



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.420, DE 2005

Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.429, de 2 de junho de 1992, para regular a contratação de empresas prestadoras de serviços e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado GUILHERME CAMPOS

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei oriundo do Senado Federal, de iniciativa do Senador Rodolpho Tourinho (PL nº 344, de 2004, na origem), que visa alterar as Leis nºs 8.666/93 e 8.429/92 objetivando regular a contratação de empresas prestadoras de serviços, o qual passou a tramitar nesta Casa Revisora.

A proposição foi remetida às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Apreciada na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a proposição recebeu voto favorável do relator Dep. Tarcísio Zimmerman, na forma de Substitutivo, no qual, além de uma série de ajustes no texto – com acréscimos e supressões de dispositivos –, incorpora o substrato da emenda formalizada durante a tramitação na Comissão, ou seja, a supressão do art. 13-M que visa vedar a contratação de cooperativas de crédito



CÂMARA DOS DEPUTADOS

para a prestação de serviços relativos à execução das atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que sejam da área de competência legal do órgão público contratante. No Substitutivo, entretanto, admitiu-se somente a contratação de cooperativas ou instituições sem fins lucrativos cujo estatuto e objetivos sociais prevejam ou estejam de acordo com o objeto contratado.

Cabe agora à Comissão de Finanças e Tributação dar parecer quanto à adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito da proposta. Aberto e esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O exame do PL nº 6.420/05 evidencia que, em sua versão original, não repercute direta ou indiretamente sobre os Orçamentos da União, por não envolver elevação nas despesas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012) ou redução nas receitas públicas nela previstas, visto que seu objetivo é apenas definir as situações em que, excepcionalmente, poderão ser contratadas empresas prestadoras de serviços de terceiros para executar atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos da área de competência de entes públicos.

Sendo tais contratações efetuadas por meio de licitações, fica implícita que elas somente poderão ocorrer se existirem dotações orçamentárias para tanto, fato que evidencia a submissão aos pressupostos de adequação orçamentária. Além disso, o texto da proposição articula uma série de ressalvas destinadas a preservar o Erário de encargos derivados de omissões legais por parte das prestadoras de serviços.

A análise da emenda proposta no âmbito da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (nº 1, de 2007), propondo a supressão do art.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

13-M da proposição oriunda do Senado Federal (que veda a contratação de cooperativas), igualmente não possui implicação em relação à Lei Orçamentária vigente.

O mesmo não ocorre em relação ao Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o qual, ao modificar alguns dispositivos da proposição original, articulou situação de potencial elevação dos gastos públicos, sem cobertura adequada na Lei Orçamentária, além de não se fazer acompanhar da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, como exige a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a Lei Complementar nº 101, de 2000.

Tal fato ocorre especialmente pela mudança feita no texto do § 2º do art. 13-H do PL do Senado Federal, que se acha renumerado para 13-G no Substitutivo, passando a responsabilidade dos entes públicos contratantes pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas prestadoras de serviços, de subsidiária para solidária. Essa alteração, não apenas retira a possibilidade de invocação do benefício de ordem por parte dos entes públicos – na contramão das normas que protegem o Erário por razões de interesse público –, como determina pressões imediatas sobre os gastos das entidades pela necessidade de honrar encargos derivados de conduta irregular de empresas prestadoras de serviços sem a devida previsão orçamentária.

O entendimento da Corte Superior, conforme indica a Justificação da Emenda nº 4, de 2004, apresentada perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, expresso no Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, é o de que “*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 [e indireta] (...) desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.*” (grifo nosso)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No que se refere à análise da adequação da proposição oriunda do Senado Federal (PL nº 6.420, de 2005), bem como da emenda nº 1, de 2007, formalizada no âmbito da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em relação às normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias relativa ao exercício de 2012 – LDO/2012 (Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011) e às da do Plano Plurianual vigente – PPA 2012/2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012), não foram identificados conflitos ou inadequações.

