

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 422, de 2012, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *institui normas relativas ao controle, transparência e proteção ao trabalho na contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública Federal.*

RELATOR: Senador **GIM**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação terminativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com base no disposto no art. 91, inciso I, c/c o art. 101, inciso I e inciso II, alínea g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 422, de 2012, do Senador Rodrigo Rollemberg, que *institui normas relativas ao controle, transparência e proteção ao trabalho na contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública Federal.*

O PLS nº 422, de 2012, é composto por dezoito artigos e foi distribuído unicamente à CCJ, para que sobre ele decida terminativamente.

O Capítulo I (arts. 1º a 3º) cuida da abrangência, do âmbito de aplicação e das definições gerais. O Capítulo II (arts. 4º a 7º) trata dos critérios gerais de contratação de serviços terceirizados. O Capítulo III (arts. 8º a 14) dispõe sobre a proteção ao trabalho na contratação de serviços terceirizados. O Capítulo IV (arts. 15 e 16) aborda a questão da transparência na contratação de serviços terceirizados. Por fim, o Capítulo V (arts. 17 e 18) abarca as disposições transitórias.

Na justificação, o autor alega que a contratação de serviços terceirizados é importante ferramenta gerencial do Estado moderno que tem sido desvirtuada por distorções e abusos em sua implementação, que, de



um lado, permitem a contratação indireta de pessoal em evidente burla ao princípio constitucional do concurso público e, de outro, violam os direitos trabalhistas dos empregados terceirizados.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ a análise da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa e, também, do mérito, visto que a proposição versa normas gerais de contratação da administração pública.

No que concerne à constitucionalidade formal da proposição, nenhum reparo há a ser feito. O art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal (CF) prevê a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, observado o inciso XXI do art. 37 da CF.

Cabe aqui uma primeira consideração. O âmbito de abrangência do projeto de lei está expressamente limitado à administração pública federal (art. 1º, art. 3º, inciso I e art. 17). Andou bem o autor ao propor essa limitação.

É que o projeto veicula normas de caráter geral e também normas específicas. Houvesse somente normas gerais, não existiriam óbices a que Estados, Distrito Federal e Municípios também fossem alcançados pela disciplina nele estatuída na contratação de serviços terceirizados. Contudo, ao cuidar de aspectos específicos da contratação, a competência legislativa da União há que ser limitada ao funcionamento da administração pública federal, sob pena de mitigação da autonomia dos entes federados no que concerne à sua organização e funcionamento.

Ainda no campo do juízo da constitucionalidade formal do projeto, registre-se que a matéria versada não se submete à cláusula de reserva de iniciativa de que trata o § 1º do art. 61 da CF. Nesse sentido, é lícito que qualquer parlamentar deflagre o processo legislativo.

Por ser matéria da competência legislativa da União, competente é o Congresso Nacional para sobre ela dispor, consoante o que estabelece o art. 48 da CF.



No que concerne à constitucionalidade material da proposição, inexistem óbices, eis que o art. 37, inciso XXI, da CF prevê que os serviços serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure isonomia aos concorrentes e em obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos fixados pelo *caput* do art. 37.

Nesse sentido, importante consignar que o projeto sob análise prevê, em diversos dispositivos (art. 2º, art. 3º, III e parágrafo único, art. 5º, § 2º, art.12, *caput* e inciso II do § 2º, art.13, art. 14 e art. 17) a aplicação das regras e princípios da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

Seguindo a apreciação do projeto sob a ótica da constitucionalidade material, imperiosa é a aferição sobre a eventual mitigação do princípio do concurso público, estatuído no inciso II do art. 37 da CF.

Para alcançar esse objetivo, impõe-se a análise do art. 2º, inciso II, que fixa o conceito de contratação de serviços terceirizados, combinada com as regras fixadas pelo Capítulo II (arts. 4º a 7º) que trata dos critérios gerais de contratação de serviços terceirizados.

