

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

## PROJETO DE LEI Nº 4.330, DE 2004

Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações dele decorrentes.

**Autor:** Deputado SANDRO MABEL

**Relator:** Deputado REINALDO BETÃO

## COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

### I - RELATÓRIO

O projeto objetiva regular o contrato de prestação de serviço terceirizado e as relações de trabalho dele decorrentes nos casos em que o prestador seja sociedade empresária que contrate empregados ou subcontrate outra empresa.

O regramento acerca de contratos do novo Código Civil de 2002 será aplicado subsidiariamente a esse tipo de contrato. Aplicam-se, em especial, os dispositivos relativos ao contratos em geral (Título V) nos capítulos I (Disposições Gerais), II (Extinção do contrato) e VII (Prestações de Serviço).

Define-se, no artigo 2º, “empresa prestadora de serviços a terceiros” como a sociedade empresária destinada a prestar ao contratante serviços determinados e específicos, contratando e remunerando o trabalho

realizado por seus empregados ou subcontratando outra empresa. Deixa-se claro no § 2º deste artigo que tal contrato não configura vínculo empregatício entre a empresa contratante e os trabalhadores ou sócios das empresas prestadoras de serviços.

O artigo 3º, por seu turno, define três requisitos mínimos para o funcionamento da empresa prestadora de serviços a terceiros: prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), registro na junta comercial e capital social compatível com o número de empregados de acordo com os parâmetros dados na Tabela I abaixo.

Número de Empregados	Capital Mínimo (R\$)
Até 10	10 mil
Entre 11 e 20	25 mil
Entre 21 e 50	45 mil
Entre 51 e 100	100 mil
Mais de 100	250 mil

Tais valores serão reajustados anualmente pelo INPC e a imobilização de cinquenta por cento (50%) dessas quantias poderá ser exigida caso convenção ou acordo coletivo de trabalho assim o defina.

Já o artigo 4º define “contratante” como a pessoa física ou jurídica que celebra contrato de prestação de serviços determinados e específicos com empresa prestadora de serviços a terceiros.

No § 1º deste artigo veda-se ao contratante utilizar os trabalhadores em atividades distintas daquelas que foram objeto do contrato com a empresa prestadora de serviços. De outro lado, é explicitamente prevista uma flexibilidade no próprio contrato de prestação de serviços, que pode versar tanto sobre o desenvolvimento de atividades inerentes à atividade econômica da contratante, como das acessórias ou complementares a essa última.

Permite-se, pelo artigo 5º, que um mesmo trabalhador seja recontratado quando os contratos de prestação de serviços a terceiros forem renegociados junto a prestadora de serviços a terceiros diferente da anterior.

Pela letra do art. 6º, a execução do contrato se realizará no estabelecimento da contratante ou em qualquer outro local, de comum acordo entre as partes.

O artigo 7º atribui a responsabilidade à contratante acerca das condições de segurança e saúde dos trabalhadores, enquanto estes estiverem a seu serviço em suas dependências ou em local por ela designado.

No caso em que for requerido treinamento específico para a realização do serviço, o artigo 8º define que o contratante deverá exigir da prestadora certificado de capacitação do trabalhador para tal fim ou fornecer o treinamento adequado, somente após o qual poderá ser o trabalhador colocado em serviço.

Conforme o art. 9º do projeto, a contratante possui a prerrogativa de estender ao trabalhador da prestadora os benefícios oferecidos aos seus empregados.

O artigo 10, por sua vez, esclarece que a contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços, ficando-lhe, no entanto, ressalvada a ação regressiva contra a contratada. Analogamente, o artigo 11 define que a prestadora contratada que subcontratar outra empresa para a execução do serviço se torna solidariamente responsável pelas obrigações trabalhistas assumidas pela empresa subcontratada.

A responsabilidade subsidiária em relação aos encargos trabalhistas não se estende ao contrato de prestação de serviços quando a contratante for a Administração Pública, a teor do artigo 12. Nesse caso, tal responsabilidade é da prestadora, na forma definida no artigo 71 da Lei nº 8.666, de 1993.

Em relação ao recolhimento das contribuições previdenciárias, o artigo 13 da proposição em tela remete ao artigo 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que já regulamenta especificamente a arrecadação e recolhimento das contribuições nesse tipo de contrato.

