democrática, intitulada "Lei das Licitações", que visa precipuamente acabar de vez com as concorrências dirigidas, eliminando a cartelização.

A iniciativa, proposta em 1991, encontra-se em um primeiro plano, prejudicada em função da edição de lei nova, versando sobre o mesmo tema.

Mas não é só, ofende a Proposição dispositivos constitucionais consagrados.

Inicialmente, agride o princípio da isonomia ou igualdade, que impõe tratamento igual entre todos e que se en contra insculpido no artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal.

Em segundo lugar, o óbice constitucional se de preende também quanto ao vício de iniciativa, vez que nos ter mos do artigo 61, § 1º, II, "b", é da competência exclusiva e privativa do Sr. Presidente da República a iniciativa de leis que versem sobre Administração Pública.

E não é só, o Projeto ofende igualmente o disposto no § 4º, do artigo 173, do Texto Constitucional, verbis:

"§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros".




CÂMARA DOS DEPUTADOS



Diante do exposto, por inconstitucional, opino pe la rejeição do Projeto de Lei nº 1058-A, de 1991, bem assim ao Substitutivo da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, e seu conseqüente arquivamento.

Sala da Comissão, em 30 de setembro de 1993.

  
Deputado GERSON PERES  
PPR - PA



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO



PROJETO DE LEI Nº 1.058-A, DE 1991


PARECER DA COMISSÃO


A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 1.058-A, de 1991, e do Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

José Dutra - Presidente, José Thomaz Nonô e Jesus Tajra - Vice-Presidentes, João Natal, José Luiz Clerot, Nelson Jobim, Roberto Rollemberg, Tarcísio Delgado, Antônio dos Santos, Paes Landim, Tourinho Dantas, Fernando Diniz, Gerson Peres, José Maria Eymael, Nestor Duarte, Osvaldo Melo, Prisco Viana, Benedito de Figueiredo, Dércio Knop, Vital do Rêgo, Wilson Müller, Helvécio Castello, Luiz Máximo, Moroni Torgan, Hélio Bicudo, José Genoíno, Gastone Righi, Nelson Trad, Benedito Domingos, João de Deus Antunes, Augusto Farias, Irani Barbosa, Chico Amaral, Nícias Ribeiro, Valter Pereira, Everaldo de Oliveira, Jofran Frejat, José Falcão, Maurício Calixto, Fernando Carrion, Maria Laura, Pedro Tonelli, Antônio Morimoto, Jair Bolsonaro, Cleonânicio Fonseca e José Burnett.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 1993

  
Deputado JOSÉ DUTRA  
Presidente

  
Deputado GERSON PERES  
Relator



PROJETO DE LEI Nº 1.058-A, DE 1991  
(do Sr. Maurici Mariano)

Concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências.

(Às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Constituição e Justiça e de Redação. (Art. 54) - Art. 24. II)

*S U M Á R I O*

- I - Projeto Inicial
  
- II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:
  - termo de recebimento de emendas
  
- II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:
  - termo de recebimento de emendas
  - parecer do Relator
  - substitutivo oferecido pelo Relator
  - termo de recebimento de emendas ao Substitutivo
  - parecer da Comissão
  - substitutivo adotado pela Comissão (texto final)



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 1.058-A, DE 1991

(Do Sr. Maurici Mariano)

Concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências.

(Às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Constituição e Justiça e de Redação. (Art. 54) - Art. 24, II)

## S U M Á R I O

- I - Projeto Inicial
- II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:
  - termo de recebimento de emendas
- II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:
  - termo de recebimento de emendas
  - parecer do Relator
  - substitutivo oferecido pelo Relator
  - termo de recebimento de emendas ao Substitutivo
  - parecer da Comissão
  - substitutivo adotado pela Comissão (texto final)

o CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º - Os contratos da Administração pública direta, indireta ou funcional da União, relativos à utilização de mão de obra de terceiros, serão firmados preferencialmente com as cooperativas de trabalho constituídas pelos profissionais de atividade contrataça.

