



Universidade de Brasília - UnB
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM
Núcleo de Estudos de Saúde Pública - NESP
Programa de Políticas de Recursos Humanos de Saúde - POLRHS

Subsídios para o Plano de Reordenamento dos Recursos Humanos no âmbito do Ministério da Saúde

As Cooperativas de Trabalho na Gestão Pública¹

RELATÓRIO

Brasília-DF
Novembro/2004

¹ Este texto faz parte da produção do Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/UnB), que conta com patrocínio do programa de cooperação OPAS/Ministério da Saúde. Pode ser encontrado na categoria *Gestão* da seção *Projetos e Estudos* do sítio web: <http://www.observarh.org.br/nesp>. Contribuições e sugestões podem ser enviadas para o endereço eletrônico: observarh.unb@observarh.org.br.

O surgimento de cooperativas na administração pública constitui fenômeno próprio da segunda metade dos anos 1990 e tem particularidades muito especiais, quais sejam: a) as cooperativas não se limitam a congregar os profissionais liberais clássicos, podendo envolver outras categorias em composições heterogêneas e trabalhadores semiprofissionais (secretários e agentes administrativos); b) as cooperativas contratadas numa relação de terceirização, para prestar serviços no âmbito em que se desenvolve o trabalho burocrático como um todo, fazendo com que os cooperativados se somem como parte de uma mesma equipe aos servidores públicos regulares. Esta modalidade de vinculação tem estado sob a mira do Ministério Público, que entende haver nesse caso uma burla dos direitos dos trabalhadores.

Na sede do Ministério da Saúde existiam em 2004 mais 1.078 vínculos de trabalho mediados por cooperativa e 1.420 nos núcleos estaduais. No entanto, é ainda maior a proporção de cooperativados absorvidos pelas unidades assistenciais e pelos órgãos vinculados. A tabela seguinte apresenta a distribuição dos recursos humanos terceirizados por via de cooperativas nas diversas unidades do Ministério da Saúde.

**Pessoal terceirizado por intermédio de cooperativas,
Ministério da Saúde, 2002**

Modalidade	Unidades				Total
	Sede	Vinculadas	Hospitais e Laboratórios	Núcleos	
Número	1.078	2.738	2.832	1.420	8.068
Percentual	13,4	33,9	35,1	17,6	100,0

Fonte: CGRH/Ministério da Saúde

Os defensores das cooperativas alegam a seu favor as seguintes vantagens:

- a. na cooperativa, a vinculação de pessoal é feita de forma bastante flexível, através de um contrato global e, provavelmente, a custos mais reduzidos do que se o gestor tivesse que arcar com todos os encargos trabalhistas inerentes ao emprego público celetista e com os custos da função de administração de pessoal;
- b. há uma aspiração, por parte de muitos profissionais de manter uma condição de autonomia no mercado de trabalho, e a organização cooperativa satisfaz adequadamente a esse anseio;
- c. a condição de servidor público é hoje muito pouco valorizada aos olhos de algumas categorias de trabalhadores mais qualificadas;

d. a cooperativa eventualmente cria um vínculo coletivo de solidariedade entre os profissionais, que obriga o gestor a ter disposição para negociar os valores dos contratos e outros elementos que fazem parte das condições de trabalho, sendo neste caso preferível aos vínculos mantidos em caráter informal e isolado com o trabalhador.

As cooperativas que atuam no setor saúde e noutros setores governamentais são criticadas como irregulares por dois motivos: primeiro, porque burlam os dispositivos constitucionais de avaliação de mérito e publicidade para ingresso de trabalhadores ao serviço público. Segundo porque se constituem forma de descaracterizar o vínculo empregatício e contornar obrigações fiscais e obrigações.

Segundo Teixeira (2000), que estudou o funcionamento de cooperativas de trabalho em hospitais do Rio de Janeiro, existem, entre outras, duas características que mostram a constituição irregular de tais cooperativas:

- a grande influência do tomador de serviço na criação da cooperativa, na seleção dos cooperados e no estabelecimento de valor fixo de produção cooperativista;
- a implementação de benefícios que se aproximam de benefícios celetistas e características semelhantes da relação empregado - empregador.

Uma apreciação crítica similar é feita para o setor privado, onde o que sobressai é o fato de que a cooperativa de trabalho desonera a empresa contratante de uma série de encargos sociais e fiscais. O que está em litígio aqui não é a subcontratação em geral, que é uma tendência forte e modernizadora e que se generalizou na economia, em certos setores de ponta, como o automobilístico. A subcontratação de empresas, em que se transacionam bens materiais como peças ou suplementos, não envolve a contratação direta de serviços ou trabalho vivo e, portanto, constitui uma situação diferente daquela que nos interessa aqui, que é a terceirização de serviços ou de trabalho vivo.

O Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) estabelece que, para todas entidades, privadas e públicas, é vedada terceirização de atividades-fim, enquanto a terceirização nas atividades-meio é lícita quando não se verificam os pressupostos de subordinação administrativa do trabalho e de pessoalidade na contratação.

Se a contratação de terceiros para a prestação de serviços é contínua, estende-se às atividades-fim e têm características de dependência hierárquica, os tribunais do trabalho interpretam que está oculto nessa condição uma relação de emprego. Neste caso de avaliação da relação de trabalho, importa a relação de fato e não o que consta do contrato, como nota bem Bruno de Aquino Parreira Xavier:

Então, se na realidade prática ocorrer uma relação de emprego - aquela com as características de pessoalidade, não eventualidade, onerosidade, dependência e subordinação - a forma cede lugar a situação real, reconhecendo-se o vínculo empregatício. É o que comumente é chamado, no âmbito do Direito do Trabalho, de princípio da primazia da realidade segundo o qual, não importa as cláusulas de um contrato de trabalho, mas sim o que efetivamente o empregado faz.

Portanto, o que se busca evitar é a fraude aos direitos do trabalhador, que muitas vezes está embutida na relação terceirizada, e que decorre de o contratante querer ser eficiente, isto é, “fazer mais com menos”. A este respeito, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) exarou, como parte da Recomendação número 185, a seguinte disposição:

*8.1 - As políticas nacionais deverão, especialmente,
b) velar para que não se possa criar ou utilizar cooperativas para evitar a legislação do trabalho, nem que ela sirva para estabelecer relações de trabalho encobertas, e lutar contra as pseudocooperativas, que violam os direitos dos trabalhadores, visando à que a legislação do trabalho se aplique a todas as empresas.*

As condições legítimas da atuação das cooperativas são aquelas das exigências fixadas pela Lei 5.764/71: adesão livre, gestão democrática e não visar o lucro. Segundo as normas administrativas do setor público, as cooperativas, ademais, devem ser contratadas em regime de licitação.

A intermediação de força de trabalho com base em cooperativas é fortemente combatida por diversos juristas que consultamos em nossa bibliografia. Ressalte-se o parecer de André Wilson Avellar de Aquino, Juiz do Trabalho Substituto do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região:

A intermediação de mão-de-obra, onde o trabalhador vincula-se diretamente com a empresa fornecedora e subordina-se juridicamente à empresa tomadora, ficando patentes quase todos os requisitos da relação de emprego, previstos na CLT, a exceção da contraprestação, que é paga pela primeira, somente é admitida, em nosso país, na hipótese de trabalho temporário, conforme previsto na Lei nº 6.019, de 1974. E não poderia ser diferente, pois, como bem ressaltou o Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, no Recurso de Revista que originou o Enunciado nº 256, 'A relação jurídica mantida entre a

locadora de serviços e o contratado tem as características do arrendamento, locação ou aluguel da força de trabalho e reveste-se de ilicitude, pois os homens não podem ser objeto, ainda que velado, deste tipo de contrato, mas somente as coisas.'

Como o que nos interessa mais de perto aqui é a situação do Poder Público como contratante, é necessário caracterizar em que circunstâncias é lícito esse tipo de contratação de terceiros. De acordo como os textos examinados, os critérios legais que devem ser obedecidos são os seguintes:

- a contratação deve ser precedida de processo licitatório, nos termos da lei (garantindo a impessoalidade e publicidade do processo);
- os contratados só podem atuar em funções de apoio (tais como limpeza, segurança, alimentação, etc.);
- não podem, portanto, ocupar-se das atividades-fins peculiares à instituição, de tal modo a não caracterizar uma substituição de funções e de servidores próprios ao quadro permanente da instituição em causa (constituem atividades-fim, por exemplo, os serviços de saúde nos hospitais e o ensino nas escolas ou faculdades);
- os contratados devem estar isentos de subordinação hierárquica aos cargos e empregos próprios da instituição contratante (ou seja, devem responder à estrutura de mando estabelecida pela entidade contratada).

