



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.204.186 - RS (2010/0140662-4)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : **BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S/A - BANRISUL**
ADVOGADA : **MARIELI PATTA STURMER E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **META COOPERATIVA DE SERVIÇOS LTDA**
ADVOGADO : **ANDRÉ FELKL SENER E OUTRO(S)**

EMENTA

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA - VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS - RAZOABILIDADE DA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA - INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE.

1. É fato público e notório que a legislação trabalhista e previdenciária é implacável com os tomadores de serviço, atribuindo-lhes, inclusive, a condição de responsáveis pelo pagamento de salários e tributos não recolhidos.

2. A Corte Especial pacificou entendimento segundo o qual é inadmissível a participação de cooperativas em processos licitatórios para contratação de mão de obra quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de subordinação, ante os prejuízos que podem advir para a Administração Pública caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame e não cumpra suas obrigações. Precedentes.

3. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora, sem destaque e em bloco." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin (Presidente) e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 18 de outubro de 2012(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.204.186 - RS (2010/0140662-4)

RECORRENTE : BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S/A -
BANRISUL
ADVOGADA : MARIELI PATTA STURMER E OUTRO(S)
RECORRIDO : META COOPERATIVA DE SERVIÇOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ FELKL SENER E OUTRO(S)

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso especial interposto com fulcro nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo TJRS, assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA PARA TRABALHO. PRÉ-EXCLUSÃO DE COOPERATIVA. EXISTÊNCIA DE ACORDO FIRMADO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO. DISCRIMINAÇÃO ILEGAL. IMPOSSIBILIDADE DE EFEITOS PROSPECTIVOS AO PEDIDO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA PERDA DE UMA CHANCE.

1. É abusivo o item 2.4 dos editais nºs 136312006 e 1723/2006 que proíbem a participação das cooperativas nos certames licitatórios.

2. Qualquer acordo para proibir a contratação de cooperativas de mão-de-obra é mero paliativo que, além de não solucionar o problema relativa à responsabilidade subsidiária dos entes públicos por encargos trabalhistas, também discrimina as cooperativas que funcionam regularmente. As razões levantadas pela parte ré, para afastar as cooperativas de mão-de-obra dos certames licitatórios, não condizem com a realidade, significando odiosa discriminação que afronta os preceitos constitucionais e o art. 39, § 12, inciso 1, da Lei nº 8.666/93.

3. Inviável o pedido para obtenção de ordem com efeitos prospectivos para excluir a cláusula que veda a presença de cooperativas em certames licitatórios promovidos pelo BANRISUL, pois, para tanto, seria necessária a presença de todos os partícipes do acordo. E, não estando o Ministério Público do Trabalho presente no feito ora em exame, não há como reconhecer a invalidade do Termo de Ajustamento de Conduta com efeitos prospectivos.

4. Outrossim, descabe o pedido de indenização por danos morais porque a mera exclusão da autora dos certames licitatórios promovidos pelo BANRISUL não se enquadra como dano *in re ipsa*, cujo reconhecimento independe de prova. Cuida-se, isto sim, de indenização decorrente da perda de uma chance, tendo o autor a incumbência de provar que, caso inexistente a ação ou omissão do réu, teria efetivamente obtido o bem da vida almejado. Como, no caso, não há como saber se a apelante teria ou não condições de melhorar a sua situação econômica não há como acolher o seu pedido. Revela-se absolutamente incerto se teria o lucro ou a vantagem que alega ter perdido.

POR MAIORIA, DERAM PARCIAL PROVIMENTO APELAÇÃO, VENCIDO O RELATOR.

Embargos infringentes foram opostos mas não acolhidos, nos seguintes termos:

EMBARGOS INFRINGENTES. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MÃO-DE-OBRA. EDITAL QUE, PURA E SIMPLEMENTE,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EXCLUI AS COOPERATIVAS. CARÁTER DISCRIMINATÓRIO.
INADMISSIBILIDADE.
POR MAIORIA, EMBARGOS INFRINGENTES DESACOLHIDOS.

O recorrente alega, além de dissídio jurisprudencial, que a exclusão das cooperativas do processo licitatório está respaldada no art. 3º da Lei de Licitação e no art. 37 da Constituição Federal, uma vez que a contratação das cooperativas de serviços implica risco de passivo trabalhista e previdenciário para a Administração Pública.

Sem contrarrazões (fl. 785).

Juízo positivo de admissibilidade do especial (fls. 788/790).

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.204.186 - RS (2010/0140662-4)

RELATORA : **MINISTRA ELIANA CALMON**
RECORRENTE : BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S/A -
BANRISUL
ADVOGADA : MARIELI PATTA STURMER E OUTRO(S)
RECORRIDO : META COOPERATIVA DE SERVIÇOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ FELKL SENER E OUTRO(S)

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (Relatora): O pleito merece ser conhecido, posto que devidamente prequestionado o preceito federal apontado como violado pelo recorrente.