**Parágrafo Único** - A preferência contida neste dispositivo é absoluta, e só poderá ser elidida em função do preço, quando houver igual qualidade na discriminação dos serviços da cooperativa, em cotejo com empresa intermediadora de outra natureza jurídica.

**Art. 2º** - Revogam-se as disposições em contrário.

**Art. 3º** - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

### J U S T I F I C A Ç Ã O

As cooperativas de trabalho constituem-se em alternativa especial, pois, na modalidade operacional, viabilizam a contratação coletiva, de seus associados, profissionais de todas as categorias, de mão de obra não subordinada.

Aliás, a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomendou a adoção das cooperativas pelos países em fase de desenvolvimento, como forma de economizar recursos dispersos, em intermediações impróprias.

Não se trata, deve logo ser enfatizado, de mão de obra subordinada, típica da relação de emprego, em que o risco não é do empregado, mas do empregador.

Direcionamos o nosso projeto para a mão de obra que é hoje empreitada, e que tem gerado imensos lucros para as iniciativas intermediadoras desse trabalho.

Sucedem que as cooperativas estão dando mostras de toda a sua virtualidade, tendo condições de operar, em melhores condições que outras empresas de natureza jurídica diversa, em todos os ramos em que atualmente investem.

Não se justifica a presença do intermediário, quando o prestador do serviço tem meios de se aproximar diretamente do tomador, e assumir, nessa condição, o risco pelo contrato.

As cooperativas de trabalho, pela estrutura jurídica própria, propiciam aos profissionais de uma categoria, a condição

sua contratação coletiva, além de possuírem os meios de organização e planejamento da atividade contratada.

Na verdade, o cooperativismo de trabalho, que passou a protagonizar na atividade econômica do país há 20 anos, já se habilita como uma das mais expressivas forças da organização do trabalho não subordinado, congregando especialmente grupo de trabalhadores onde a intermediação se torna inidônea.

A empreitada de mão de obra por empresas mercantis só se justifica quando haja uma inversão substancial em equipamentos, máquinas e implementos, que sejam indispensáveis para a realização do serviço. Quando as contratações, porém, se restringem exclusivamente ao fornecimento do trabalho, além do "know how", os trabalhadores podem assumir o risco de contratação, e se aproximar diretamente dos tomadores de serviço, através das cooperativas de trabalho.

A nossa constituição, aliás, no §2º, do seu art. 174, dispõe que a lei deverá estimular e apoiar o cooperativismo. Entretanto, passados quase dois anos da edição da nossa Carta, tal norma, de caráter programática, permanece inócua, pela inexistência de medidas legais concretas, que efetivamente estimulem e apoiem o cooperativismo.

É a algum tempo, as cooperativas abrigavam, apenas, iniciativas agrícolas e de produtores rurais. As nossas lideranças não tinham consciência da potencialidade de outros ramos do cooperativismo. Por isso, no bojo de uma visão estrábica, cooperativismo virou sinônimo de agricultura e produção, que, por isso, exercem um papel importante nesse ramo da economia.

Agora, quando existe dentro do Governo da União, uma orientação voltada para a descentralização dos serviços administrativos, contratando-se com a iniciativa privada as atividades que não sejam específicas do serviço público, as cooperativas de trabalho devem ser estimuladas, sob a forma de concessão de preferência.

Essa preferência se justifica, porque as cooperativas, não dispondo de lucros, reverterem toda a sua arrecadação para remunerar o trabalho, aumentando o poder aquisitivo dos profissionais, desburocratizando o relacionamento da empresa com o poder público, e proporcionando maior eficiência no desempenho das funções contratadas.

Pela inexistência de lucros, toda a arrecadação originária dos contratos celebrados com as cooperativas de trabalho reverterem para o aprimoramento do serviço, estabelecendo como resultado a sua otimização.

Visa, portanto, o nosso projeto, eliminar um elemento dispensável no elo entre o trabalho não subordinado e o serviço público direto e indireto, com inegável alcance social, principalmente na atual quadra da nossa economia, que exige sacrifícios enormes do trabalhador. Ora, se a remuneração deve ser contida, como meio de combate à inflação, nada mais legítimo que a eliminação da intermediação mercantil na simples organização do trabalho contratado.