O artigo 14 determina que o contrato de prestação de serviço a terceiros deve conter, além das cláusulas inerentes a qualquer contrato, a especificação do serviço a ser prestado, o seu prazo (quando for o caso) e a previsão de obrigatoriedade da apresentação periódica dos comprovantes de cumprimento das obrigações trabalhistas pelas quais a contratante é subsidiariamente responsável.

Conforme o artigo 15, o recolhimento da contribuição sindical prevista nos arts. 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) deve ser feito ao sindicato representante da categoria profissional correspondente à atividade exercida pelo trabalhador na empresa contratante. Os parágrafos deste artigo detalham melhor algumas regras relativas ao pagamento da contribuição sindical nesse tipo de contrato.

O artigo 16 exclui da abrangência da norma a prestação de serviços de natureza doméstica e aqueles realizados por empresas de vigilância e transporte de valores, permanecendo as relações de trabalho dessa última reguladas por legislação especial.

O projeto prevê ainda (art. 17) multa administrativa por descumprimento da norma, de R\$ 500,00 por trabalhador prejudicado, salvo se já houver previsão legal de multa específica para a infração verificada, estando a fiscalização e autuação regidos pelo título VI da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O §2º do artigo 17 anistia ambas as partes desse tipo de relação contratual das penalidades não compatíveis com a norma objeto deste projeto e impostas com base na legislação anterior.

O prazo para a adequação dos contratos de prestação de serviços à nova norma, conforme o artigo 18, é de cento e vinte (120) dias a partir de sua vigência.

A proposição em tela foi distribuída a este Colegiado e às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Nesta Comissão, foram apresentadas treze (13) emendas, sumariadas na tabela abaixo.

Emenda	Autor	Modificação Proposta	Síntese da Justificativa
1	Armando Monteiro	Altera a redação do art. 1º	Definição mais clara da abrangência do texto legal.
2	Armando Monteiro	Altera a redação do art. 2º substituindo o termo "sociedade empresária" por "pessoa jurídica"	"Pessoa Jurídica" constitui termo juridicamente consolidado.

3	Armando Monteiro	No § 1º do art. 2º acrescenta que a empresa prestadora “dirige” o trabalho, além de prever que ela pode subcontratar não apenas “outra empresa” mas também “profissionais”.	Definição mais de acordo com o entendimento da CLT sobre o que é o “empregador”, além de incluir possibilidade muito utilizada atualmente de subcontratação de “profissional”.
4	Armando Monteiro	Suprime o § 1º do art. 3º que define que convenção ou acordo coletivo de trabalho podem exigir a imobilização de capital em até 50% dos valores de capital mínimo.	Convenção e acordo coletivo de trabalho destinam-se a regular relações de trabalho e não interferir na economia interna da empresa.
5	Armando Monteiro	Modifica a redação do § 2º do art. 4º afirmando que o contrato de prestação pode ao invés de versar sobre o desenvolvimento de “atividades inerentes, acessórias ou complementares” como no PL original, versar sobre o desenvolvimento de atividades meio e atividades fim”.	Os termos atividade “fim” e “meio” são juridicamente mais consolidados que os outros, conforme enunciado 331/TST
6	Armando Monteiro	Modifica a redação do art. 7º. Ao invés de ter que garantir as condições de “segurança e saúde” dos trabalhadores, a contratante é apenas subsidiariamente responsável pelas “condições de segurança, higiene e salubridade” dos trabalhadores. Ademais, exclui a responsabilidade da contratante quando o trabalho é realizado em local designado por essa empresa.	A jurisprudência atual (Enunciado 331/TST) consagra a prestadora como a principal responsável pelas condições de segurança e saúde e, ainda, a subsidiariedade da responsabilidade da contratante quando a execução da atividade se realizar em suas dependências.

