



CÂMARA DOS DEPUTADOS

***PROJETO DE LEI N.º 1.490-A, DE 2011** **(Do Sr. Laercio Oliveira)**

Veda a participação, em licitações, de cooperativas nos casos que especifica e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, pela rejeição (relator: DEP. DR. UBIALI).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO;

ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

(*) Atualizado em 20/03/2023 em virtude de novo despacho.

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011
(Do Sr. Laercio Oliveira)

Veda a participação, em licitações, de cooperativas nos casos que especifica e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A presente lei tem por finalidade vedar a participação de cooperativas em processo licitatório quando houver subordinação jurídica, decorrente da relação de emprego, quer entre o tomador quer entre o fornecedor do serviço.

Art. 2º Fica vedada a participação de cooperativas nas licitações promovidas pela Administração Pública, direta e indireta, quando, para a execução do objeto for necessária, a prestação de trabalho de natureza não eventual, por pessoas físicas, com relação de subordinação ou dependência.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, não são passíveis de execução por meio de cooperativas, dentre outros, os seguintes serviços:

- I – limpeza, asseio e conservação;
- II – limpeza hospitalar;
- III – lavanderia, inclusive hospitalar;
- IV – segurança, vigilância e portaria;
- V – recepção;
- VI – nutrição e alimentação;
- VII – copeiragem;
- VIII – reprografia;
- IX – telefonia;
- X – manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações;
- XI – motofrete e transporte sob o regime de fretamento contínuo;
- XII – motorista, com ou sem locação de veículos;
- XIII – digitação;
- XIV – secretariado e secretariado executivo;
- XV – manutenção e conservação de áreas verdes;
- XVI – ascensorista;
- XVII – enfermagem;
- XVIII – Office boy (contínuo);

XIX – agentes comunitários de saúde.

Art. 3º Ficam revogadas qualquer disposição contrária em vigor.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Tendo em vista o fato de que já foram firmadas inúmeras jurisprudências dispondo sobre a vedação de participação de cooperativas em licitações que tenham por objeto a contratação de serviços em que se fazem presentes, entre o obreiro e o contratante, os elementos da relação de emprego, apresentamos a presente proposição visando sanar a questão, extinguindo-se, assim, o vácuo legal.

Ora, conforme bem explanado no acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos autos do processo de Recurso Especial nº 1.141.763 – RS, *“tanto a legislação previdenciária quanto a trabalhista são implacáveis com os tomadores de serviços, atribuindo-lhes o caráter de responsável solidário pelo pagamento de salários e de tributos não recolhidos pela empresa prestadora dos serviços”*.

Portanto, é razoável e necessária à preservação do interesse público a previsão legal de proibição de contratação de cooperativas em relação a serviços cujo objeto principal é a prestação de serviços de mão de obra. Isso porque, conforme o disposto em outro entendimento jurisprudencial do STJ:

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO. 1. *A Corte Especial do STJ decidiu pela impossibilidade de participação das cooperativas em processo licitatório para contratação de mão-de-obra, quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de estado de subordinação ante os prejuízos que podem advir para o patrimônio público, caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame.* 2. Agravo Regimental provido. “ (AgRg no REsp 960.503/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2009, DJe 08/09/2009) (grifos nossos); e

“AGRAVO REGIMENTAL - SUSPENSÃO LIMINAR EM MANDADO SEGURANÇA - DEFERIMENTO - COOPERATIVA DE MÃO-DE-OBRA - LICITAÇÃO - TERMO DE ACORDO FIRMADO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADAS. 1. Na contratação de empresa comercial fornecedora de mão-de-obra pode a administração precaver-

se do risco de pagar duas vezes por um mesmo serviço, exigindo, a cada liberação do pagamento pelos serviços contratados, a apresentação do comprovante de quitação da empresa para com as obrigações trabalhistas e previdenciárias de seus empregados, precaução impossível de ser tomada em se tratando de cooperativa, pois, nesse caso, não há reconhecimento prévio de vínculo empregatício entre o cooperado e a cooperativa que a obrigue ao pagamento de tais verbas. Ameaça de lesão à economia pública decorrente da possibilidade de, em contratando mão-de-obra cooperativada, vir a administração a ser condenada, em ação trabalhista, a pagar duas vezes por um mesmo serviço prestado, por não haver meios de acautelar-se preventivamente. 2. Não é a via excepcional da suspensão de liminar em mandado de segurança o meio processual adequado ao exame da constitucionalidade de termo de compromisso firmado pela União, nem tampouco da legalidade de vedação contida em edital de licitação, o que poderá ser aferido nas vias ordinárias próprias. 3. Permanecendo válido termo de acordo firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia Geral da União, pelo qual a União se obrigou a não contratar trabalhadores por meio de cooperativas de mão-de-obra para prestação de serviços ligados às suas atividades fim ou meio, quando o labor, por sua natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, quer em relação ao fornecedor de serviços, a inobservância dessa diretriz por quaisquer dos órgãos da administração pública federal, configura ameaça de lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa; 4. Agravo Regimental não provido.” (AgRg na SS 1.352/RS, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL, CORTE ESPECIAL, julgado em 17/11/2004, DJ 09/02/2005, p. 165)

Logo, já é notório o entendimento, tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Tribunal de Contas da União, de que a contratação de serviço de mão de obra em licitação pública com a contratação de cooperativa não faz jus à eficiência administrativa, posto que provavelmente incorra em responsabilização do Estado pelo pagamento de débitos trabalhistas e fiscais aos obreiros.

Ademais, visando unificar o entendimento da impossibilidade de contratação dos referidos serviços por intermédio de cooperativa, foi firmado um acordo judicial entre o Ministério Público do Trabalho (MPU) e a Advocacia Geral da União (AGU), com os seguintes termos:

“ACORDO ENTRE O MPU – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A AGU - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
Acordo entre MPU e AGU impede União de contratar trabalhadores por meio de cooperativas de mão-de-obra
Termo de Conciliação Judicial
O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, neste ato representado pelo Procurador-Geral do Trabalho, Dr. Guilherme Mastrichi Basso, pela Vice-Procuradora-Geral do Trabalho, Dra. Guiomar Rechia Gomes, pelo Procurador-Chefe da PRT da 10ª Região, Dr. Brasilino Santos Ramos e pelo Procurador do Trabalho Dr. Fábio Leal Cardoso, e a UNIÃO,

neste ato representada pelo Procurador-Geral da União, Dr. Moacir Antonio da Silva Machado, pela Sub Procuradora Regional da União - 1ª Região, Dra. Helia Maria de Oliveira Bettero e pelo Advogado da União, Dr. Mário Luiz Guerreiro;

CONSIDERANDO que toda relação jurídica de trabalho cuja prestação laboral não eventual seja ofertada pessoalmente pelo obreiro, em estado de subordinação e mediante contraprestação pecuniária, será regida obrigatoriamente pela Consolidação das Leis do Trabalho ou por estatuto próprio, quando se tratar de relação de trabalho de natureza estatutária, com a Administração Pública;

CONSIDERANDO que a legislação consolidada em seu art. 9º, comina de nulidade absoluta todos os atos praticados com o intuito de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação da lei trabalhista;

CONSIDERANDO que as sociedades cooperativas, segundo a Lei n. 5.764, de 16.12.1971, art. 4º, "(...) são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas à falência, constituídas para prestar serviços aos associados".

CONSIDERANDO que as cooperativas podem prestar serviços a não associados somente em caráter excepcional e desde que tal faculdade atenda aos objetivos sociais previstos na sua norma estatutária, (art. 86, da Lei n. 5.764, de 16.12.1971), aspecto legal que revela a patente impossibilidade jurídica das cooperativas funcionarem como agências de locação de mão-de-obra terceirizada;

CONSIDERANDO que a administração pública está inexoravelmente jungida ao princípio da legalidade, e que a prática do merchandage é vedada pelo art. 3º, da CLT e repelida pela jurisprudência sumulada do C. TST (En. 331);

CONSIDERANDO que os trabalhadores aliciados por cooperativas de mão-de-obra, que prestam serviços de natureza subordinada à UNIÃO embora laborem em situação fática idêntica a dos empregados das empresas prestadoras de serviços terceirizáveis, encontram-se à margem de qualquer proteção jurídico-laboral, sendo-lhes sonogada a incidência de normas protetivas do trabalho, especialmente àquelas destinadas a tutelar a segurança e higidez do trabalho subordinado, o que afronta o princípio da isonomia, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (arts. 5º, caput e 1º, III e IV da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que num processo de terceirização o tomador dos serviços (no caso a administração pública) tem responsabilidade sucessiva por eventuais débitos trabalhistas do fornecedor de mão-de-obra, nos termos do Enunciado 331, do TST, o que poderia gerar graves prejuízos financeiros ao erário, na hipótese de se apurar a presença dos requisitos do art. 3º, da CLT na atividade de intermediação de mão-de-obra patrocinada por falsas cooperativas;

CONSIDERANDO o teor da Recomendação Para a Promoção das Cooperativas aprovada na 90ª sessão, da OIT – Organização Internacional do Trabalho, em junho de 2002, dispondo que os Estados devem implementar políticas no sentido de:

"8.1.b Garantir que as cooperativas não sejam criadas para, ou direcionadas a, o não cumprimento das lei do trabalho ou

usadas para estabelecer relações de emprego disfarçados, e combater pseudocooperativas que violam os direitos dos trabalhadores velando para que a lei trabalhista seja aplicada em todas as empresas."

RESOLVEM

Celebrar CONCILIAÇÃO nos autos do Processo 01082-2002-020-10-00-0, em tramitação perante a MM. Vigésima Vara do Trabalho de Brasília-DF, mediante os seguintes termos:

Cláusula Primeira - A UNIÃO abster-se-á de contratar trabalhadores, por meio de cooperativas de mão-de-obra, para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o labor, por sua própria natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, ou em relação ao fornecedor dos serviços, constituindo elemento essencial ao desenvolvimento e à prestação dos serviços terceirizados, sendo eles:

- a) – Serviços de limpeza;
- b) – Serviços de conservação;
- c) – Serviços de segurança, de vigilância e de portaria;
- d) – Serviços de recepção;
- e) – Serviços de copeiragem;
- f) – Serviços de reprografia;
- g) – Serviços de telefonia;
- h) – Serviços de manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações;
- i) – Serviços de secretariado e secretariado executivo;
- j) – Serviços de auxiliar de escritório;
- k) – Serviços de auxiliar administrativo;
- l) – Serviços de office boy (contínuo);
- m) – Serviços de digitação;
- n) – Serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas;
- o) – Serviços de motorista, no caso de os veículos serem fornecidos pelo próprio órgão licitante;
- p) – Serviços de ascensorista;
- q) – Serviços de enfermagem; e
- r) – Serviços de agentes comunitários de saúde.

Parágrafo Primeiro – O disposto nesta Cláusula não autoriza outras formas de terceirização sem previsão legal.

Parágrafo Segundo – As partes podem, a qualquer momento, mediante comunicação e acordos prévios, ampliar o rol de serviços elencados no caput.

Cláusula Segunda - Considera-se cooperativa de mão-de-obra, aquela associação cuja atividade precípua seja a mera intermediação individual de trabalhadores de uma ou várias profissões (inexistindo assim vínculo de solidariedade entre seus associados), que não detenham qualquer meio de produção, e cujos serviços sejam prestados a terceiros, de forma individual (e não coletiva), pelos seus associados.

Cláusula Terceira - A UNIÃO obriga-se a estabelecer regras claras nos editais de licitação, a fim de esclarecer a natureza dos serviços licitados, determinando, por conseguinte, se os mesmos podem ser prestados por empresas prestadoras de serviços (trabalhadores subordinados), cooperativas de trabalho, trabalhadores autônomos, avulsos ou eventuais;

Parágrafo Primeiro - É lícita a contratação de genuínas sociedades cooperativas desde que os serviços licitados não estejam incluídos no rol inserido nas alíneas "a" a "r" da

Cláusula Primeira e sejam prestados em caráter coletivo e com absoluta autonomia dos cooperados, seja em relação às cooperativas, seja em relação ao tomador dos serviços, devendo ser juntada, na fase de habilitação, listagem contendo o nome de todos os associados. Esclarecem as partes que somente os serviços podem ser terceirizados, restando absolutamente vedado o fornecimento (intermediação de mão-de-obra) de trabalhadores a órgãos públicos por cooperativas de qualquer natureza.

Parágrafo Segundo – Os editais de licitação que se destinem a contratar os serviços disciplinados pela Cláusula Primeira deverão fazer expressa menção ao presente termo de conciliação e sua homologação, se possível transcrevendo-os na íntegra ou fazendo parte integrante desses editais, como anexo.

Parágrafo Terceiro - Para a prestação de serviços em sua forma subordinada, a licitante vencedora do certame deverá comprovar a condição de empregadora dos prestadores de serviços para as quais se objetiva a contratação, constituindo-se esse requisito, condição obrigatória à assinatura do respectivo contrato.

DAS SANÇÕES PELO DESCUMPRIMENTO

Cláusula Quarta – A UNIÃO obriga-se ao pagamento de multa (astreinte) correspondente a R\$ 1.000,00 (um mil reais) por trabalhador que esteja em desacordo com as condições estabelecidas no presente Termo de Conciliação, sendo a mesma reversível ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Parágrafo Primeiro – O servidor público que, em nome da Administração, firmar o contrato de prestação de serviços nas atividades relacionadas nas alíneas "a" a "r" da Cláusula Primeira, será responsável solidário por qualquer contratação irregular, respondendo pela multa prevista no caput, sem prejuízo das demais cominações legais.

Parágrafo Segundo – Em caso de notícia de descumprimento dos termos firmados neste ajuste, a UNIÃO, depois de intimada, terá prazo de 20 (vinte) dias para apresentar sua justificativa perante o Ministério Público do Trabalho.

DA EXTENSÃO DO AJUSTE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Cláusula Quinta – A UNIÃO se compromete a recomendar o estabelecimento das mesmas diretrizes ora pactuadas em relação às autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de vincular todos os órgãos integrantes da administração pública indireta ao cumprimento do presente termo de conciliação, sendo que em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista deverá ser dado conhecimento ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou órgão equivalente, para que discipline a matéria no âmbito de sua competência.

DA HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DO AJUSTE

Cláusula Sexta – - As partes submetem os termos da presente conciliação à homologação do Juiz da MM. Vigésima Vara do Trabalho, para que o ajuste gere os seus efeitos jurídicos.

Cláusula Sétima - Os termos da presente avença gerarão seus efeitos jurídicos a partir da data de sua homologação judicial.

Parágrafo único – Os contratos em vigor entre a UNIÃO e as Cooperativas, que contrariem o presente acordo, não serão renovados ou prorrogados.

Cláusula Oitava – A presente conciliação extingue o processo com exame do mérito apenas em relação à UNIÃO, prosseguindo o feito quanto aos demais réus.

Dito isto, por estarem as partes ajustadas e compromissadas, firmam a presente conciliação em cinco vias, a qual terá eficácia de título judicial, nos termos dos artigos 831, parágrafo único, e 876, caput, da CLT.

Brasília, 05 de junho de 2003.

GUILHERME MASTRICHI BASSO GUIOMAR RECHIA GOMES

Procurador-Geral do Trabalho Vice-Procuradora-Geral do Trabalho

BRASILINO SANTOS RAMOS FÁBIO LEAL CARDOSO

Procurador-Chefe/PRT 10ª Região Procurador do Trabalho

MOACIR ANTONIO DA SILVA MACHADO

Procurador-Geral da União

HELIA MARIA DE OLIVEIRA BETTERO MÁRIOLUIZ GUERREIRO

Sub-Procuradora-Regional da União–1ª Região Advogado da União

Testemunhas:

GRIJALBO FERNANDES COUTINHO

Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA

PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE”.

Ressaltamos, ainda, que aproveitamos como modelo à edição da presente proposição os termos do Decreto nº 55.938, de 21 de junho de 2010, editado pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo e publicado no DOSP, de 22 de junho de 2010.

Sendo assim, apresento o presente projeto à análise dos nobres pares e pugno pela sua total aprovação.

Sala das Sessões, em 1 de junho de 2011.

LAERCIO OLIVEIRA

Deputado Federal – PR/SE

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

DECRETO Nº 55.938, DE 21 DE JUNHO DE 2010

Veda a participação, em licitações, de cooperativas nos casos que especifica e dá providência correlata

ALBERTO GOLDMAN, Governador do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais,

Considerando a necessidade de preservação dos direitos dos trabalhadores previstos na Constituição Federal de 1988 e na Consolidação das Leis do Trabalho - Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

Considerando que o Superior Tribunal de Justiça decidiu, nos autos do Recurso Especial nº 1.141.763-RS, que pode ser vedada a participação de sociedades cooperativas em licitações de serviços que exijam vínculo de subordinação; e

Considerando o decidido pelo Tribunal de Contas do Estado nos processos TC-010651/026/10, TC-010820/026/10 e TC-11447/026/10,

Decreta:

Artigo 1º - Fica vedada a participação de cooperativas nas licitações promovidas pela Administração direta e indireta do Estado de São Paulo quando, para a execução do objeto, for necessária a prestação de trabalho de natureza não eventual, por pessoas físicas, com relação de subordinação ou dependência.

Parágrafo único - Para os fins do disposto no “caput” deste artigo, não são passíveis de execução por meio de cooperativas, dentre outros, os seguintes serviços:

1. limpeza, asseio, preservação e conservação;
2. limpeza hospitalar;
3. lavanderia, inclusive hospitalar;
4. segurança, vigilância e portaria;
5. recepção;
6. nutrição e alimentação;
7. copeiragem;
8. reprografia;
9. telefonia;
10. manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações;
11. motofrete e transporte sob regime de fretamento contínuo;
12. motorista, com ou sem locação de veículos;
13. digitação;
14. secretariado e secretariado executivo;
15. manutenção e conservação de áreas verdes.

Artigo 2º - As minutas-padrão de editais e o Cadastro de Serviços Terceirizados - CADTERC deverão ser adaptados ao disposto neste decreto.

Artigo 3º - A Corregedoria Geral da Administração fiscalizará o cumprimento do disposto neste decreto.

Artigo 4º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 21 de junho de 2010

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 1.490, DE 2011

Veda a participação, em licitações, de cooperativas nos casos que especifica e dá outras providências.

Autor: Deputado LAERCIO OLIVEIRA

Relator: Deputado DR. UBIALI

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Laercio Oliveira, busca vedar a participação de cooperativas nas licitações promovidas pela Administração Pública direta e indireta quando, para a execução do objeto, for necessária a prestação de trabalho de natureza não eventual por pessoas físicas com relação de subordinação ou dependência.

Ademais, a proposição apresenta uma relação de dezenove tipos de serviços em que a relação de subordinação ou dependência é presumida e que nos quais não será possível a execução por meio de licitações públicas.

O projeto de lei estabelece, por fim, que ficam revogadas as disposições em contrário e que a lei decorrente da proposição entrará em vigor na data de sua publicação.

De acordo com a justificação do autor, há farta jurisprudência no sentido da vedação da participação de cooperativas em licitações que tenham por objeto a contratação de serviços em que estejam presentes elementos de relação de emprego entre o executor do serviço e o

contratante. Menciona, por exemplo, decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) referentes ao Recurso Especial (REsp) 1.141.763/RS, Agravo Regimental (AgRg) no REsp 960.503/RS e AgRg na Suspensão de Segurança (SS) 1.352/RS.

O autor também destaca que a impossibilidade de contratação, por intermédio de cooperativa, de serviços em que exista relação de subordinação ou dependência decorre de acordo judicial entre o Ministério Público do Trabalho (MPT) e a Advocacia Geral da União (AGU), cujos termos são apresentados na justificação da proposição. O acordo essencialmente dispõe que *a União abster-se-á de contratar trabalhadores, por meio de cooperativas de mão-de-obra, para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio, quando o labor, por sua própria natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador, ou em relação ao fornecedor dos serviços, constituindo elemento essencial ao desenvolvimento e à prestação dos serviços terceirizados*; relaciona serviços específicos cuja contratação por meio de licitação será vedada; e estabelece sanções pelo descumprimento do acordo e dá outras providências.

Por fim, o autor destaca que a presente proposição foi elaborada baseando-se nos termos do Decreto nº 55.938, de 21 de junho de 2010, editado pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo.

A proposição, que tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno, foi distribuída às comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação (que apreciará inclusive o mérito do projeto, e cujo parecer será terminativo nos termos art. 54 do Regimento Interno); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (com parecer terminativo, nos termos do referido art. 54).

Esgotado o prazo regimental nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A presente proposição tem por objetivo vedar a participação de cooperativas em licitações promovidas pela Administração Pública nas situações em que existir, na prestação do serviço, relação de subordinação ou dependência entre o executor do serviço e o contratante.

Ademais, a proposição relaciona dezenove tipos de serviço em que essa subordinação é presumida e nos quais a contratação por meio de processo licitatório é, de imediato, vedada.

Acerca do tema, deve-se destacar, preliminarmente, que a Constituição Federal estipula como direito fundamental do cidadão, nos termos do art. 5º, a criação de cooperativas, independentemente de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento. Ademais, as disposições constitucionais referentes à ordem econômica determinam expressamente, por meio do art. 174, § 2º, que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Nesse contexto, o autor da proposição apresenta, em sua justificação, jurisdição do Superior Tribunal de Justiça que aponta para a impossibilidade de participação das cooperativas em processo licitatório para contratação de mão-de-obra quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de estado de subordinação ante os prejuízos que podem advir para o patrimônio público, caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame.

Nas decisões do STJ, aponta-se que, na contratação de empresa comercial fornecedora de mão-de-obra, a Administração Pública pode precaver-se do risco de se tornar ré em ações trabalhistas exigindo, a cada liberação do pagamento pelos serviços contratados, a apresentação do comprovante de quitação da empresa para com as obrigações relativas a seus empregados.

Contudo, essa precaução seria impossibilitada quando se trata de serviços prestados por cooperativa, pois, de acordo com o art. 90 da Lei 5.764, de 1971, e o art. 442, parágrafo único, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, qualquer que seja o tipo de cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados. Assim, de acordo com o STJ, haveria nesses casos o risco de lesão à economia pública decorrente da

possibilidade de a Administração vir a ser condenada, em ação trabalhista, a pagar duas vezes por um mesmo serviço prestado, caso seja configurada efetiva relação de emprego entre o tomador e o prestador de serviço, apesar de o prestador apresentar-se, sob o aspecto formal, como uma cooperativa de trabalho. O risco citado seria essencialmente derivado da aplicação do art. 2º, § 2º, da CLT e da Súmula nº 331, IV, do Tribunal Superior do Trabalho – TST.

Apesar desse contexto, deve-se ressaltar que, recentemente, em 24 de novembro de 2010, o Supremo Tribunal Federal - STF concluiu a apreciação da Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC nº 16/DF, na qual foi declarada a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993 – Lei de Licitações.

A propósito, o *caput* do art. 71 estabelece que o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. Por sua vez, § 1º do referido dispositivo estabelece que a inadimplência do contratado 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.

Cumprе destacar que a decisão referente à citada ADC é de grande relevância para a Administração, e que sua apreciação contou com diversos Estados, Municípios e a própria União como *amicus curiae*. Com efeito, a questão de fundo não era apenas a declaração de constitucionalidade dos referidos dispositivos da Lei de Licitações, mas a limitação da aplicação da Súmula nº 331 do TST.

Com a decisão, o efetivamente o TST alterou o teor da Súmula nº 331, e não se fundamenta mais o temor exarado pelo STJ segundo o qual a Administração Pública poderia *“pagar duas vezes por um mesmo serviço prestado, por não haver meios de acautelar-se preventivamente” em relação a lides trabalhistas*.

Evidentemente, não se deseja aqui que a Administração Pública contrate cooperativas de trabalho que se revelem fraudulentas. Defendemos que a fiscalização do trabalho atue efetivamente contra as cooperativas que sejam de mera fachada. Nesses casos, o próprio licitante concorrente poderá proceder a uma denúncia junto aos auditores fiscais do

trabalho ou ao Ministério Público do Trabalho, caso em que a questão será apreciada pelo foro competente.

A questão é que esse é um tema precípua da Justiça do Trabalho. Em outras palavras, se uma cooperativa de trabalho pode prestar serviços ao setor privado, deverá também poder fornecê-los à Administração Pública. Por outro lado, se se tratar efetivamente de uma cooperativa fraudulenta, a impossibilidade de prestação de serviços deverá não apenas ser limitada ao setor público, mas também ao setor privado.

Nesse sentido, não consideramos que seja adequado considerar que todas as dezenove modalidades de serviço especificadas pela proposição devam ser necessariamente, sem qualquer apreciação das peculiaridades do caso concreto, proibidas de participar de processos licitatórios.

Ao contrário, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal, a lei deverá apoiar e estimular o cooperativismo, e não dificultá-lo. A vedação *a priori* da participação de cooperativas legítimas em processos licitatórios não apenas representa um passo contrário à concretização da norma constitucional, mas também poderá impedir a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Assim, ante o exposto, em que pesem as nobres intenções do autor, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.490, de 2011.**

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado DR. UBIALI
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 1.490/2011, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Dr. Ubiali.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Maia - Presidente, Felipe Bornier, Natan Donadon e Romero Rodrigues - Vice-Presidentes, André Moura, Ângelo Agnolin, Antonio Balhmann, Camilo Cola, José Augusto Maia, Renato Molling, Ronaldo Zulke, Valdivino de Oliveira, Carlos Roberto, Dr. Ubiali e Jesus Rodrigues.

Sala da Comissão, em 5 de outubro de 2011.

Deputado JOÃO MAIA

Presidente

FIM DO DOCUMENTO