Queremos deixar claro que a preferência às cooperativas, ora proposta, é absoluta, não podendo ser deturpada por filigranas em complexos editais de licitação. Havendo cooperativa de trabalho interessada, o contrato deverá ser com ela celebrado, sendo certo que preço inferior só poderá ser contemplado na estrita igualdade da modalidade operacional.

Com esta norma, elaborada na conformidade do programa constitucional, visamos evitar que a descentralização do serviço público possa ser desvirtuada, e sirva para enriquecer intermediações, além de colaborar para que estas descentralizações tenham êxito.

16/05/91

  
MAURICI MARIANO  
Deputado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO  
DAS COMISSÕES PERMANENTES



# CONSTITUIÇÃO

## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1988

### Título VII

#### DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

#### Capítulo I

#### DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

**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.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO  
TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

PROJETO DE LEI Nº 1.058/91

Nos termos do art. 119, caput, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do item III do Ato da Mesa nº 177/89, o Sr. Presidente determinou a abertura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para apre-

sentação de emendas, a partir de 05/08 / 91 , por 5 sessões.  
Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao projeto.

Sala da Comissão, em 09 de agosto de 1991

*Hilda*  
HILDA DE SENA CORREA WIEDERHECKER  
Secretária

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO  
TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS  
PROJETO DE LEI Nº 1.058/91

Nos termos do art. 119, **caput**, I, do Regimen-  
to Interno da Câmara dos Deputados, alterado pelo art. 1º, I,  
da Resolução nº 10/91, o Sr. Presidente determinou a abertura  
- e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para  
apresentação de emendas, a partir de 25 / 05 / 92 , por cin-  
co sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao  
projeto.

Sala da Comissão, em 1º de junho de 1992.

Antonio Luis de Souza Santana  
Secretário

*PARÊCER DA*  
COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - Relatório

O Projeto de Lei nº 1.058, de 1991, conce-  
de preferência às "cooperativas de trabalho constituídas pe-  
los profissionais de atividade contratada" para contratar  
com a Administração Pública da União o fornecimento de mão-  
de-obra. Estabelece que tal preferência só poderá ser elidi-

da em função do preço, quando houver igual qualidade na discriminação dos serviços da cooperativa, em relação a empresa intermediadora diversa, de outra natureza jurídica.

Da justificativa do Projeto consta que "as cooperativas estão dando mostras de toda a sua virtualidade, tendo condições de operar em melhores condições que outras empresas de natureza jurídica diversa, em todos os ramos em que atualmente investem". Explica que o Projeto é direcionado para a mão-de-obra hoje empreitada "que tem gerado imensos lucros para as iniciativas intermediadoras desse trabalho". Lembra que a concessão de preferência vem ao encontro da orientação governamental voltada para a descentralização dos serviços administrativos e a contratação, com a iniciativa privada, das atividades não específicas do serviço público. Conclui que, pela inexistência de lucros, as cooperativas revertem sua arrecadação para remunerar o trabalho, o que aumenta o poder aquisitivo dos profissionais, desburocratizando o relacionamento empresa/poder público e proporcionando maior eficiência no desempenho das funções contratadas. O Projeto visa, assim, a eliminar um elo dispensável na relação entre o serviço público e o trabalho contratado, qual seja a intermediação mercantil.

## II - Voto do Relator


A proposição encontra-se apoiada por fundadas razões, nos termos da justificativa. De fato, a cooperativa constituída por profissionais de certa categoria apresenta-se como alternativa adequada contra a exploração da mão-de-obra por terceiros. Nesses termos, a União dará significativo exemplo ao estabelecer a preferência de que trata o Projeto.