7	Armando Monteiro	Altera o art. 9º tornando a extensão dos benefícios aos terceirizados pela contratante ao invés de opcional, obrigatória. Ademais, torna os benefícios “atendimento médico, ambulatorial e de refeição” destinados a seus empregados não apenas exemplos do que pode ser estendido, mas como os únicos a serem estendidos.	Maior clareza quanto aos benefícios que deverão ser concedidos aos terceirizados.
8	Armando Monteiro	Suprime todo o artigo 15 que trata do recolhimento da contribuição sindical compulsória.	O tema não deve ser tratado na presente lei pois se está discutindo sua extinção de forma gradativa.
9	Paulo Delgado	Altera o art. 10º restringindo a subsidiariedade da responsabilidade da contratante no tangente às obrigações trabalhistas aos casos de insolvência da contratante e nos quais fique comprovada sua negligência na fiscalização do cumprimento do contrato.	Responsabilização subsidiária sem ressalva é desaconselhável.
10	Paulo Delgado	Suprime o art. 9º, deixando de prever possível extensão de benefícios dos empregados da contratante aos terceirizados.	Tais extensões abririam espaço para o entendimento de que tal prática poderia configurar a existência de subordinação, elemento próprio à relação de emprego.
11	Paulo Delgado	Suprime o art. 11 que define que a prestadora é solidariamente responsável pelas obrigações trabalhistas assumidas pela empresa eventualmente subcontratada.	Não faz sentido a previsão de subcontratação (ver emenda 13 abaixo).
12	Paulo Delgado	Suprime o inciso II do art. 16 que exclui as empresas de vigilância do escopo dessa lei.	Legislação específica não seria incompatível com o disposto no referido projeto, havendo necessidade de regulamentação específica para efeitos da ordem trabalhista.
13	Paulo Delgado	Suprime o § 1º do art. 2º que prevê possibilidade de subcontratação.	Não faz sentido a previsão de subcontratação, o que seria uma “quarteirização”.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Um dos objetivos principais da legislação sobre contratos na economia é o de reduzir custos de transação entre os agentes.

Em muitos casos, uma legislação na área contratual se destina ao que os economistas chamam de “completar” contratos. Essa seria uma resposta institucional ao problema de que a maioria dos contratos na economia não é capaz de prever todas as contingências que possam afetar a performance futura do acordo.

Daí que à lei cumpre garantir que esse vácuo, usualmente existente nos contratos, seja preenchido de forma a evitar conflitos e viabilizar negócios que de outra forma nunca seriam realizados. Isto, porque a eventual desconfiança mútua acerca das potenciais divergências futuras no processo de execução do contrato torna os agentes econômicos excessivamente cautelosos no fechamento de negócios. Os custos advindos desse problema são, de forma muito genérica, de dois tipos:

a) o valor que essa transação por via contratual deixa de agregar na economia como um todo, tanto em benefício das partes integrantes da relação, como de terceiros;

b) o custo e a incerteza do conflito judicial *a posteriori* gerado pela imprecisão legal. Nesse último caso, os agentes usualmente com menor poder financeiro e de barganha, como os trabalhadores, tendem a ser os que mais sofrem.

Há também uma assimetria de informação substantiva de boa parcela dos agentes econômicos, especialmente pequenas empresas e trabalhadores, sobre quais são as variáveis mais relevantes que influenciam na performance futura daquele contrato ou mesmo como resolvê-las da melhor forma possível para as partes. O comando legal, nesse contexto, tem o objetivo de servir de farol para os agentes sobre as regras básicas que devem ser

observadas em determinados tipos de contratos, além de proteger aqueles com menor poder de barganha nas relações que se constroem.

De fato, apesar da relação nos contratos de terceirização ser formalmente bilateral, entre empresa contratada e contratante, é o trabalhador o agente mais afetado e, infelizmente, o menos contemplado, nos acordos entre as partes. Daí porque o que poderíamos chamar de “incompletude” do contrato de terceirização está fundamentalmente centrada nos seus efeitos sobre o trabalhador, o que torna evidente a forte conotação social da proposição em tela.

É sob tal pano de fundo que avaliamos o Projeto de Lei nº 4.330, de 2004, de autoria do Deputado Sandro Mabel. Não são novidade os conflitos e pendências judiciais que têm sido criados pela falta de uma regulamentação acerca das relações de trabalho no contexto dos contratos de terceirização. Entendemos que tal proposição dá um grande passo no sentido de ao menos reduzir fortemente os custos de transação desse tipo de contrato, o que se insere de forma muito oportuna na agenda de reformas microeconômicas do País.

Nesse sentido, um dos principais dispositivos a observar é o § 2º do art. 2º, que esclarece de uma vez que não se configura vínculo empregatício entre a empresa contratante e os trabalhadores ou sócios dos prestadores de serviços, qualquer que seja o seu ramo.

De fato, se, de um lado, a proposição traz um elemento fundamental de segurança jurídica, especialmente na dimensão trabalhista, dos contratos terceirizados, de outro o faz sem introduzir rigidez ou amarra excessiva, ao mesmo tempo que amplia a proteção ao trabalhador. Ou seja, se conciliaram três princípios fundamentais na redação deste projeto que ora analisamos:

1) a proteção da parte mais fraca e com menor grau de informação, que é o trabalhador;

2) o preenchimento de vácuo legal, reduzindo um importante custo de transação da economia e;

3) a flexibilização das regras, de forma a acomodar a natureza variada desses tipos de contratos.

