



PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO
Gabinete do Procurador-Geral do Trabalho

**NOTA TÉCNICA Nº 04, DE 23 DE JANEIRO DE 2017, DA SECRETARIA DE
RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT)**

Proposição: PROJETO DE LEI Nº 4.302-C, DE 1998 – SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL.

Ementa: Dispõe sobre o contrato de prestação de serviços e as relações de trabalho dele decorrentes.

Relator: Deputado Laércio Oliveira (SD/SE).

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT)**, no exercício das atribuições constitucionais de defesa da ordem jurídica justa, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como de promoção da dignidade da pessoa humana, da valorização social do trabalho e da justiça social, apresenta esta Nota Técnica, produzida e aprovada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGT nº 2, de 9 de janeiro de 2017, para expor seu posicionamento acerca do Projeto de Lei da nº 4.302/1998, com a finalidade de apontar a inconstitucionalidade da terceirização da atividade-fim das empresas, que representa mera intermediação de mão de obra, e demonstrar que o projeto é extremamente prejudicial aos trabalhadores e à própria organização capital-trabalho, além de não oferecer a almejada segurança jurídica.

1. O PROJETO NÃO VEDA A TERCEIRIZAÇÃO DA ATIVIDADE-FIM.

O primeiro aspecto a se destacar é que o projeto permite a terceirização sem limites, abrangendo as atividades finalísticas da empresa tomadora.

O ordenamento trabalhista – e a legislação correlata – define que o empregador **deve** contratar diretamente, ao menos, os empregados que serão responsáveis imediatos pela consecução do empreendimento econômico, ou seja, aqueles alocados na atividade-fim da empresa.

Trata-se da clássica forma de contratação estabelecida no ordenamento jurídico pátrio e basilar ao sistema capitalista, que leva, necessariamente, à conclusão de que a terceirização é sempre excetiva.

Ao permitir a transferência das atividades inerentes à empresa, de forma

ampla e permanente, o PL vai contra o próprio conceito de terceirização, desvirtuando a figura, que passa a ser mera intermediação de mão de obra.

A terceirização é o repasse, a terceiros, de atividades periféricas sobre as quais a tomadora de serviços não possui especialização. A empresa terceirizada deve ter *know how* no desenvolvimento da atividade e, portanto, deve dirigir a prestação de serviço dos trabalhadores. Por sua vez, a empresa tomadora de serviços deve manter toda a estrutura necessária para o desenvolvimento de suas atividades finalísticas pois, na medida em que se constituiu para desenvolver certa atividade, possui especialização no assunto e, portanto, dita o modo como os trabalhos devem ser desenvolvidos (subordinação).

Terceirização de atividade-fim é mera intermediação de mão de obra uma vez que a tomadora de serviços estará contratando, através de terceiros, trabalhadores que devem estar a ela subordinados – o que implica em aluguel de gente. Ou seja, a tomadora de serviços pede à prestadora de serviços que, de forma semelhante ao aluguel de uma máquina que possa lhe ser posta à disposição em troca de pagamento pelo uso, coloque-lhe à disposição trabalhadores em troca de uma remuneração pela intermediação da mão de obra. Se não bastasse o aspecto imoral da intermediação, ela só pode ocorrer com sonegação de direitos.

Explica-se. A terceirização deve implicar em aumento de custos para a tomadora de serviços que, em função de sua dificuldade operacional em realizar diretamente a atividade, terá que arcar com os custos relativos salários, benefícios, impostos, bem como com lucro da prestadora de serviços – todos embutidos no contrato firmado entre elas. O que justifica, então, a contratação de trabalhadores, através de terceiros, para o desenvolvimento de atividades finalísticas, sobre as quais a tomadora possui *know how*, se em tal contratação estará incluído o lucro que a prestadora de serviços terá? A resposta é evidente: a sonegação de direitos trabalhistas. A tomadora de serviços arca com o lucro da terceirizada, mas, com a redução de salários e benefícios, a contratação finda sendo vantajosa para ela.

2. INCONSTITUCIONALIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO DA ATIVIDADE-FIM.

A norma do artigo 7º, I, da CF/88 pressupõe a relação direta entre o trabalhador e o tomador dos seus serviços, que se apropria do fruto do trabalho. A terceirização da atividade-fim caracteriza intermediação ou locação de mão de obra, com a interposição de terceiro entre os sujeitos da prestação de trabalho, reduzindo o trabalhador à condição de objeto, de coisa, o que ofende a dignidade da pessoa

humana.

É da essência do direito à *relação de emprego protegida*, assegurada no artigo 7º, I, da CF/88 que o vínculo se forme diretamente com a empresa em que o trabalhador esteja integrado no desenvolvimento de sua atividade finalística, de modo que o texto do substitutivo do Senado, ao admitir a intermediação de um terceiro na prestação de mão de obra, viola a garantia constitucional.

Igualmente, incompatível com as normas do artigo 170 da CF/88, que define a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na busca do pleno emprego.

Nesse sentido, importa destacar que o Brasil aderiu aos princípios fundamentais de direito internacional do trabalhador proclamados na constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, após o fim da primeira guerra mundial (Tratado de Versalhes), e reafirmados na Declaração da Filadélfia, em 1944, que reformulou a Constituição da OIT, explicitando suas atribuições, fins e objetivos no mundo do trabalho, com vistas a promover a justiça social e assim assegurar a paz universal.

É princípio fundamental do direito internacional do trabalho: **O trabalho não é uma mercadoria.**

Essa afirmação decorre do reconhecimento universal de que “o trabalho é uma das características que distinguem o homem do resto das criaturas, cuja atividade, relacionada com a manutenção da própria vida, não se pode chamar trabalho. Somente o homem tem capacidade para o trabalho e somente o homem o realiza preenchendo ao mesmo tempo com ele a sua existência sobre a terra. Assim, o trabalho comporta em si uma marca particular do homem e da humanidade, a marca de uma pessoa que opera numa comunidade de pessoas; e uma tal marca determina a qualificação interior do mesmo trabalho e, em certo sentido, constitui sua própria natureza”.

O trabalho é assim indissociável do ser humano, “é um bem do homem, porque, mediante o trabalho, o homem não somente transforma a natureza, adaptando-a às suas próprias necessidades, mas se realiza a si mesmo como homem e em certo sentido “se torna mais homem”.

Por isso, é que se afirma que o trabalho dignifica o homem; a virtude do trabalho, como aptidão moral, é algo que faculta ao homem tornar-se bom como homem. O trabalho confere dignidade ao homem.

O princípio fundamental de direito internacional laboral de que o trabalho não é mercadoria assenta-se assim nos valores da dignidade da pessoa humana e no valor social do trabalho. Considerando que o sistema de produção capitalista não é capaz de gerar postos de trabalho para todas as pessoas aptas a trabalhar, verifica-se nesse sistema que a oferta de mão-de-obra tende a ser maior do que a demanda, o que inexoravelmente levaria à desvalorização do trabalho humano. Assim, visando à proteção da dignidade humana e o valor ético do trabalho nesse cenário de mercado de trabalho, faz-se necessária a intervenção estatal, para estabelecer padrões mínimos de condições de trabalho, como remuneração mínima, saúde e higiene no trabalho e direito à organização sindical.

O valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana constituem princípios fundamentais de nossa República Federativa do Brasil, conforme disposto no art. 1º, IV. A nossa Constituição inclui no art. 6º o trabalho como um dos direitos sociais fundamentais.

A atividade econômica, nos termos do art. 170 da CF, é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, observado os princípios da função social da propriedade e da busca do pleno emprego. E a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais.

O projeto de lei tem o condão e o potencial de ferir todos esses princípios e objetivos fundamentais da República, na medida em que a contratação de trabalhadores por interposta empresa para execução de atividades finalísticas da tomadora de serviço importa a um só tempo na negação da função social do contrato e na negação da função social da propriedade, que consiste de todos os meios de produção que integram a empresa, assim entendida como empreendimento organizado de produção de bens e serviços, tendo em vista que essa contratação importa em precarização das condições de trabalho.