O texto da proposta, entretanto, apresenta oportunidades de aprimoramentos. Há que se precisar a aplicação das normas que regem a licitação pública, para se afas-

tar a hipótese de interpretação contrária. Por outro lado, o que se pode efetivamente autorizar deve estar em consonância com o princípio constitucional de igualdade de condições a todos os concorrentes (CF, art. 37, XXI). Assim, pode-se estabelecer a preferência na contratação dessas cooperativas para serviço de mesma natureza, qualidade e preço. Mais que isso, estaria caracterizada violação àquele princípio constitucional. Observa-se que, mesmo com tal restrição, as cooperativas tenderiam a obter os contratos, uma vez que, por sua própria natureza, teriam condição de apresentar igual ou melhor qualidade e menores preços.

Assim sendo, propõe o Relator a aprovação do Projeto de Lei nº 1.058/91, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, de de 1992

  
Deputado MÁRIO DE OLIVEIRA  
- Relator -

## *SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR*

Projeto de Lei nº 1.058, de 1991

Concede às cooperativas de trabalho a preferência para contratação com a Administração Pública da União.

### SUBSTITUTIVO DO RELATOR

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Na contratação de mão-de-obra de terceiros, observadas as normas aplicáveis às licitações, a

Administração Pública direta, indireta e fundacional da União dará preferência às cooperativas de trabalho constituídas por profissionais da atividade objeto do contrato.

Parágrafo único. A preferência de que trata o artigo só será elidida em função de preço inferior para igual discriminação dos serviços.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, de            de 1992

  
Deputado MÁRIO DE OLIVEIRA

- Relator -

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

**TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS**

**PROJETO DE LEI Nº 1.058/91**

Nos termos do art. 119, **caput**, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, alterado pelo art. 1º, I, da Resolução nº 10/91, o Sr. Presidente determinou a abertura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para apresentação de emendas, a partir de 07/04/93, por cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao Substitutivo oferecido pelo Relator.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 1993.

  
p/ Talita Yeda de Almeida  
Secretária

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, unanimemente, com substitutivo, o Projeto de Lei nº 1.058/91, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os senhores Deputados Paulo Paim, Presidente; Amaury Müller, Vice-Presidente; Aldo Rebelo, Augusto Carvalho, Benedito de Figueiredo, Chico Vigilante, Chico Amaral, Edmar Moreira, Edmundo Galdino, Ernesto Gradella, Haroldo Sabóia, Jabes Ribeiro, Jair Bolsonaro, Jaques Wagner, José Cicote, Marcelo Luz, Maria Laura, Mario de Oliveira, Nilson Gibson, Raquel Cândido, Waldomiro Fioravante e Zaire Rezende.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 1993.

  
Deputado PAULO PAIM  
Presidente

  
Deputado MÁRIO DE OLIVEIRA  
Relator

### SUBSTITUTIVO ADOTADO - CTASP

Concede às cooperativas de trabalho a preferência para contratação com a Administração Pública da União.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. Na contratação de mão-de-obra de terceiros, observadas as normas aplicáveis às licitações, a Administração Pública direta, indireta e fundacional da União dará preferência

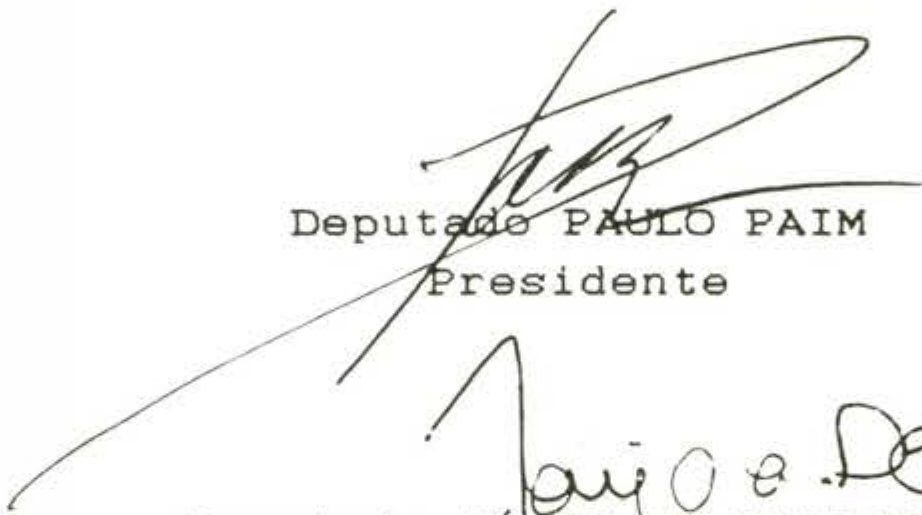
às cooperativas de trabalho constituídas por profissionais da atividade objeto do contrato.

