



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 478, de 2012, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *institui o consórcio de empregadores urbanos*.

RELATOR: Senador **SÉRGIO SOUZA**

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposição que tem por objetivo a instituição do consórcio de empregadores urbanos, no âmbito da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Para tal propósito, pretende-se a inserção do art. 2º-A na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452, de 1º de maio de 1943.

Nos termos propostos, equipara-se ao empregador o consórcio formado por pessoas, físicas ou jurídicas, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, dirige e assalaria a prestação pessoal de serviços.

O consórcio deverá ser registrado no cartório de títulos e documentos do local da prestação dos serviços e, neste documento, será designado o empregador que administrará as relações de trabalho no consórcio.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

A anotação da Carteira de Trabalho e de Previdência Social será feita pelo empregador administrador, com menção à existência de consórcio registrado no cartório de títulos e documentos.

Fica estabelecido que os membros do consórcio serão solidariamente responsáveis pelos direitos previdenciários e trabalhistas devidos ao empregado e, salvo disposição contratual em sentido diverso, a prestação de serviços a mais de um membro do consórcio não enseja a formação de outro vínculo empregatício.

Segundo argumenta o eminente autor, é sabido que o empresário brasileiro suporta pesados encargos no desempenho de sua atividade produtiva. Em face disso, constante tem sido a demanda pela redução da mencionada carga.

Entretanto, em um ordenamento jurídico que tem como fundamento o valor social do trabalho, nos termos do art. 1º, IV, da Constituição Federal, qualquer diminuição dos encargos patronais que enseje a redução ou supressão de direitos assegurados aos trabalhadores afigura-se inconstitucional.

Assim sucede, pois a Carta Magna não admite que se sobreponha a livre iniciativa ao trabalho. Tanto é assim, que o trabalho, além de valor que fundamenta a República Federativa do Brasil, é pilar da ordem econômica nacional (art. 170, *caput*, da Constituição Federal), de tal maneira que a exploração da propriedade pelo empresário somente será legítima quando respeitada a sua função social. Tal função apenas será alcançada, se a exploração da propriedade ocasionar o bem-estar dos trabalhadores (art. 186, IV, da Carta Republicana).

Dessa forma, o projeto ora em discussão tem legitimidade se respeitar os direitos dos trabalhadores brasileiros.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Nos termos do art. 22, I da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre direito do trabalho e, nos termos do art. 24, I também da Constituição Federal, legislar concorrentemente sobre direito tributário.

Além disso, por não se tratar de matéria cuja iniciativa seja privativa do Presidente da República, do Procurador-Geral da República e dos Tribunais Superiores, aos parlamentares é facultado iniciar o processo legislativo sobre o tema, nos termos do art. 48 da Carta Magna.

Quanto à atribuição da Comissão de Assuntos Sociais para o exame de tão importante proposição, o art. 100, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a ela confere tal prerrogativa.

A instituição do consórcio de empregadores urbanos, no âmbito da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, inspira-se no exemplo adotado para o trabalho rural, nos termos do art. 25-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991), contando, inclusive, com o apoio do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE).

Segundo projeto, o consórcio, composto por pessoas físicas e jurídicas, contrataria o empregado para a prestação de serviços a todos os seus membros, acordando entre si os períodos (dentro das 44 horas semanais permitidas pela Constituição Federal) em que o trabalhador permanecerá à disposição de cada um dos tomadores dos serviços.

Os objetivos perseguidos com a proposta seriam a regularização das relações de trabalho no meio urbano, com benefício para os empregados e para os empregadores no que tange ao cumprimento da legislação trabalhista, além do aumento do tempo de duração do contrato de trabalho.

Outro fator importante é a possibilidade de divisão dos custos fixos da mão de obra entre os consorciados.



Segundo o doutrinador trabalhista Maurício Godinho Delgado¹, o *consórcio de empregadores* é figura jurídica recente no Direito brasileiro, elaborada em torno de meados da década de 1990, a partir de iniciativa da própria sociedade civil, originalmente no campo, “envolvendo ao longo de vários anos trabalhadores rurais, empregadores rurais e o Estado (Ministério Público do Trabalho, Fiscalização do Trabalho e INSS)”.