Quanto ao mérito, razão assiste ao eminente Senador Rodolpho Tourinho, quando argumenta que, apesar de o instrumento de terceirização ter se tornado uma prática comum da administração pública e até recomendável em alguns casos, há inúmeras denúncias de utilização deste mecanismo para práticas de desvios dos recursos públicos, bem como abusos relativos a casos de nepotismos e outras irregularidades, o que requer do legislador cautela.

Ainda quanto ao mérito, concorda-se com a Emenda nº 1 da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, cujo objetivo é suprimir a proibição para a contratação de cooperativas, existente no texto original. Essa vedação foi proposta no projeto do Senado, contudo, entende-se que qualquer terceirização, para ser considerada lícita ou ilícita, não depende de o prestador ser uma cooperativa, mas sim, depende da autonomia coletiva dos trabalhadores em relação ao tomador dos serviços. A cooperativa se caracteriza pela relação de trabalho estabelecida *interna corporis*, nos moldes previstos no art. 90 da Lei nº. 5.764/71, não configurando relação empregatícia. Se for preservada a autonomia coletiva dos trabalhadores cooperados em relação ao tomador, a terceirização será lícita, ainda que não se verifique relação de emprego na prestação.

A despeito da inadequação, é possível aproveitar muitas das contribuições trazidas pelo Substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Concordamos com a supressão dos §§ 3º e 4º do art. 13-A ora acrescentado à Lei nº 8.666/1993, pois estes dispositivos engessam o prazo para contratação de serviços acessórios por parte dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

órgãos e entidades da Administração Pública, muitos deles de duração continuada. Ainda, recepcionamos a supressão proposta do art. 13-F, já que o dispositivo pretende introduzir conteúdo já previsto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

Propõe-se a modificação do §2º do art. 13-A para suprimir do dispositivo a atividade de julgar, uma vez que o julgamento dos processos licitatórios e administrativos para sancionar os licitantes e empresas contratadas é uma atividade conduzida pelo próprio órgão, não se enquadrando como atividade típica do Estado.

A redação do *caput* do artigo 13-B também pode ser aperfeiçoada, concedendo-se maior clareza ao objetivo proposto pelo dispositivo, ressalvando-se os casos excepcionais previstos em lei.

Além disso, entende-se necessário prever a exigência de plano de trabalho para contratos terceirizados somente no caso de contratação de novos serviços. A instrução do processo deve ocorrer na existência de um novo projeto e não a cada recontratação.

Desta forma, ao decidir que um serviço será terceirizado, não haverá a necessidade de que a cada nova contratação se providencie uma nova instrução do processo. Com a alteração proposta estará também se excluindo os serviços que por exigência legal devam ser sempre contratados junto a empresas terceirizadas, como por exemplo, o serviço de vigilância armada.

No que se refere à repactuação do contrato prevista no art. 13-E do Substitutivo da CTASP entende-se que, não pode ser restringida ao momento da prorrogação do contrato. O entendimento jurisprudencial e dos órgãos controladores é de permitir a primeira revisão do contrato somente após o prazo de um ano, contado da data limite para apresentação da proposta, mantendo-se para as revisões subsequentes a mesma periodicidade anual.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diante do exposto, votamos:

- a) Pela não implicação do Projeto de Lei nº 6.420 de 2005, em aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas, bem como da Emenda nº 1 da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, e pela inadequação orçamentária e financeira do Substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, razão pela qual não cabe manifestação quanto ao seu mérito;
- b) Pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.420, de 2005, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2012.

**Deputado GUILHERME CAMPOS
(PSD/SP)
Relator**



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.420, DE 2005

Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.429, de 2 de junho de 1992, para regular a contratação de empresas prestadoras de serviços e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei tem como objetivo aditar à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, normas destinadas a regular a contratação de empresas prestadoras de serviços a terceiros pela Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º O Capítulo I, Das Disposições Gerais, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido da seguinte Seção IV-A:

“Seção IV-A
Dos Serviços Acessórios, Instrumentais ou
Complementares



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 13-A. Em caráter excepcional e observado o princípio da economicidade, poderão ser objeto de execução indireta, por meio da contratação de empresas prestadoras de serviços a terceiros, os serviços relativos à execução das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades 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.