Parágrafo único. A preferência de que trata o artigo só será elidida em função de preço inferior para igual discriminação dos serviços.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 1993



Deputado PAULO PAIM  
Presidente



Deputado MÁRIO DE OLIVEIRA  
Relator

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

PROJETO DE LEI Nº 1.058-B, DE 1991  
(DO SR. MAURICI MARIANO)

Concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências; tenho pareceres: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação, com substitutivo; e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela inconstitucionalidade deste e do substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

(PROJETO DE LEI Nº 1.058, DE 1991, A QUE SE REFEREM OS PA  
RECERES)



CÂMARA DOS DEPUTADOS



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.058-B, DE 1991  
(do Sr. Maurici Mariano)

Concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências.

(Às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Constituição e Justiça e de Redação (Art. 54) - Art. 24, II).

S U M Á R I O

- I- Projeto inicial
- II- Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:
  - termo de recebimento de emendas
- III- Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:
  - termo de recebimento de emendas
  - substitutivo oferecido pelo Relator
  - termo de recebimento de emendas ao Substitutivo
  - parecer da Comissão
  - substitutivo adotado pela Comissão (texto final)
- IV- Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:
  - termo de recebimento de emendas
  - parecer do Relator
  - parecer da Comissão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO

Em 06 / 12 / 93. Presidente

Of. nº P-734/93-CCJR

Brasília, 23 de novembro de 1993

Senhor Presidente,

Considerados inconstitucionais, em reunião ordinária realizada por esta Comissão, encaminho a Vossa Excelência, para as devidas providências regimentais os Projetos de Lei nºs 3.835-A/93 e 1.058-B/91.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e consideração.

  
Deputado JOSÉ DUTRA  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado INOCÊNCIO OLIVEIRA  
DD. Presidente da Câmara dos Deputados  
N E S T A



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.058, DE 1991

Concede às cooperativas de trabalho a preferência na obtenção de contratos públicos e dá outras providências.

Autor: Deputado Maurici Mariano

Relator: Deputado Atila Lins

#### I - RELATÓRIO

Através da iniciativa em epígrafe, o ilustre Deputado Maurici Mariano propõe que a legislação estabeleça a obrigatoriedade da concessão de preferência às cooperativas de trabalho quando da necessidade de contratação de mão-de-obra de terceiros por parte da Administração Direta, Indireta ou Fundacional da União.

A preferência a ser dada às cooperativas de trabalho, constituídas por profissionais normalmente contratados para a realização de serviços por empreitada ou por prazo determinado, sem a caracterização de vínculo empregatício com o contratante, somente seria elidida, segundo a proposta de S. Exã, em função do oferecimento de preço menor por entidade intermediadora na contratação de mão-de-obra (ex.: empresa de prestação de serviços de digitação, pesquisa de mercado, consertos em geral, etc.) desde que essa assegurasse qualidade no mínimo igual à oferecida por cooperativa de trabalho que tenha apresentado proposta para a prestação dos serviços a serem contratados.

Em sua justificação, alega o nobre Autor que a eliminação do intermediário implicaria a redução dos custos dos

**NÃO APRECIADO NA COMISSÃO DE JUSTIÇA**  
**(Resolução n. 19/91)**



serviços para a Administração simultaneamente a uma melhoria na remuneração dos profissionais membros das cooperativas, uma vez que estas não visam o lucro normalmente destinado ao intermediário na contratação da mão-de-obra. Além disso, lembra o signatário da proposição que o incentivo às cooperativas já encontra respaldo em recomendação da Organização Internacional do Trabalho - OIT para os países em fase desenvolvimento e na própria Constituição Federal, através do § 2º do art. 174.