Por fim, o projeto de lei, ao possibilitar o tratamento do trabalhador como mera mercadoria viola o princípio fundamental direito humano do trabalho de que o trabalho não é mercadoria, contrariando, por conseguinte, o disposto no art. 5º, §2º da CRFB, que consagra a teoria monista de incorporação de princípios e garantias em matéria de direitos humanos previstos em Tratados Internacionais de que o Brasil seja parte.

Em nenhum momento o projeto veda a intermediação de mão de obra, pelo contrário, incidindo em clara inconstitucionalidade.

3. TERCEIRIZAÇÃO PRECARIZA AS RELAÇÕES DE TRABALHO E

CAUSA PREJUÍZOS AOS TRABALHADORES.

A precarização das relações de trabalho, com redução de direitos e prejuízos à saúde e à segurança dos trabalhadores, é inerente à intermediação de mão de obra e terceirização, como demonstram inúmeros estudos já realizados, cabendo destacar que os **trabalhadores terceirizados**:

- * sofrem 80% dos acidentes de trabalho fatais;
- * sofrem com piores condições de saúde e segurança no trabalho;
- * recebem salários menores do que os empregados diretos;
- * cumprem jornadas maiores do que os empregados diretos;
- * recebem menos benefícios indiretos, como planos de saúde, auxílio-alimentação, etc.
- * permanecem menos tempo na empresa (maior rotatividade de mão de obra, com contratos mais curtos);
- * sofrem com a fragmentação da representação sindical;
- * quando “pejotizados” perdem todos os direitos previstos na CLT;

Acresce que a terceirização das atividades-fim gerará também prejuízos ao conjunto dos trabalhadores e da sociedade, pois implica redução da base de cálculo da cota para contratação de pessoas com deficiência, de aprendiz e do número de integrantes do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SESMT), órgão essencial na prevenção de acidentes.

4. O PROJETO NÃO ADOTA CRITÉRIO DE ESPECIALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES E PERMITE AS SUBCONTRATAÇÕES – QUARTERIZAÇÃO.

O texto do substitutivo não contém qualquer exigência de especialização das atividades que poderão ser terceirizadas, afastando-se dos fundamentos e critérios racionais que justificam a contratação de prestação de serviços terceirizados.

Além disso, admite expressamente que a empresa terceirizada subcontrate a execução dos serviços, criando uma cadeia de subcontratações infundável, o que afasta qualquer ideia lógica de especialização e realça o conceito do trabalho humano como mero objeto.

Do mesmo modo, será instrumento para burlar licitações, na medida em que a empresa vencedora não precisará deter os meios para executar os serviços, podendo subcontratar integralmente o objeto do contrato.

Acresce que essa cadeia de contratações certamente servirá para ampla evasão fiscal, com as grandes empresas contratando pequenas empresas, incluídas no SIMPLES, para o desenvolvimento de sua atividade finalística.

5. O PROJETO AUTORIZA A TERCEIRIZAÇÃO POR PESSOA FÍSICA (COMO TOMADOR) e A “PEJOTIZAÇÃO”.

Ao considerar pessoa física como contratante, o texto incorre em erro lógico conceitual e nega a própria ideia de empresa como organização dos meios de produção e empregadora.

O dispositivo que afasta o vínculo empregatício entre os sócios das empresas prestadoras e a empresa contratante abre espaço para a “pejotização”, com a contratação de trabalhadores como pessoas jurídicas, em fraude à relação de emprego, expediente que além de precarizar as relações de trabalho legitima a sonegação de impostos e contribuições sociais.

6. TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMPLIA AS SITUAÇÕES PARA A CORRUPÇÃO.

O projeto permite a terceirização de todas as atividades também na administração pública, pois não exclui os entes da administração direta ou indireta de sua abrangência.

Como todos sabem, a partir de uma simples análise dos inúmeros casos já apurados, a corrupção acontece principalmente na contratação de terceiros para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra aos entes públicos.

No mais recente e rumoroso caso de corrupção envolvendo grande número de agentes públicos e empresas, a operação Lava-jato, em todas as situações os ilícitos são praticados na contratação de terceiros para a prestação de serviços aos entes públicos.

Ao permitir a terceirização ampla e irrestrita, tanto na administração direta quanto em empresas públicas e sociedades de economia mista, sem dúvida resta muito ampliada também a possibilidade de corrupção, pois se multiplicarão as contratações e as empresas envolvidas.

7. PERMITE CONTRATAR SEM CONCURSO PÚBLICO.

Além dos prejuízos decorrentes da precarização das relações de trabalho, a medida permitirá a contratação de grande número de pessoas sem que se submetam a aprovação em concurso público, pois formalmente estarão vinculadas à empresa contratada, dando ensejo à prática do apadrinhamento político.

Para que isso aconteça, basta que a empresa ou órgão público terceirize suas atividades, como o projeto permite amplamente, e não precisará realizar mais concurso público, esquivando-se ao cumprimento das normas moralizadoras do artigo 37 da CF e frustrando o direito de todos os cidadãos que poderiam concorrer aos empregos públicos em um concurso, com impessoalidade e igualdade de oportunidades.

A empresa terceirizada, no entanto, pode contratar livremente, sem qualquer processo seletivo, e certamente cederá às indicações de agentes públicos para o preenchimento das vagas.

8. O PROJETO NÃO ASSEGURA ISONOMIA DE DIREITOS

O projeto pressupõe a permanência do terceirizado na organização empresarial do tomador ao longo dos anos, o que torna mais evidente a necessidade de garantir tratamento isonômico.

Não bastasse a ausência de norma que assegure a isonomia de direitos e vantagens entre os empregados terceirizados e os contratados diretamente, mesmo a utilização do ambulatório e do refeitório da contratante dependerá da vontade desta, que “**poderá** estender aos trabalhadores da empresa de prestação de serviços...” (art. 5º – A, § 3º).

De forma inadmissível, o projeto estabelece tratamento diferente e prejudicial para os trabalhadores terceirizados, estendendo a estes apenas alguns dos direitos dos empregados diretos, mesmo quando estejam ombreando na execução das mesmas tarefas.

Cabe lembrar que o TST uniformizou sua jurisprudência reconhecendo a isonomia de direitos quando o terceirizado desempenha as mesmas funções do empregado direto, de modo que o projeto representa um retrocesso ao entendimento já consolidado nos Tribunais:

OJ 383. TERCEIRIZAÇÃO. EMPREGADOS DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E DA TOMADORA. ISONOMIA. ART. 12, “A”, DA LEI Nº 6.019, DE 03.01.1974. A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, **pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções.** Aplicação analógica do art. 12, “a”, da Lei nº 6.019, de 03.01.1974.

9. O PROJETO NÃO PREVÊ RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA PELOS CRÉDITOS TRABALHISTAS.

A responsabilidade solidária entre os contratantes decorre da interpretação dos art. 932, III, 933 e 942 do CC/02 e, em relação ao meio ambiente de trabalho, está prevista no art. 200, VIII, da CR/88 e no art. 17 da Convenção 155 da OIT (ratificado pelo Decreto 1254/94).

No entanto, o projeto prevê apenas a responsabilidade subsidiária da contratante.

E mais grave ainda, com relação às condições de saúde e segurança, estabelece a responsabilidade da contratante apenas quando o trabalho for realizado em suas dependências ou em “local **previamente convencionado no contrato**”, de modo que bastará a omissão desse ajuste no contrato para excluir a responsabilidade da contratante, quando o trabalho for externo a seu estabelecimento.

10. O PROJETO NÃO TRAZ GARANTIAS EFETIVAS AO PAGAMENTO DE CRÉDITOS TRABALHISTAS.

É inegável que a terceirização traz prejuízos à classe trabalhadora que vão muito além da falta de garantia da solvabilidade do crédito trabalhista. Todavia, nem mesmo esse ponto é solucionado de forma satisfatória pelo PL.

A sua justificativa aponta que a garantia ao crédito trabalhista está na exigência de capital social, sendo que este é declaratório, não há órgão destinado à fiscalização de sua efetiva integralização e, ainda que integralizado, não há garantia de que permanecerão no patrimônio da empresa ou farão face aos débitos posteriormente contraídos.

Acresce o valor do capital social “compatível com o número de empregados” não é suficiente para cobrir sequer a folha de pagamento de um mês do número de trabalhadores indicado em cada faixa de valores.

É preciso lembrar que a responsabilidade solidária ou subsidiária serve apenas para amenizar os prejuízos do trabalhador, mas obviamente não os elimina.

Ocorre que as empresas de terceirização descumprem largamente os direitos dos trabalhadores durante o contrato e na sua rescisão, deixando de pagar os valores devidos.

Encerrado o contrato, apenas parte dos trabalhadores ingressam na justiça, pois aqueles que permanecem no posto de trabalho, por exemplo, contratados

pela nova terceirizada, ficam inibidos em fazê-lo.

Mesmo entre aqueles que ingressam na justiça (uma pequena parcela), acabam recebendo valor muito inferior ao que teriam direito. No processo comparece a empresa tomadora e oferece um acordo, pagando muito menos do que o devido, e o trabalhador, muitas vezes desempregado e necessitando de recursos, aceita o acordo e dá quitação do contrato.

Assim, apenas uma reduzida fração dos valores sonegados aos trabalhadores é efetivamente paga.

Isto representa um enorme prejuízo à classe trabalhadora e um ganho ilícito para as empresas.

11. O PROJETO FRAGMENTA A REPRESENTAÇÃO SINDICAL DOS TRABALHADORES TERCEIRIZADOS

O projeto destrói o atual desenho da estrutura sindical brasileira e não responde, de forma positiva, à garantia de efetiva representatividade da categoria profissional e tampouco à busca das melhorias das condições de trabalho e vida. Um dos efeitos da sindicalização de trabalhadores em sindicatos específicos de “terceirizados” é que essa forma diferenciada de associação os separa dos seus semelhantes, que exercem a mesma profissão necessária à execução do objeto do contrato de prestação de serviços terceirizados, e tem produzido precarização de condições de trabalho, pois, não raro, as convenções coletivas assinadas por esses sindicatos preveem menos direitos.

12. TERCEIRIZAÇÃO NÃO GERA EMPREGOS.

O argumento de que a terceirização sem limites gerará empregos é falacioso, não possuindo fundamento lógico ou científico. Para perceber sua inconsistência basta ver que as empresas de intermediação de mão de obra não desenvolvem atividade produtiva própria, apenas fornecem empregados para as contratantes, de modo que não geram novas vagas.

Como se sabe, a geração de empregos depende da atividade econômica, não da possibilidade da contratação de empregados com a intermediação de um terceiro.

As empresas contratam o número de empregados necessários ao desenvolvimento de suas atividades, sejam diretos ou terceirizados.

Nesse sentido, é relevante registrar que “**segundo dados divulgados pelo Ministério do Trabalho do México, no ano de 2013, após a regulamentação**

da terceirização no país, as taxas de desemprego não diminuiram, como esperavam os defensores da reforma trabalhista; pelo contrário, foram mais altas de que em relação a quase todos os mesmos meses no ano anterior.”, como apontado em obra da Autoria de Helder Santos Amorim e Gabriela Neves Delgado¹.

A terceirização não gera empregos, mas a aprovação do projeto permitirá converter milhões de empregos diretos em terceirizados, com a precarização inerente a essa forma de contratação.

Empresas do ramo estimam que, se o projeto for aprovado, em poucos anos poderão triplicar o seu faturamento, o que pressupõe igual crescimento no número de trabalhadores terceirizados hoje existentes no Brasil, cerca de 12 milhões.

Logicamente, essa ampliação não se dará com novas vagas, mas surgirá da “transformação” dos empregos diretos em terceirizados.

13. O PROJETO NÃO TRAZ SEGURANÇA JURÍDICA.

A terceirização, como conceito administrativo, implica em transferência de atividades acessórias para o foco na atividade principal, ao passo que o projeto permite a terceirização de quaisquer atividades do tomador.

Sendo repleto de incoerências e inconstitucionalidades, permitindo a intermediação de mão de obra, quebrando a solidariedade social e a organização sindical brasileira e não trazendo qualquer benefício aos trabalhadores terceirizados, será o marco para amplos questionamentos judiciais e insegurança jurídica.

14. TRABALHO TEMPORÁRIO.

O projeto desvirtua e descaracteriza o contrato temporário ao ampliar demasiadamente o prazo de sua vigência e as hipóteses em que é admitido.

Com efeito, o prazo do contrato de trabalho temporário passa para 180 dias, permitida uma prorrogação por 90 dias, alcançando um total de 270 dias. Não bastasse, o prazo poderá ser alterado por acordo ou convenção coletiva, podendo ser ainda maior.

Está claro que tais prazos não são compatíveis com o objetivo dessa modalidade contratual, atendimento de necessidades transitórias, na medida em que cobrem a maior parte do ano.

Acresce que o projeto inclui entre as hipóteses que permitem o contrato temporário a demanda decorrente de sazonalidade, conceito vago e que não resta

¹Os limites constitucionais da terceirização. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015. Pág. 27.

delimitado na norma, ampliando excessivamente sua incidência e gerando insegurança jurídica.

Suprime a exigência de a tomadora de serviços temporários comunique os acidentes de trabalho, norma importante para a preservação da saúde e segurança dos trabalhadores.

Além disso, concede anistia às multas já impostas pelo descumprimento da lei vigente.

Oportuno observar que os contratos temporários, juntamente com os contratos por tempo parcial, tiveram na Europa e nos Estados Unidos enorme avanço após a crise econômica de 2008, e hoje organismos internacionais e os próprios governos nacionais reconhecem que o fenômeno se revelou socialmente nocivo, tendo produzido um aumento vertiginoso da desigualdade econômica e social.

A experiência dos demais países foi de que, ao invés de se gerar adicionais postos de trabalho, experimentou-se a substituição de trabalhadores contratados por tempo integral por trabalhadores por tempo parcial e temporários, com redução de renda e de segurança no trabalho. Os postos de trabalho foram precarizados e a retomada do crescimento econômico não conduziu ao status quo anterior, de modo que o patamar de temporários e contratados por prazo parcial não mais diminuiu.

O resultado disso foi um preocupante aumento, nesses países, da tensão social, que está contribuindo à instabilidade política, processo que continua a se agravar nos dias atuais, e já está influenciando decisivamente resultados eleitorais, como revela a recente eleição do candidato Donald Trump nos EUA e a saída do Reino Unido da Comunidade Europeia (Brexit).

Assim, as alterações procedidas resultam prejudiciais aos trabalhadores, na medida em que amplia forma de contratação com proteção inferior ao contrato por prazo indeterminado.

15. CONCLUSÃO.

Em razão das considerações acima expostas, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO - MPT** sugere a modificação do texto nos seguintes pontos:

- ⤴ Estabelecer a vedação da intermediação de mão de obra;
- ⤴ Vedar a terceirização de atividades-fim;
- ⤴ Estabelecer a responsabilidade solidária do tomador de serviços, inclusive para o meio ambiente do trabalho;

- ⤴ Vedar a subcontratação pela empresa prestadora de serviços;
- ⤴ Reconhecer a isonomia de direitos entre terceirizados e empregados diretos;
- ⤴ Estender direitos e benefícios previstos na norma coletiva da tomadora para os empregados da empresa prestadora de serviços;
- ⤴ Impedir a precarização das relações de trabalho;
- ⤴ Vedar a contratação de trabalhadores como pessoa jurídica, em fraude à relação de emprego;
- ⤴ Rejeitar a ampliação do prazo e das hipóteses de cabimento do contrato temporário.

Cordialmente,

RONALDO CURADO FLEURY
PROCURADOR-GERAL DO TRABALHO