



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 223, DE 2009

Altera a Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, para proibir a contratação de empresas prestadoras de serviços para atividades inseridas entre as funções de cargos da estrutura permanente ou que representem necessidade finalística, essencial ou permanente dos órgãos da administração pública.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. O § 1º do art. 3º da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“Art. 3º.....

§ 1º.....

III – contratar a prestação de serviços que se insiram entre as funções de cargos da estrutura permanente dos órgãos da referidos no parágrafo único do art. 1º desta Lei, ou que sejam relativos às suas atividades finalísticas, essenciais ou permanentes, excetuada a contratação para a realização de tarefas executivas, tais como as de limpeza, operação de elevadores,

conservação, vigilância e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

..... (NR)"

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proliferação dos chamados contratos de terceirização de mão de obra tem se prestado à produção de inúmeros efeitos danosos no âmbito da administração pública, dentre os quais se destacam: a fixação da responsabilidade solidária da entidade estatal quanto às obrigações trabalhistas inadimplidas pela empresa privada contratada; e a terceirização de serviços inseridos entre as atribuições regulares de ocupantes de cargos de provimento efetivo, a representar burla repudiável aos princípios do concurso público, da moralidade administrativa, da impensoalidade e da eficiência, constitucionalmente consagrados.

No tocante à contratação de trabalhadores por empresa interposta, o Tribunal Superior do Trabalho, após vários enfrentamentos desse tema, consolidou o entendimento pela ampliação da responsabilidade solidária dos órgãos da Administração Pública fixada pela Lei nº. 8.666/1993, a saber:

“.....

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º. A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais 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, inclusive perante o Registro de Imóveis. (Redação dada pela Lei nº. 9.032, de 1995)

§ 2º. A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos

termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. (redação dada pela Lei nº. 9.032, de 1995).

..... “

Consoante a interpretação daquela Corte, tais órgãos administrativos nesses casos teem, também, responsabilidade solidária pelo eventual inadimplemento das obrigações trabalhistas, e não só dos encargos previdenciários, como prevê o § 2º do art. 71 da Lei nº. 8.666/1993, vejamos:

“Súmula 331 - Contrato de prestação de serviços. Legalidade (Revisão da Súmula nº. 256 - Res. 23/1993, DJ 21.12.1993. Inciso IV alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000)

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº. 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº. 8.666, de 21.06.1993).” (Grifamos)

A repercussão desse entendimento tem se mostrado desastrosa. Segundo vem sendo divulgado pela imprensa,

(<http://colunistas.ig.com.br/luisnassif/2009/04/10/trivial-do-cristo-de-pasolini/>) somente o “(...) governo federal é réu em aproximadamente 10 mil ações que envolvem essa espécie de dívidas trabalhistas. A questão onera a União duplamente, pois além de pagar a parte dos contratos cumprida pelas empresas, arca com os salários atrasados e demais encargos. **Em 2008 foram gastos R\$ 2,1 bilhões** somente com os contratos não há informações sobre os valores das indenizações judiciais. A derrota da União é questão de tempo, já que o Tribunal Superior do Trabalho responsabiliza o Estado pelas dívidas das empresas que contrata (...)” (grifei).

Não bastasse, sobejam denúncias sobre abusos nessas contratações de mão de obra, que teem se estendido a destinada à realização de serviços inerentes à atividade-fim da Administração Pública, como saúde e educação.

Com efeito, acolhida no setor público pelo Decreto-Lei nº. 200/1967 e pela Lei 5.645/1970, e inicialmente concebida para atender a execução de “tarefas executivas”, como limpeza predial e operação de elevadores, vigilância, etc.,

a “terceirização” acabou por se prática ordinária, inclusive para a realização de atividades inerentes a dinâmica permanente da Administração Pública, contrariando a Constituição Federal, que exige a realização de concurso público (art. 37, II).

No setor público essa “terceirização” desmedida é duplamente perniciosa. Primeiro, porque fere a Constituição. Segundo, porque se no setor privado ela eleva o ganho com a redução do custo, mas submete-se à lei do mercado que se baseia na concorrência, na Administração Pública é corriqueira a contratação da intermediação por valor faustoso, enquanto ao trabalhador é pago um salário de morte. Ademais, não raro há a conivência de agentes públicos, alguns dos quais são os verdadeiros donos das empresas contratadas e que enriquecem sem causa justa à custa do sagrado trabalho alheio.

Por abundância, impende reconhecer que a “terceirização” é prejudicial ao trabalhador. Estudo elaborado pelo juiz e mestre em Direito do Trabalho Rodolfo

Pamplona Filho, denuncia os danos causados pela disseminação dessas empresas de intermediação de mão de obra. Vejamos:

“Até mesmo como decorrência do fenômeno econômico da globalização, a terceirização, independentemente das eventuais restrições legais e jurisprudenciais, passou a ser amplamente utilizada em todos os países do mundo, sendo encarada como uma forma de excelência empresarial. Como pontos positivos para as empresas, é sempre destacada uma maior concentração na atividade fim, com a redução do núcleo produtivo e do capital imobilizado, a supressão de atividades ociosas no quadro de pessoal, que se torna mais enxuto e especializado, reduzindo o custo operacional.

Todavia, como pontos negativos para o trabalhador e, em última instância, para a sociedade, constata-se o aumento da rotatividade de trabalhadores, com graves seqüelas sociais, além do incentivo à redução das retribuições trabalhistas e o fomento do sub-emprego e do mercado informal. E, numa sociedade neo-liberal, com o primado da economia de mercado, terceiriza-se em massa, gerando, de um lado, empresas sérias com notória especialização para competir no mercado, mas, ao mesmo tempo, fenômenos nefastos como a ação das falsas cooperativas (chamadas, por uns, de fraudoperativas) ou dos "laranjas", utilizados como testas-de-ferro em empresas de fundo de quintal apenas para a explorar a mão-de-obra e obter lucro o mais rápido possível, sem qualquer responsabilidade social. Neste contexto, não se fala somente em terceirização, mas também quarteirização e quinteirização.”

(<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2036>)

Já tarda a hora de se restabelecer o equilíbrio de forças entre o proletariado e o capital, missão que cabe ao Congresso Nacional. Como ensinou o professor de Direito do Trabalho Goffredo Telles Junior “*onde há fortes e fracos, a liberdade escraviza, a lei é que liberta*”.

Visando frear essa prática abusiva, propomos vedar a contratação por empresa interposta, quando a execução dos serviços já estiver inserida entre atribuições regulares de servidores dos órgãos da administração pública, ou quando configurarem necessidade finalística, essencial ou permanente, excetuados as tarefas executivas, como as de limpeza, operação de elevadores, conservação, vigilância e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

Cremos que importância da aprovação desta proposição, sustentada inclusive pelo noticiário recente, é bastante a justificar a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **MARCELO CRIVELLA**

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))
.....

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
.....

Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no [art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991](#).

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País. ([Incluído pela Lei nº 11.196/2005](#))

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

.....

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º. A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais 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, inclusive perante o Registro de Imóveis. ([Redação dada pela Lei nº. 9.032, de 1995](#))

§ 2º. A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do [art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#). ([redação dada pela Lei nº. 9.032, de 1995](#))

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, em 27/05/2009.