§ 2º Também não poderão ser objeto de terceirização atividades típicas do Estado, como as de julgar, legislar e tributar ou inerentes ao poder de polícia.

Art. 13-B. Toda contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:

I – justificativa da necessidade dos serviços;

II – relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III – demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Art. 13-C. O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços, em conformidade com o disposto nesta Lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 1º Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados.

§ 2º Os órgãos ou entidades contratantes deverão fixar nos respectivos editais de licitação o preço máximo que se dispõem a pagar pela realização dos serviços, tendo por base os preços de mercado, inclusive aqueles praticados entre contratantes da iniciativa privada.

Art. 13-D. É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

I – indexação de preços por índices gerais, setoriais ou que reflitam a variação de custos;

II – caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra;

III – previsão de reembolso de salários pela contratante;

IV – subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante.

Art. 13-E. Os contratos de que trata esta seção, poderão, desde que previsto no edital, ser repactuados visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado a partir da data limite prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que esta proposta se referir, e a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

Art. 13-F. Os órgãos e entidades contratantes divulgarão ou manterão em local visível e acessível ao público, bem como em página na internet, listagem mensalmente atualizada dos contratos firmados, indicando a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

contratada, o objeto, valor mensal e quantitativo de empregados envolvidos em cada contrato de prestação de serviços.

Art. 13-G. Considera-se empresa prestadora de serviços a terceiros a pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar ao órgão contratante serviços determinados e específicos.

§ 1º A empresa prestadora de serviços a terceiros contrata, remunera, responsabiliza-se pelos encargos trabalhistas e dirige o trabalho realizado por seus empregados.

§ 2º O inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços implica a responsabilidade subsidiária dos órgãos ou entidades contratantes.

Art. 13-H. A empresa prestadora de serviços a terceiros só poderá ser contratada para execução de serviços se comprovar:

I – inscrição no Cadastro Nacional de Pessoal Jurídica (CNPJ);

II – registro na Junta Comercial;

III – recolhimento da contribuição devida ao sindicato;

IV – estar adimplente junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), PIS, Finsocial, Cofins, bem como junto à Receita Federal e às instituições oficiais de crédito.

§ 1º A empresa de que trata o caput é obrigada a fornecer, mensalmente, ao órgão ou entidade contratante comprovante do pagamento de salários e da regularidade de sua situação junto à Previdência Social e ao FGTS, bem como cópia das respectivas guias de recolhimento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 2º Bimestralmente, a empresa contratada fornecerá ao órgão ou entidade contratante relação dos empregados que prestam serviço em suas dependências ou nos locais definidos de comum acordo entre as partes.

Art. 13-I. É vedado ao órgão ou entidade contratante a utilização dos trabalhadores em atividades distintas daquelas que foram objeto do contrato com a empresa prestadora de serviços.

§ 1º Os serviços contratados poderão ser executados nas instalações físicas do órgão ou entidade contratante ou em outro local, de comum acordo entre as partes.

§ 2º É responsabilidade do órgão ou entidade contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local por ela designado.

Art. 13-J. É vedada à empresa prestadora de serviços a contratação de pessoas que sejam parentes em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de agentes políticos do órgão ou entidade contratante.

Art. 13-L. A fiscalização, a autuação e a imposição de sanções à empresa prestadora de serviços a terceiros por infração às relações no trabalho reger-se-ão pelo Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).” (NR)

Art. 3º Os arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.

.....
XVI – contratar ou permitir que se contratem serviços de qualquer natureza nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei para



CÂMARA DOS DEPUTADOS

execução de atividades que possam ser desempenhadas por servidores ou empregados dessas.” (NR)

“Art. 11.

VIII – contratar serviços com o objetivo de se furtar à realização de concurso público;

IX – indicar pessoas para admissão por entidade privada contratada por órgão ou entidade pública.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2012.

**Deputado GUILHERME CAMPOS
(PSD/SP)
Relator**