Segundo o projeto, considera-se contratação de serviços terceirizados *a contratação da execução indireta das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.*

Já o art. 4º assevera que não poderão ser objeto de execução indireta as atividades: *i)* inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal; *ii)* constituam a missão institucional do órgão ou entidade contratante; *iii)* impliquem limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, exercício do poder de polícia, ou manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos, tais como aplicação de multas ou outras sanções administrativas, a concessão de autorizações, licenças, certidões ou declarações, atos de inscrição, registro ou certificação e atos de decisão ou homologação em processos administrativos.



Ademais, o parágrafo único do art. 4º indica que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações **serão, de preferência, objeto de execução indireta, observado o disposto no *caput*.**

O art. 5º estabelece, por seu turno, que o objeto da contratação de serviços terceirizados será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços, vedadas: *i)* a caracterização do objeto como fornecimento de mão-de-obra; *ii)* a previsão de reembolso de salários pela contratante; *iii)* a subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante.

Por fim, o art. 7º proíbe a prática de atos de ingerência na administração da contratada pela administração pública ou por seus servidores. Com isso, resta vedado o exercício de poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo a comunicação da administração ser feita apenas aos prepostos indicados pela contratada.

Entendemos que as balizas postas pelo PLS 422, de 2012, são suficientes para assegurar que o concurso público seja a única forma de ingresso na administração para o desempenho de atividades permanentes e essenciais do Estado, cabendo aos serviços terceirizados as atividades acessórias, instrumentais ou complementares.

É de ressaltar que o projeto de lei sob análise cuida, também, da proteção ao trabalho na contratação dos serviços terceirizados e, dessa forma, compatibiliza-se com os preceitos constitucionais que o caracterizam como direito social fundamental dos trabalhadores (arts. 6º e 7º da CF).

O art. 8º reafirma a inexistência de qualquer vínculo empregatício entre a administração federal e os empregados da contratada. Os arts. 9º, 10 e 11 contêm regras que asseguram o pagamento de direitos trabalhistas aos empregados que somente serão liberados após o adimplemento de uma série de condicionantes pela empresa contratada. Essa fórmula protege, de um lado, os direitos dos trabalhadores e, de outro, preserva os interesses da administração pública.

O PLS 422, de 2012, prevê mecanismos de controle e fiscalização a serem aplicados aos contratos de terceirização (art. 12) e,



ainda, sanções à empresa contratada que não adimplir suas obrigações contratuais (art.13).

A proposição confere tratamento razoável a outro princípio bastante caro à administração pública, que se encontra plasmado no inciso II do § 3º do art. 37 da CF, e diz respeito à transparência na gestão da coisa pública a partir do acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

O art. 15 prevê a obrigação de a empresa contratada discriminar informações referentes aos seus empregados envolvidos na prestação do serviço, que deverão ser publicadas e mantidas atualizadas no sítio do órgão, entidade ou empresa contratante na *internet*.

O art. 16 contém regra que veda o nepotismo envolvendo servidor do órgão ou entidade contratante e empregado da empresa contratada.

Registre-se, por fim, que o PLS 422, de 2012, traz em seu bojo importantes regras transitórias que vedam, a partir da publicação da lei que resultar do presente processo legislativo, a prorrogação de contratos sem que todas as suas disposições estejam contempladas.

Quanto à juridicidade, é fundamental consignar que, atualmente, a matéria objeto da proposição sob análise é tratada no nível infralegal por decretos do Poder Executivo, resoluções e instruções normativas ministeriais, além de decisões dos Tribunais de Constas. É indispensável, pois, a disciplina do tema por intermédio de lei específica que consolide e sistematize, de forma lógica, os consensos que vêm sendo construídos ao longo do tempo e confira segurança jurídica a todas as partes envolvidas.

Não há ressalvas a opor à regimentalidade da proposição, que vem vazada em boa técnica legislativa, em consonância com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração das leis.

No mérito, reafirmamos o que dissemos ao longo deste relatório sobre a oportunidade e conveniência de proposta dessa envergadura ser aprovada pelo Congresso Nacional para impedir que abusos e desmandos que violam os direitos dos trabalhadores e mitigam os



princípios que norteiam a administração pública continuem sendo perpetrados, gerando prejuízos para todos.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 422, de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14325.38124-54