A figura despontou da busca de fórmula jurídica apta a atender, a um só tempo, à diversidade de interesses empresariais no setor agropecuário, no tocante à força de trabalho, sem comprometimento do patamar civilizatório compatível aos respectivos trabalhadores, dado pelas regras e princípios do Direito do Trabalho.

Segundo o Procurador do Trabalho, Otavio Brito Lopes, o “consórcio de empregadores rurais surgiu, antes mesmo de qualquer iniciativa legislativa, como uma opção dos atores sociais para combater a assustadora proliferação de cooperativas de trabalho fraudulentas, e como forma de fixar o trabalhador rural no campo, estimular o trabalho formal, reduzir a rotatividade excessiva de mão-de-obra, reduzir a litigiosidade no meio rural, garantir o acesso dos trabalhadores aos direitos trabalhistas básicos (férias, 13º salário, FGTS, repouso semanal remunerado, Carteira de Trabalho e Previdência Social) e à previdência social”.

Recentemente o novo instituto ganhou reconhecimento previdenciário, por meio da Lei nº 10.256, de 9 de julho de 2001, que promoveu alterações na Lei nº 8.212, de 1991 e outras do Direito de Seguridade Social.

Em conformidade com o novo diploma, o Consórcio Simplificado de Empregadores Rurais (denominação utilizada no referido texto legal) foi equiparado ao empregador rural pessoa física, para fins previdenciários.

Para a nova lei, a figura é formada “pela união de produtores rurais pessoas físicas, que outorgar a um deles poderes para contratar, gerir e

¹ Delgado, Maurício Godinho, Curso de Direito do Trabalho, 7ª ed, LTR, 2008, p. 427-429



demitir trabalhadores para prestação de serviços, exclusivamente, aos seus integrantes, mediante documento registrado em cartório de títulos e documentos” (art. 25-A, Lei nº 8.212/91, conforme redação da Lei nº 10.256, de 9.7.2001). Os integrantes do consórcio serão solidariamente responsáveis “em relação às obrigações previdenciárias” (§ 3º do art. 25-A, Lei nº 8.212/91, conforme Lei n. 10.256/01).

Do ponto de vista do Direito do Trabalho, o consórcio de empregadores cria, por sua própria natureza, *solidariedade dual* com respeito a seus empregadores integrantes: não apenas a responsabilidade solidária passiva pelas obrigações trabalhistas relativas a seus empregados, mas, também, sem dúvida, solidariedade ativa com respeito às prerrogativas empresariais perante tais obreiros.

Trata-se, afinal, de situação que não é estranha ao ramo justralhista do país, já tendo sido consagrada em contexto congênere, no qual ficou conhecida pelo epíteto de empregador único (Súmula 129, TST).

O consórcio é empregador único de seus diversos empregados, sendo que seus produtores rurais integrantes podem se valer dessa força de trabalho, respeitados os parâmetros justralhistas, sem que se configure contrato específico e apartado com qualquer deles: todos eles são as diversas dimensões desse mesmo empregador único.

A jurisprudência também considera o instituto uma inovação benéfica do direito do trabalho, ressaltando, inclusive, a sua compatibilidade com o meio urbano, consoante se depreende do acórdão abaixo transcrito do Tribunal Superior do Trabalho (TST):

I - AGRAVO DE INSTRUMENTO.

1. CONSÓRCIO DE EMPREGADORES URBANOS. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 25-A DA LEI Nº 8.212/1991. REQUISITOS PARA CONFIGURAÇÃO.

2. CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DA OITIVA DE PREPOSTO E DE TESTEMUNHAS. OCORRÊNCIA.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Diante de potencial violação dos arts. 25-A da Lei nº 8.212/1991, 5º, LV, da Constituição Federal e 400 do CPC, merece processamento o recurso de revista. Agravo de instrumento conhecido e provido.

II - RECURSO DE REVISTA.

