



SENADO FEDERAL  
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

**PARECER N° , DE 2014**

SF/14022.57963-59

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão  
terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado  
(PLS) nº 296, de 2009, do Senador Papaléo Paes,  
que altera os §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666, de 21 de  
junho de 1993, para estabelecer a responsabilidade  
subsidiária da Administração Pública pelos  
encargos trabalhistas decorrentes da execução dos  
contratos por ela firmados.**

**RELATOR: Senador SÉRGIO PETECÃO**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 296, de 2009, do Senador Papaléo Paes, que altera os §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer a responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas decorrentes da execução dos contratos por ela firmados.

A justificativa da proposição reside na necessidade de se conferir ao trabalhador maiores garantias de cumprimento das obrigações laborais não adimplidas pelo contratado da Administração Pública. Além disso, espera-se que a aprovação do presente projeto de lei enseje a adoção, por parte do Estado, de mecanismos que aperfeiçoem a fiscalização das obrigações trabalhistas de que é devedor o contratado pelo Poder Público.

A proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa sobre a matéria.



SENADO FEDERAL  
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Em 02 de setembro de 2009, a CAS aprovou parecer favorável à proposição, com uma emenda que veda a participação em licitações, por cinco anos, das empresas que inadimplirem as suas obrigações trabalhistas, quando o respectivo encargo for transmitido de maneira subsidiária à Administração Pública.

Até o presente momento, perante esta Comissão, não houve a apresentação de emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além disso, não se trata de matéria reservada ao Presidente da República, ao Procurador-Geral da República ou aos Tribunais Superiores, motivo pelo qual aos parlamentares, nos termos do art. 48 da Carta Magna, é franqueado iniciar o processo legislativo sobre ela.

Não menos importante destacar que a questão afeta à responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas devidos pelo prestador dos serviços não exige disciplina via lei complementar. Por isso, a lei ordinária é o instrumento apto à sua inserção no ordenamento jurídico nacional.

Por fim, de acordo com os arts. 91, I, e 101, I e II, g, ambos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), à CCJ é conferida a prerrogativa de se manifestar, em caráter terminativo, sobre a constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa de proposição que verse sobre os contratos firmados pelo Poder Público.

No mérito, sabe-se que a terceirização consiste na dissociação da relação econômica de emprego do seu correlato jurídico. Ou seja, insere-se o trabalhador no processo produtivo de determinada empresa (o tomador dos

SF/14022.57963-59



SENADO FEDERAL  
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

serviços), sem que a ele se estenda a proteção oriunda do vínculo empregatício que se formaria com o beneficiário dos serviços do obreiro. Tal vínculo, ressalte-se, é juridicamente estabelecido com pessoa interpresa, o prestador dos serviços.

Utilizada como mecanismo de especialização das empresas em suas atividades-fins, a terceirização tem sido objeto de amplo debate doutrinário, no tocante à sua validade e aos seus limites.

A carência de uma norma geral que defina os parâmetros conformadores do referido instituto ocasionou uma enxurrada de ações perante a Justiça do Trabalho que, ante o seu indeclinável dever de resolver os conflitos de interesses que lhe são submetidos, acabou por se posicionar acerca da matéria.

Em um primeiro momento, a jurisprudência pacificada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), via Súmula nº 256, somente permitiu a terceirização nas hipóteses expressamente admitidas em lei, quais sejam, nos casos de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974) e de serviços de vigilância especializada (Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983).

Sucede que a evolução dos fatos sociais e a constante utilização da terceirização por parte das empresas brasileiras levou o TST a ampliar a permissão da intermediação de mão de obra, nas hipóteses em que ela incidisse sobre atividade-meio da empresa. Ou seja, aquela que não caracterize o tomador dos serviços no mercado econômico, consistindo, assim, em mero apoio aos fins empresariais.

A mencionada ampliação, via edição da Súmula nº 331 daquela Corte, teve o cuidado de restringir a terceirização às atividades em que a subordinação e a pessoalidade na prestação dos serviços não se fizessem necessárias. Evitou-se, assim, que o tomador dos serviços dela fizesse uso naqueles casos em que a sua ingerência sobre as atividades do trabalhador fosse indispensável à consecução dos objetivos empresariais.

Sucede que, mesmo nos casos de terceirização lícita (aquela que incide sobre a atividade-meio do tomador dos serviços e em que inexistem a subordinação e a pessoalidade típicas do contrato de emprego), não é

SF/14022.57963-59



SENADO FEDERAL  
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

incomum o inadimplemento, pelo prestador dos serviços, das obrigações devidas ao empregado.