Ficando cristalino, pela exposição realizada acima, que entendemos ser inegável o mérito da proposição, resta-nos, neste Voto, complementar a competente justificativa do ilustre autor da proposta em pontos específicos da proposição e avaliar as treze emendas apresentadas.

No artigo 1º, apesar de entendermos que a redação original não apresenta equívoco, acreditamos que a emenda nº 1, do nobre Deputado Armando Monteiro, apresenta maior objetividade e define mais claramente a abrangência e escopo do texto legal, pelo que a acatamos.

De outro lado, cabe manter a redação do parágrafo único do art. 1º, a qual determina a aplicação subsidiária do Código Civil, em especial os artigos aludidos (arts. 421 a 480 e 593 a 609). De fato, como as seções I (Disposições Gerais), II (Extinção do contrato) e VII (Prestações de Serviço) são aplicáveis de forma bastante genérica a todos os tipos de contratos, a explicitação de sua subsidiariedade constitui medida apropriada.

A previsão acerca da possibilidade de subcontratação realizada no § 1º do art. 2º é de grande pertinência. Identificamos pelo menos três situações em que a subcontratação constitui um arranjo alternativo relevante. Primeiro, a contratante pode não ter informações precisas sobre quais prestadoras de um determinado serviço estão em linha com suas demandas. No entanto, a contratante possui informações de prestadoras de outros serviços correlatos em quem confia por sua reputação ou convivência anterior. Ademais, sabe que estas prestadoras conhecidas têm mais informações sobre quais as prestadoras apropriadas para aquele serviço pretendido. Visando a garantir que terá a mesma excelência na prestação do serviço pretendido que aquela que obtém nos outros serviços da empresa conhecida, a contratante contrata a prestadora conhecida que, por sua vez, subcontrata as empresas que considera suficientemente competentes. A prestadora que subcontrata terá o incentivo de salvaguardar sua boa reputação contratando prestadoras adequadas, ao mesmo tempo que o problema de assimetria de informação do contratante original é atenuado pela intermediação de quem ele já conhece.

Segundo, a empresa que subcontrata pode ter competências complementares em relação ao subcontratado. Nesse caso, é eficiente que apenas parte da execução do serviço seja feita pela primeira prestadora, sendo o resto subcontratado.

Terceiro, a utilização da capacidade produtiva de uma prestadora competente, especialmente em termos de utilização do tempo de sua mão de obra, pode estar próxima do máximo. No entanto, é possível que apenas uma boa supervisão e orientação do serviço da subcontratada seja suficiente para a prestação de um serviço com o mesmo padrão de qualidade.

Em suma, a alternativa da subcontratação constitui arranjo eficiente que pode trazer significativas vantagens para todas as partes envolvidas.

O requerimento de capital social mínimo para as empresas prestadoras de serviços previsto no inciso III do art. 3º faz sentido em virtude da elevada frequência de ilícitos, especialmente contra trabalhadores, praticados por algumas dessas companhias. Apesar de a maioria operar honestamente, as fraudes de uma minoria acabam gerando indevido prejuízo reputacional às primeiras. Temos consciência de que o requerimento de capital mínimo, ao atenuar a possibilidade de práticas fraudulentas, constitui um passo importante nessa direção.

Também a possibilidade de convenção ou acordo coletivo de trabalho exigir imobilização de até 50% do capital social, prevista no § 1º do art. 3º do projeto, caminha no mesmo sentido. Tal possibilidade introduz um fator atenuador a mais de fraudes. Ademais, estimula a negociação coletiva e o acompanhamento das atividades das empresas de prestação de serviços pelos sindicatos profissionais, o que confere maiores garantias ao trabalhador. Nesse contexto, entendemos não caber o acatamento da emenda 04 do ilustre Deputado Armando Monteiro que suprime este dispositivo.

O § 1º do art. 4º constitui salvaguarda fundamental de proteção ao trabalhador no sentido de se evitar o desvio de função, vedando à contratante a utilização dos trabalhadores em atividades distintas daquelas que foram objeto do contrato com a prestadora.