Enfatiza o texto da justificação apresentada, que a experiência de 20 anos das cooperativas de trabalho no Brasil estimula um maior aproveitamento dos benefícios propiciados por esse sistema, particularmente quando os serviços a serem prestados não exigem inversão substancial em equipamentos, máquinas e implementos, consistindo o conteúdo dos serviços a serem contratados tão somente na execução operacional pelo fator trabalho, com base exclusivamente em seu próprio "know-how".

A iniciativa visa, por outro lado, estender a outros ramos da economia os ganhos de produtividade e eficiência já obtidos particularmente pelo setor agrícola com a utilização do cooperativismo.

Submetida a matéria à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, cabe-nos analisar a proposição quanto a sua admissibilidade sob os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa, para os fins de sua tramitação, na forma da alínea a do inciso III do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

## II - VOTO DO RELATOR

Não existem dúvidas quanto a importância de se incentivar a utilização das cooperativas de trabalho, tanto que a Constituição Federal, no parágrafo citado, dispõe que "A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo".



Aliás, os §§ 3º e 4º do mesmo art. 174 da Carta Magna estabelecem que, além do Estado favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, estas deverão ter prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, sendo da competência da União observar tal princípio nas áreas onde já estejam tais cooperativas atuando e, ainda, "estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa" (inciso XXV do art. 21).

Considerando ainda que cabe ao Congresso Nacional (caput do art. 48) dispor sobre as matérias de competência da União; que a esta compete privativamente legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta (...)" (inciso XXVII do art. 22); e que a iniciativa de lei ordinária desse teor cabe, entre outros, a qualquer membro da Câmara dos Deputados, entendemos que o projeto de lei atende aos requisitos de constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

Tratando-se de matéria relativa ao Serviço Público da Administração Federal Direta, Indireta e Fundacional, sua apreciação de mérito pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, como indicado, atende ao que estabelece a alínea p do inciso XII do art. 32 do Regimento Interno desta Casa.

Uma vez que a proposição se adequa ao processo legislativo - como previsto no inciso III do art. 59 da Constituição Federal - e não se enquadra nas exceções arroladas no inciso II do art. 24 do Regimento Interno, é dispensada a competência do Plenário, em princípio, para discussão e votação da iniciativa parlamentar em lide.

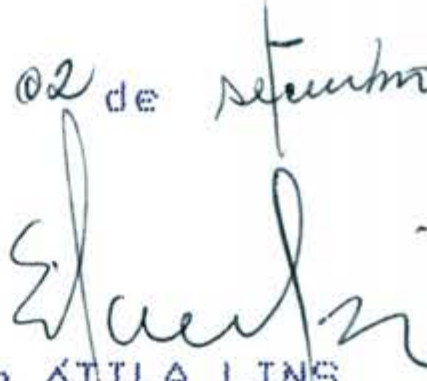
Finalmente, quanto à técnica legislativa, torna-se necessário observar que o texto requer seja revista a redação dos



seguintes trechos: a) no art. 19, a expressão "profissionais de atividade contratada" esta a exigir maior clarificação de seu significado e abrangência; b) no parágrafo único do mesmo artigo, o texto deixa abertura para que uma cooperativa venha a ser contratada pela Administração mesmo quando propuser qualidade inferior que a dos concorrentes para os serviços a serem contratados. Não oferecemos substitutivo, no entanto, em face de que a análise de mérito certamente poderá identificar e propor o detalhamento que as exigências técnicas da proposição venham a requerer.

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa (com substitutivo).

Sala da Comissão, em 02 de setembro de 1991.

  
Deputado ÁTILA LINS  
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

COI 11/93

## TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

### PROJETO DE LEI Nº 1.058/91

Nos termos do art. 119, **caput**, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, alterado pelo art. 1º, I, da Resolução nº 10/91, o Sr. Presidente determinou a abertura - e divulgação na Ordem do Dia das Comissões - de prazo para apresentação de emendas, a partir de 07/04/93, por cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao Substitutivo oferecido pelo Relator.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 1993.

*talita*  
p/ Talita Yeda de Almeida  
Secretária