Um fator importante, que faz parte do contexto econômico atual, é o forte ajuste fiscal imposto pela União. No Brasil, a partir do ano 2000, a diretriz legal para os gastos públicos com pessoal está consubstanciada na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece tetos bem definidos. Muitas vezes se afirma que os contratos precários e terceirizados expressam a intenção do gestor de gastar menos para fugir a esses tetos de gasto. Contudo, essa lei deixa claro que os gastos com terceirização têm de ser contabilizados como gastos com pessoal. Por outro lado, não está claro se os contratos irregulares de trabalho no setor público implicam sempre em menores custos para o empregador estatal, dado que para algumas categorias (como os médicos) o nível de remuneração praticado pode se situar em mais de duas vezes o que se paga nos contratos regulares, que é a situação bem conhecida do Programa de Saúde da Família.

A imprensa tem divulgado que cerca de 60 mil trabalhadores do executivo federal, em 2004, são “fornecidos” através de cooperativas de trabalho (ver anexo). O governo Lula assumiu o compromisso de substituir esse contingente através da ampliação de cargos efetivos abertos

para concurso e também, em menor escala, através de cargos de confiança. Neste sentido, tanto para o governo federal quanto para estados e municípios, a regularização dos vínculos de trabalho da administração pública passa pela eliminação gradual do trabalho “mediado” por essas cooperativas e outras entidades, com sua substituição por servidores devidamente concursados.

Vale a pena citar reportagem da Revista Veja (Edição 1846. 24 de março de 2004) que registra o seguinte a respeito da capacidade de atração de trabalhadores qualificados pelo serviço público, com as melhorias de remuneração recentemente verificadas e o aumento do número de vagas em concursos públicos:

Pagar bons salários para a elite do funcionalismo é a parte mais visível do esforço feito pelo governo, nos últimos oito anos, para valorizar a máquina do Estado e atrair para seus quadros servidores competentes. Nesse período, os vencimentos de duas dezenas de carreiras aumentaram acima de 50% e, em alguns casos, ultrapassaram 400%. Nos anos 90, um servidor com nível universitário recebia 5% menos que a média do setor privado. Atualmente, ganha 16% mais.

A N E X O S

Características de cooperativas que atuam em hospitais públicos do Rio de Janeiro

Extraído de: Teixeira, Carla Pacheco. *Cooperativas de profissionais de saúde dos serviços municipais e estaduais no município do Rio de Janeiro e a cooperativa do Hospital Geral de Nova Iguaçu: abordando as prestadoras*. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2000. 90 p.

Características Observadas na COOPSAÚDE, COOPERAR E COOPASS

ÍTEM OBSERVADOS	COOPSAÚDE	COOPERAR	COOPASS
FORMAÇÃO E ADESÃO	Criada através de uma demanda do tomador de serviços(hospital geral de Nova Iguaçu); formada por servidores federais em atividade ; adesão se dá por indicação.	Criada na época da reinauguração do Hospital Municipal Lourenço Jorge; formada por misto de profissionais do serviço público e da iniciativa privada; adesão em diferentes formas: espontânea, na formação inicial, vagas nos postos de trabalho e/ou seleção pelo tomador de serviço.	Criada na época que os serviços públicos do Rio de Janeiro iniciam a contratação de cooperativas; formada por profissionais de atividades-meio e atividade-fim; adesão através de dois critérios: filiação, o cooperativado somente se inscreve, associado, se inscreve, surge vaga de trabalho e este passa por uma seleção, que muitas vezes é realizada pelo tomador de serviço
DEMISSÃO, AFASTAMENTO E/OU ELIMINAÇÃO	Duas formas de afastamento: o conselho de administração poderá eliminar o associado que deixar de cumprir as disposições da lei do estatuto e/ou o tomador de serviço afasta o cooperado do hospital.	A eliminação é aplicada em virtude de infração legal ou estatutária e a demissão será unicamente a seu pedido.	A eliminação é aplicada em virtude de infração legal ou estatutária e a demissão será unicamente a seu pedido.
QUOTA- PARTE	Valor unitário da quota parte de R\$1,00 (hum real);Não tem número de quota- parte e como integralizá-las.	Valor unitário da quota- parte de R\$10,00; podem ser integralizadas à vista ou em 50 pagamentos, se o valor da produção cooperativista for maior de R\$1.000,00, o cooperativado tem que integralizá-las em 10 pagamentos (esta definida pela direção da cooperativa).	Quota parte estabelecida de forma diferenciada, uma legitimada pelo estatuto e outra estabelecida informalmente pela direção administrativa : Valor unitário da quota parte de R\$5,00, que pode ser integralizada em 10 pagamentos, e outra com valor unitário de R\$10,00, podendo se integralizada em 15 pagamentos.
PRODUÇÃO COOPERATI - VISTA	Mesmo valor para todos os profissionais. Valor preestabelecido em torno de R\$1500,00, com exceção de grandes especialistas com produção um pouco maior	Nos contratos públicos o valor da produção cooperativista é estabelecida previamente segundo categoria profissional, baseado em pesquisa de mercado e horas trabalhadas; na iniciativa privada quem define o valor da produção é o próprio.	A produção dos cooperados pelos serviços prestados poderá ser efetuada após tarefa realizada mensalmente em conformidade com a característica do mercado; base de cálculo conforme os valores correspondentes ao mercado de trabalho (definido no regimento interno) e/ou o tomador de serviço sugere o valor pago de produção(definido pela direção administrativa).
CARGA HORÁRIA SEMANAL PARA CADA COOPERATIVADO	Estabelecida pelo tomador - 24horas.	Estabelecida pelo tomador, no caso do Lourenço Jorge, 40horas	Estabelecida pelo tomador.
FUNDOS	Fates	Fates; FAC	Fates, Fundo de produtividade, Fundo Jurídico e Fundo de desenvolvimento
BENEFÍCIOS NÃO REVESTIDOS EM FUNDOS	Não foram encontrados	Não foram encontrados	sobra de balanço= 13º salário, seguro de vida por morte natural ou acidental, empréstimos sem juros e auxílio funeral (nenhum dos benefícios estão registrados em estatuto ou regimento interno)
CONTRIBUIÇÃO AO INSS	Não foi encontrado	Recolhimento ao INSS	Recolhimento ao INSS