Nesses casos, a jurisprudência do TST, a fim de evitar que o trabalhador que disponibilizou a sua energia vital em prol do empreendimento alheio não recebesse as parcelas que lhe são devidas, consolidou-se no sentido de impor ao tomador dos serviços a responsabilidade pelos mencionados haveres monetários. Tal entendimento, ressalte-se, foi estendido à Administração Pública em 2000, via revisão do item IV da Súmula nº 331 do TST.

Com base no mencionado entendimento jurisprudencial, a Justiça do Trabalho começou a responsabilizar subsidiariamente o Poder Público pelo mero inadimplemento das obrigações trabalhistas devidas pelo prestador dos serviços. Ou seja, bastava que o trabalhador deixasse de receber do seu empregador (o prestador de serviços) os haveres que lhe eram devidos para que à Administração Pública fosse transferida a obrigação de solver a dívida trabalhista do contratado.

Tal quadro levou ao ajuizamento, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16, em que se buscava a declaração de constitucionalidade do § 1º do art. 71 da Lei nº 8.666, de 1993. O mencionado parágrafo veda a transferência ao Poder Público dos encargos trabalhistas inadimplidos pelo prestador dos serviços (o contratado pela Administração Pública).

A mencionada ação foi julgada, por maioria, procedente. A partir de então, não mais se pode responsabilizar o Poder Público pelo mero inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do tomador dos serviços, pois a vedação constante no mencionado § 1º foi reputada consentânea com a Constituição Federal. Na ocasião, o entendimento que prevaleceu no STF foi o de que a responsabilização subsidiária do Poder Público somente seria possível se ficasse demonstrado o descumprimento culposo da obrigação de fiscalizar o regular cumprimento do contrato administrativo. Entendeu-se que o conceito de regular cumprimento abrangia a obrigação de o contratado adimplir os encargos trabalhistas devidos aos seus empregados.

SF/14022.57963-59



SENADO FEDERAL  
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

A referida decisão ensejou, inclusive, a revisão do entendimento constante na Súmula nº 331 do TST, no sentido de somente permitir a responsabilização subsidiária do Poder Público, quando evidenciado a sua negligência em fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas devidas pelo contratado aos seus empregados.

Percebe-se, então, que a redação conferida pelo PLS nº 296, de 2009, ao § 2º do art. 71 da Lei nº 8.666, de 1993, encontra-se superada pelo entendimento conferido pelo STF à matéria, por atrelar a responsabilização subsidiária do Poder Público ao mero descumprimento, pelo prestador dos serviços, dos encargos devidos ao trabalhador terceirizado.

Em face disso, a aprovação de tão importante projeto de lei passa, necessariamente, pela atualização de sua redação ao novo entendimento externado pelo STF acerca da matéria, o que se afigura possível, via apresentação de emenda que altere a redação do § 2º do art. 71 da Lei nº 8.666, de 1993. Necessário, também, atualizar a responsabilidade da Administração Pública pelos encargos previdenciários oriundos da terceirização aos ditames do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que atribui ao tomador dos serviços a obrigação de recolher e repassar à Receita Federal as contribuições decorrentes da intermediação de mão de obra.

Por fim, opina-se pela aprovação da Emenda nº 1 – CAS, por se tratar de justa punição àqueles que desrespeitam os direitos dos trabalhadores brasileiros.

### III – VOTO

Em face das razões expostas, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa do PLS nº 296, de 2009, pela sua aprovação, com a emenda abaixo apresentada, e pela aprovação da Emenda nº 1 – CAS.

### EMENDA Nº - CCJ

SF/14022.57963-59



SENADO FEDERAL  
SENADOR SÉRGIO PETECÃO

Dê-se ao § 2º do art. 71 da Lei nº 8.666, de 1993, na forma do art. 1º do PLS nº 296, de 2009, a seguinte redação:

“Art. 1º .....

‘Art. 71.....

.....

§ 2º A Administração Pública:

I – em relação às obrigações previdenciárias dos empregados do contratado, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação dos serviços e recolher, em nome da empresa cedente de mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houve expediente bancário naquele dia, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

II – responderá subsidiariamente, em relação ao contratado, pelos encargos trabalhistas resultantes da execução do contrato de terceirização ou intermediação de mão de obra, caso evidenciada a sua conduta culposa no descumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21 de junho 1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais do contratado como empregador.””  
(NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14022.57963-59