1. O consórcio de empregadores é figura relativamente nova no direito brasileiro e encontra regulação restrita ao ambiente rural. Sua institucionalização atende aos anseios não só dos empregadores, mas, também, àqueles dos trabalhadores, a uns e outros resguardando contra vicissitudes decorrentes das atividades peculiares ao campo, naturalmente descontínuas. O instituto, como regrado, responde aos comandos constitucionais de respeito à dignidade da pessoa humana e de valorização social do trabalho e da livre iniciativa, dignificando a pessoa do trabalhador e garantindo o pleno emprego, além de outorgar segurança jurídica (Constituição Federal, arts. 1º, III e IV, 7º, 170, VIII e 193).

2. Cumpre anotar, no entanto, que, para o meio rural, a efetividade da proteção jurídica depende - agora, inclusive, sob o interesse previdenciário - de que sejam materializados os requisitos fixados pelas normas que regulam a espécie. O consórcio simplificado de produtores rurais, “formado pela união de produtores rurais pessoas físicas, que outorgar a um deles poderes para contratar, gerir e demitir trabalhadores para prestação de serviços, exclusivamente, aos seus integrantes”, ganhará corpo com o pacto de solidariedade (Código Civil, art. 256), registrado em cartório de títulos e documentos e que “deverá conter a identificação de cada produtor, seu endereço pessoal e o de sua propriedade rural”, também com o “respectivo registro no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA ou informações relativas a parceria, arrendamento ou equivalente e a matrícula no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS de cada um dos produtores rurais”. Ainda: “o consórcio deverá ser matriculado no INSS em nome do empregador a quem hajam sido outorgados os poderes, na forma do regulamento” (Lei nº 8212/91, art. 25-A).

3. Afirma-se a possibilidade de extensão analógica do consórcio de empregadores ao meio urbano. Por expressa dicção legal (CLT, art. 8º), deve o Direito do Trabalho socorrer-se da analogia, atendendo aos fins sociais da norma aplicada e às exigências do bem comum. Tal processo imprescinde de lacuna no ordenamento, de molde que, em situações semelhantes e com olhos postos na mutação dos fatos, permita-se a evolução do Direito e ampla atenção aos fenômenos sociais, sempre garantida a integridade dos princípios e direitos fundamentais aplicáveis e a coerência da ordem jurídica. Embora admissível a



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

trasladação do instituto, não será lícito autorizar-se-lhe a despir-se de todos os seus requisitos essenciais durante o trajeto. É fundamental que as mesmas formalidades exigíveis para o universo rural persistam no urbano. A solidariedade não se presume (Código Civil, art. 296): sem a adoção dos protocolos exigidos em Lei, o modelo jurídico apegar-se-ia aos estatutos corriqueiros, instalando-se dúvidas quanto à titularidade, natureza e extensão de direitos e obrigações, com a iminência de vastos prejuízos e a consequente perda de todas as benesses já descritas. A aplicação analógica das normas de regência do modelo há se de fazer pela sua inteireza.

4. Não há que se cogitar de consórcio de empregadores urbanos, quando os reclamados assim não se qualificam e, obviamente, nunca o pretendendo, jamais adotaram quaisquer das formalidades necessárias a tanto. A identificação do instituto resulta em má aplicação do art. 25-A da Lei nº 8.212/91 e, tomando-se-o como substrato para o indeferimento da produção de prova, em violação dos arts. 5º, LV, da Constituição Federal, e 400, do CPC. Recurso de revista conhecido e provido.²

Os argumentos favoráveis ao projeto são muitos e até a jurisprudência, extrapolando os próprios limites legais, avança na direção de seu reconhecimento, ainda que de forma incipiente.

A pretendida trasladação do instituto do meio rural para o meio urbano precisa ser alicerçada não apenas em fundamentos jurídicos, mas também, e principalmente, sob o ângulo econômico, ainda mais quando o mundo inteiro sofre as conseqüências do desemprego e da apatia econômica dos dias atuais.

A despeito das teses jurídicas favoráveis acerca do tema, é preciso dizer que tal proposição, nos termos como formulada, representa um sério risco tanto para o empregado, quanto para o empregador, acaso estendida ao meio urbano.