Ofensiva contra terceirização

Procuradores denunciam que servidores públicos pressionam prestadoras de serviço, que têm contratos com o governo, a empregar seus parentes e amigos. Entre os órgãos investigados está a Polícia Federal.

Depois de cancelar na Justiça os contratos de falsas cooperativas de trabalho com o governo federal, o Ministério Público prepara uma ofensiva contra as empresas terceirizadas. Procuradores do Trabalho denunciam como ilegal a intermediação de funcionários por essas empresas no serviço público. E também revelam a pressão que sofrem para que contratem parentes e amigos de servidores do alto escalão de órgãos federais. Até a Polícia Federal (PF) está sendo investigada pela Coordenadoria de Combate a Irregularidades na Administração Pública da Procuradoria do Trabalho.

Segundo inquérito da Procuradoria, a BEST-Brasília Empresa de Serviços Técnicos contratou pessoas indicadas pelos coordenadores administrativos da Polícia Federal. Em 28 ofícios, em papel timbrado do órgão, servidores em cargos de chefia enviaram para a BEST a relação de quem deveria ser contratado, entre 2002 e 2003. Cerca de 100 pessoas passaram a trabalhar no serviço público como secretária, analista de sistemas, técnico administrativo, auxiliar de serviço entre outras funções com salário que variam de R\$ 300 a R\$ 2,5 mil.

Entre os documentos colhidos como prova no inquérito, há um em que o chefe do departamento de Telemática em março de 2003 aparece explicitamente “indicando” pessoas para preencher a vaga de analistas de sistema no seu departamento. A BEST, que deveria ser uma empresa prestadora de serviço, acaba se tornando uma mera agência de emprego.

Quem indica

“O órgão público e, no caso a Polícia Federal, não poderia ter essa ingerência na contratação de pessoal da empresa que presta serviço para ele. É uma relação espúria. Agora, para entrar, no serviço público basta ter indicação e ser contratado por uma dessas empresas”, critica o vice-procurador-chefe da Procuradoria do Trabalho do DF, Fábio Leal. O procurador é também o coordenador nacional da Coordenadoria de Combate a Irregularidades na Administração Pública. “Na prática, a exigência de concurso público está sendo burlada”, reforça ele.

A Procuradoria do Trabalho denuncia que há uma excessiva terceirização no serviço público federal que vem desde o governo Fernando Henrique. “O conceito de terceirização está sendo desvirtuado. O governo pode terceirizar um serviço e não mão-de-obra”, aponta. Até o Ministério do Trabalho está na mira dos procuradores. O órgão também contratou, por empresa terceirizada, funcionários para atendimento nas agências do trabalhador.

O inquérito que investiga o contrato com a BEST também apura denúncia de que quatro filhos de delegados da PF foram admitidos para trabalhar no órgão. As denúncias vieram à tona durante fiscalização do MP sobre preenchimento de cota para deficientes físicos. A Procuradoria do Trabalho cobrou da BEST a contratação de deficientes. A direção da empresa, no entanto, justificou que tinha de preencher todas as vagas que apareciam com pessoas indicadas por chefes de seção da PF e que não sobrava espaço para os deficientes.