No mérito, merece êxito a insurgência recursal. Com efeito, como é de conhecimento notório, tanto a legislação previdenciária quanto a trabalhista são implacáveis com os tomadores de serviços, atribuindo-lhes o caráter de responsáveis pelo pagamento de salários e de tributos não recolhidos pela empresa prestadora dos serviços. É de amplo conhecimento, inclusive, a existência de cooperativas que atuam como verdadeiras agências de locação de mão-de-obra, burlando a legislação trabalhista e previdenciária.

Nesse contexto, sobressai nítido que a exigência editalícia é razoável, pois preserva o interesse público, tanto sob o aspecto primário como sob o secundário.

Some-se a isso a existência dos citados acordos celebrados perante a Justiça do Trabalho, pelos quais o Banrisul se comprometeu a não contratar cooperativas para a prestação de serviços que impliquem a existência de subordinação, como é o caso dos serviços gerais objetos da licitação noticiada nos autos, sob pena de multa diária.

Este Tribunal Superior, por sua Corte Especial, já se pronunciou a respeito e pacificou entendimento segundo o qual é inadmissível a participação de cooperativas em processos licitatórios para contratação de mão de obra quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de subordinação, ante os prejuízos que podem advir para a Administração Pública caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame e não cumpra suas obrigações. Confira-se:

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.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 acautelá-la 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 1352/RS, Rel. Min. Edson Vidigal, Corte Especial, julgado em 17/11/2004, DJ 9/2/2005, p. 165.)

Ainda sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AFRONTA AOS ARTS. 515 E 540 DO CPC. INEXISTÊNCIA. LICITAÇÃO. COOPERATIVA. CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. NECESSIDADE DE ESTADO DE SUBORDINAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa aos arts. 515 e 540 do CPC. Neste sentido, existem diversos precedentes desta Corte. Precedente.

2. Depreende-se dos autos que o objetivo do Pregão SEFAZ/GO n. 15/2005, de acordo com o edital de fls. 91/119, é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de mão-de-obra terceirizada na função de auxiliar técnico administrativo.

3. Esta Corte Superior pacificou entendimento segundo o qual é impossível a 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. Precedentes.

4. Na espécie, ganha relevância, ainda, o fato de que existe acordo entre a União e o Ministério Público do Trabalho, o qual, muito embora não vincule a recorrente no sentido de vetar a contratação de cooperativas, traz as mesmas razões jurídicas para inadmitir a contratação de cooperativa para fornecimento de mão de obra.

5. Recurso ordinário em mandado de segurança parcialmente provido. (RMS 25097/GO, Relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgamento em 01/12/2011, publicado em 12/12/2011)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. LICITAÇÃO. COOPERATIVA. CLÁUSULA IMPEDITIVA DE PARTICIPAÇÃO. LEGALIDADE.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedente.

2. Pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual é legal regra editalícia que veda a participação de cooperativas em licitação. Precedentes.

3. Ganha relevância, ainda, o fato de que existe acordo entre a União e o Ministério Público do Trabalho, vinculando também a recorrente, no sentido de vetar a contratação de cooperativas. Precedente em caso idêntico.

4. Recurso especial parcialmente provido.

(REsp 1185638/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2010, DJe 10/9/2010)

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. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8/9/2009)

ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA – PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVA NO CERTAME – CONTRATAÇÃO DE ENTE COOPERADO – IMPOSSIBILIDADE, NA HIPÓTESE ESPECÍFICA DO CASO DOS AUTOS – VALIDADE DO ACORDO FIRMADO ENTRE O MPT E A AGU.

1. A agravante não trouxe argumentos novos capazes de infirmar os fundamentos que alicerçaram a decisão agravada, razão que enseja a negativa do provimento ao agravo regimental.

2. A Corte Especial do STJ já pontuou a questão de as cooperativas se habilitarem em licitação para a contratação de mão-de-obra, concluindo pela impossibilidade quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de estado de subordinação.

3. Nos termos do art. 131, caput, da CF/88, é competência da Advocacia-Geral da União, diretamente ou através de órgão vinculado, representar judicial e extrajudicialmente a União, de sorte que o acordo por ela firmado obriga toda a administração pública federal.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 947.300/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/11/2008, DJe 16/12/2008)

Em suma, não há ilegalidade na vedação de cooperativas participarem de licitação cujo objeto é a prestação de serviços com locação de mão de obra, eis que evidente a razoabilidade da medida como forma de garantir à Administração selecionar a melhor proposta,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sob todos os aspectos, notadamente o da prevenção à futura responsabilização pelo pagamento de débitos trabalhistas e fiscais.

Com essas considerações, dou provimento ao recurso especial.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0140662-4

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.204.186 / RS

Números Origem: 00110602646590
70029146313

10602646590
70036179430

70021001383

70022845424

PAUTA: 18/10/2012

JULGADO: 18/10/2012

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ELIANA CALMON**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S/A - BANRISUL
ADVOGADA : MARIELI PATTA STURMER E OUTRO(S)
RECORRIDO : META COOPERATIVA DE SERVIÇOS LTDA
ADVOGADO : ANDRÉ FELKL SENER E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Licitações -
Edital

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra-Relatora, sem destaque e em bloco."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin (Presidente) e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.