O consórcio de empregadores não é medida jurídica vocacionada a generalizações, mas sim, para situações muito específicas e determinadas.

² TST-RR-55240-96-2008-5-24-0002, 3ª Turma, Rel. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, D.J. 14/08/2009.



Tanto é assim que foi constituída como alternativa às fraudes verificadas no meio rural por cooperativas de trabalho. Outra característica importante é que no meio rural é formada por pessoas físicas e não por pessoas jurídicas.

A proposição também não abrangeu os aspectos previdenciários derivados da proposta, uma vez que o art. 25-A, da Lei nº 8.212, de 1991, só contempla consórcio de empregadores rurais que se **equiparam à pessoa física**.

Assim, nem por analogia é possível trasladar o instituto para o meio urbano, tamanha a discrepância fática entre as situações.

A idéia pode até ser atraente, mas sua consecução de difícil implementação, tamanha são as implicações jurídicas que dela derivam.

O instituto do consórcio de empregadores só se justificaria para aglutinação de pessoas físicas, ou no máximo constituídas como Microempresários Individuais – MEI ou, talvez, para microempresas.

Mesmo nesses casos, haveria que se estabelecer o rol de atividades que estariam abrangidas pela lei. As questões de higiene, saúde e segurança do trabalho teriam que ser superadas; assim como o enquadramento e o risco de acidente do trabalho, por local do trabalho, situações que são extremamente complexas no meio urbano.

Atividades esporádicas, ou sazonais, poderiam justificar o instituto, mas é difícil saber quais vantagens concretas trariam para o empregador, uma vez que não há como reduzir o custo fixo da mão-de-obra, apenas os custos de gestão e racionalidade das atividades que poderiam gerar ganhos indiretos.

Talvez atividades de manutenção, ou de serviços esporádicos, poderiam ser bem administradas nesta fórmula. Mesmo nesses casos, existem outras alternativas, como o regime de tempo parcial, consoante se depreende do art. 58-A da CLT, de seguinte teor:



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

“**Art.58-A.** Considera-se trabalho em regime de tempo parcial aquele cuja duração não exceda a vinte e cinco horas semanais.

§1º O salário a ser pago aos empregados sob o regime de tempo parcial será proporcional à sua jornada, em relação aos empregados que cumprem, nas mesmas funções, tempo integral.

§ 2º Para os atuais empregados, a adoção do regime de tempo parcial será feita mediante opção manifestada perante a empresa, na forma prevista em instrumento decorrente de negociação coletiva.”

A CLT, portanto, já traz dispositivo que permite a contratação de trabalhadores para até 25 horas semanais de labor. O art. 58-A da CLT, ao determinar o pagamento proporcional dos salários assegurados ao empregado que não se ativa em tempo parcial, é mais benéfico ao empregado contratado sob sua égide, pois não lhe subtrai qualquer direito laboral.

Segundo estudo do SEBRAE, elaborado com base em dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTb), desde o início de 2012, as empresas com até 99 funcionários criaram mais de 1,13 milhões de empregos, enquanto que as médias e grandes empresas foram responsáveis pela geração de pouco mais de 286 mil postos de trabalho.

Um dos pilares da economia é a taxa de desemprego, que o Brasil vem conseguindo diminuir e hoje se encontra estabilizada em níveis aceitáveis, graças ao empreendedorismo e ao crescimento da atividade econômica propiciada positivamente pelas micro e pequenas empresas.

O risco desta proposição é o aumento do desemprego, uma vez que seu objetivo é a redução de custos para os empresários, com a utilização mais intensiva da mão-de-obra empregada em favor do resultado econômico.

O único resultado social aventado é a hipotética maior formalização do emprego, o que é algo relativo, pois ao se estimular a concentração do emprego via consórcio, a tendência natural seria a sua diminuição.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Lembramos que os empresários já dispõem de inúmeros instrumentos jurídicos para tal finalidade, dentre eles a constituição de Sociedade de Propósito Específico - SPE, que é uma sociedade com personalidade jurídica, escrituração contábil própria e demais características comuns às empresas limitadas ou Sociedades Anônimas.