Por meio da assessoria de imprensa, a Polícia Federal admitiu que funcionários em cargos de chefia indicavam as pessoas que deveriam preencher as vagas nas suas respectivas seções. Segundo a PF, não há ilegalidade nisso. O órgão, porém, já informou ao Ministério Público que o problema será resolvido com a realização ainda este ano de concurso público para preencher vagas de apoio-administrativo. A Polícia Federal ainda mantém contrato com a BEST e argumentou que não é possível rompê-lo porque os serviços administrativos ficariam comprometidos.

Segundo a assessoria de imprensa, a maioria dos contratados pela BEST são pessoas “humildes” e que, para ajudá-las a evitar o desemprego, um grupo de 20 delegados voluntários vai realizar curso preparatório para que estes possam participar do concurso em melhores condições. O presidente da BEST, Honório Pereira de Carvalho, procurado pelo Correio desde sexta-feira passada, não retornou as ligações.

A investigação dos contratos que a União mantém com empresas terceirizadas é a segunda fase da força-tarefa do Ministério Público do Trabalho para coibir a intermediação ilegal de mão-de-obra para o governo federal. Na primeira fase, a Procuradoria do Trabalho conseguiu impedir que falsas cooperativas de trabalho continuassem a manter contratos com órgãos federais. A União e Uniway Cooperativa de Profissionais Liberais foram acusadas pela procuradoria, em ação judicial, de exploração de mão-de-obra. Há menos de um mês, a Justiça Trabalhista negou recurso da Uniway e todas as cooperativas estão impedidas de fornecer funcionários para o serviço público.

A Polícia Federal não poderia ter essa ingerência na contratação de pessoal da empresa que presta serviço para ela. É uma relação espúria, afirma Fábio Leal, da Procuradoria do Trabalho do DF.

Cooperativas lutam por contratos

A Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) espera anular na Justiça acordo assinado entre o Ministério Público do Trabalho e o governo federal que impede cooperativas de prestar serviço a órgãos públicos. A entidade, criada há 13 anos, representa 2.100 cooperativas de todo País que reúnem 1,5 milhão de trabalhadores. A OCB ajuizou ação para que as cooperativas possam participar das licitações.

O acordo foi assinado pela Advocacia Geral da União (AGU) em julho do ano passado porque o Ministério Público do Trabalho apurava denúncia de que falsas cooperativas estavam se beneficiando dos cofres públicos enquanto desrespeitavam direitos trabalhistas. As falsas cooperativas forneciam empregados para ocupar vagas que deveriam ser preenchidas por servidores concursados, conforme denúncia publicada pelo Correio no último domingo.

Somente o Ministério do Planejamento manteve 400 funcionários nessa situação até dezembro passado. Desses, 150 entraram na Justiça em janeiro cobrando da União seus direitos. Entre as cooperativas que atuam, na prática, como meras agências de emprego, a Uniway Cooperativa de Profissionais Liberais Ltda é a maior. No entanto, a OCB considera injusto que todas as cooperativas sejam punidas porque a Uniway, que não é filiada à entidade, foi acusada de irregularidades.

“Quando o acordo foi assinado, não fomos chamados para a audiência. Não pudemos argumentar, expor o nosso lado da história. Fomos os mais prejudicados e nem governo, nem Ministério Público e nem a Justiça nos ouviu”, reclama a presidente da Confederação Brasileira das Cooperativas de Trabalho, Rozani Holler.

A AGU está travando uma dura batalha na Justiça para impedir que as cooperativas participem das licitações. Várias já conseguiram liminares para concorrer a contratos no governo federal, mas a AGU está conseguindo derrubá-las. A decisão mais recente é de 26 de fevereiro. “Nosso objetivo é afastar a ilegalidade do serviço público”, afirma a procuradora da União, Elia Maria de Oliveira Bettero.

Em relação às ações trabalhistas, a União, segundo ela, vai argumentar que não tinha conhecimento das irregularidades praticadas pela Uniway. “Quando o Ministério Público apresentou a denúncia, a AGU tomou as medidas para combater o problema. Continuaremos fiscalizando o cumprimento do acordo e defenderemos sua manutenção”, destaca a procuradora.

“Existem cooperativas sérias que estão sendo prejudicadas por essa decisão. Não se pode generalizar. E, ao impedir as cooperativas de participar das licitações, o Ministério Público cria uma reserva de mercado para as empresas terceirizadas”, contesta o advogado Nixon Fernando Rodrigues, presidente da Federação de Cooperativas do Distrito Federal.

Fonte: Correio Braziliense em 7/4/2004 (matéria de Samanta Sallum)