O § 2º do mesmo art. 4º também é importante para conferir flexibilidade ao objeto do contrato com as prestadoras. Enquanto os tribunais, atualmente, apenas entendem que as atividades-meio poderiam ser terceirizadas, esse dispositivo estende essa possibilidade para as atividades-fim. De qualquer forma, entendemos que para tal objetivo de flexibilização é mais apropriada a redação proposta pela emenda 05, do Deputado Armando Monteiro. Ao invés de atividades inerentes, acessórias ou complementares à atividade

econômica da contratante”, a emenda explicita os termos “atividades-meio” e “atividades-fim”, os quais já têm sido utilizados pelos tribunais.

Cumpre destacar a importância do art. 8º, na forma que se encontra. Apesar de não haver dados precisos, é sabido haver uma grande incidência de acidentes de trabalho em atividades terceirizadas. Daí ser crucial, especialmente para fins de proteção do trabalhador e de eventuais clientes da contratante, que esta última ou exija da prestadora certificado de capacitação ou forneça o treinamento adequado para essa mão de obra. A partir desse dispositivo, o trabalhador acidentado terá muito maior segurança jurídica em reclamar seus direitos que de outra forma.

Concordamos também com a possibilidade, introduzida no art. 9º, de que a contratante possa estender os benefícios oferecidos aos seus empregados, aos terceirizados, sem que isto se caracterize como vínculo empregatício.

Também acreditamos que tal arranjo deve ser o mais flexível possível e negociado entre os terceirizados, a prestadora ou o sindicato e a contratante. Nesse contexto, a emenda nº 7, que determina a extensão obrigatória de atendimento médico, ambulatorial e de refeição aos terceirizados e descarta outros potenciais benefícios que poderiam ser estendidos, nos parece claramente inadequada.

O inciso II do artigo 16 exclui as empresas de vigilância e transporte de valores da aplicação da lei. No entanto, concordamos com a justificativa da emenda nº 12 do Deputado Paulo Delgado, no sentido de que a legislação específica sobre a matéria não é incompatível com o presente projeto de lei, sendo cabível pois a supressão de tal inciso.

Por fim, cabe destacar a relevância do § 2º do art. 17, que anistia as penalidades aplicadas em virtude da falta de uma legislação que contemplasse as relações trabalhistas nos contratos terceirizados. Tendo em vista que muitas das infrações que geraram as penalidades estão relacionadas ao fato de a legislação trabalhista não ter se atualizado de forma compatível com o fenômeno da terceirização, é interessante que, nessa oportunidade de introdução de um novo regramento, elas sejam eliminadas, já que tais “esqueletos” privados decorrem tão somente da falta de agilidade da administração pública brasileira em acompanhar as transformações do mundo moderno.

Quanto às demais emendas, cabem observações adicionais.

A emenda nº 2 é importante tendo em vista que, de fato, “sociedade empresária” é um termo juridicamente novo, podendo gerar dúvidas, aumentando o número de disputas judiciais, o que é o oposto ao pretendido pelo Projeto.

Discordamos, de outro lado, da emenda nº 3, por retirar flexibilidade à norma.

A emenda nº 6 retira a responsabilidade subsidiária do contratante quando o trabalho for realizado em local por ela designado. Entendemos que manter a responsabilidade subsidiária do contratante nesse caso é fundamental para garantir que esse último também terá incentivos a cuidar da segurança e saúde dos trabalhadores. De outra forma, as contratantes poderão ter um incentivo artificial a deslocar os terceirizados para trabalharem fora de suas dependências, ainda que em local por elas indicados, se livrando da responsabilidade subsidiária quanto àqueles quesitos. Isso geraria insegurança desnecessária ao trabalhador, sendo, portanto, uma emenda que rejeitamos.

Discordamos da emenda nº 8, já que a contribuição sindical ainda existe na legislação brasileira. Caso essa contribuição seja extinta ou substancialmente modificada, esse dispositivo estará, respectivamente, ou revogado ou modificado de forma tácita.

Quanto à emenda de nº 9, não concordamos que a subsidiariedade se restrinja aos casos de insolvência ou negligência na fiscalização. Finalmente, quanto às emendas nº 10, 11 e 13, acreditamos que não devam prosperar, dado que reduzem a flexibilização dos contratos.

Em síntese, acreditamos que o Projeto de Lei nº 4.430, de 2004, representa inegável avanço e, por isso, **votamos por sua APROVAÇÃO, com o acatamento das emendas nº 1, 2, 5 e 12 e a rejeição das emendas nº 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13.**

Sala da Comissão, em            de            de 2005.

Deputado REINALDO BETÃO  
RELATOR

Complementação de Voto PL 4.330.2004.doc202