É também uma sociedade patrimonial que, ao contrário dos consórcios, pode adquirir bens móveis, imóveis e participações.

As Sociedades de Propósito Específico -SPEs foram criadas em dezembro de 2008, com a Lei Complementar nº 128, que alterou o artigo 56 da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas - MPEs (LC nº 123/06), introduzindo a figura da Sociedade de Propósito Específico, constituída exclusivamente de microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional.

Portanto, nem para as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional a formação de consórcio é tão interessante assim.

Além disso, eventuais conflitos trabalhistas poderão enfrentar diversas interpretações sobre o alcance da responsabilidade solidária dos associados ao consórcio, das responsabilidades do administrador, dentre outras, que são difíceis de mensurar neste momento.

Em face destes argumentos, é possível admitir-se, num primeiro momento, a trasladação do instituto do consórcio de empregadores do meio rural para o meio urbano, mas apenas para pessoas físicas, da mesma forma admitida para o meio rural.

Neste sentido, poderá haver sim, um incremento de emprego, pois um profissional liberal, por exemplo, seja um advogado, médico, dentista, engenheiro, pode se associar para ter uma recepcionista, uma secretária, o que sozinho não teria condições, principalmente no início da carreira profissional.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Assim, optamos por aquiescer com os termos da proposição para autorizar o consórcio apenas para pessoas físicas no meio urbano, até porque, as alternativas já existentes de organização como pessoa jurídica, são mais vantajosas do ponto de vista tributário, razão pela qual apresentamos uma emenda modificativa ao *caput* do art. 2ºA, do projeto.

Em consequência da aprovação parcial desta proposição, faz-se necessária outra alteração legislativa em face dos efeitos previdenciários decorrentes desta nova modalidade de contratação, motivo este que determinou a apresentação de uma nova emenda, para introduzir no art. 25-A, da Lei nº 8.212, de 1991, a equiparação do consórcio de empregadores urbanos ao empregador pessoa física.

Por último, sugere-se alteração da ementa do PLS nº 478, de 2012, como consequência da novel alteração legislativa introduzida no Plano de Custeio da Seguridade Social (Lei nº 8.212, de 1991).

III – VOTO

Em face do exposto, opina-se pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2012, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAS

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 2º-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, na forma de que trata o Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2012:

“**Art. 2º-A.** Equipara-se ao empregador o consórcio formado por pessoas físicas, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, dirige e assalaria a prestação pessoal de serviços.

.....”

EMENDA Nº - CAS



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Acrescente-se ao Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2012, o seguinte art. 3º, renumerando-se o atual art. 3º como art. 4º:

Art. 3º O art. 25-A da Lei nº 8.212, de 24 de julho, de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 25-A.** Equipara-se:

I – ao empregador rural pessoa física o consórcio simplificado de produtores rurais, formado pela união de produtores rurais pessoas físicas, que outorgar a um deles poderes para contratar, gerir e demitir trabalhadores para prestação de serviços, exclusivamente, aos seus integrantes, mediante documento registrado em cartório de títulos e documentos;

II – ao empregador urbano pessoa física, o consórcio formado pela união de pessoas físicas, que outorgar a um deles poderes para contratar, gerir e demitir trabalhadores para prestação de serviços, exclusivamente, aos seus integrantes, mediante documento registrado em cartório de títulos e documentos.

§ 1º O documento de que trata o *caput* deverá conter a identificação de cada produtor, seu endereço pessoal e o de sua propriedade rural, bem como o respectivo registro no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA ou informações relativas a parceria, arrendamento ou equivalente e a matrícula no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de cada um dos produtores rurais e, na hipótese de consórcio urbano, o endereço pessoal, cadastro de pessoa física (CPF), estado civil, documento de identidade, e o registro profissional em caso de profissão regulamentada.

§ 2º

§ 3º Os produtores rurais ou as pessoas físicas, integrantes do consórcio de que trata o *caput* serão responsáveis solidários em relação às obrigações previdenciárias.

§ 4º” (NR)

EMENDA Nº - CAS

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 478, de 2012:



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para instituir o consórcio de empregadores urbanos, e altera o art. 25-A da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator