

A TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL E AS DISTINTAS PROPOSTAS DE REGULAÇÃO

André Gambier Campos¹

1 INTRODUÇÃO²

Atualmente, há muita controvérsia sobre a terceirização. Atores como os trabalhadores e as empresas estão debatendo novas regulações para esse fenômeno (Dieese e CUT, 2011; Fiesp e Ciesp, 2015). E esse debate está tendo lugar em diferentes esferas, como a econômica, a social e a política.³

A terceirização tem sido registrada no Brasil desde o final da década de 1960. Ela começou no setor público, mas logo se espalhou pelo setor privado. Seu início se deu por meio do trabalho assalariado, mas evoluiu posteriormente para o trabalho não assalariado.

O Estado apresentou uma atitude ambígua diante desse fenômeno. Em diferentes momentos, os poderes Executivo e Legislativo têm fomentado terceirização. No sentido oposto, o Poder Judiciário e o Ministério Público a têm refreado, editando jurisprudências relativamente estritas sobre o assunto.

É preciso destacar que a terceirização pode ter impactos importantes no mercado de trabalho brasileiro, especialmente para os trabalhadores. Por isso é relevante discutir uma regulação desse fenômeno – inclusive uma regulação legislativa (dado que a jurisprudencial está em questão, como se verá adiante).

O Projeto de Lei (PL) nº 4.330/2004, a Lei nº 13.429/2017 e o PL nº 6.787/2016 são apenas algumas das propostas para essa regulação legislativa.^{4,5} No entanto, há muitas dúvidas se elas são as melhores opções para tanto.⁶ Para dirimir essas incertezas, provavelmente, mais avaliações de impacto da terceirização deveriam ser realizadas.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Currículo: <<http://lattes.cnpq.br/4974657023940666>>.

2. Parte dos argumentos presente neste capítulo pode ser encontrada também em Campos (2015).

3. Até mesmo igrejas entraram nesse debate. A esse respeito, verificar CNBB (2014).

4. Após sua aprovação na Câmara dos Deputados, o PL nº 4.330/2004 passou a tramitar no Senado Federal, com a denominação de PL nº 30/2015.

5. Uma discussão das propostas para a regulação legislativa da terceirização no Brasil pode ser encontrada em Brasil (2009).

6. Várias dessas dúvidas podem ser examinadas, por exemplo, em Dau, Rodrigues e Conceição (2009) e em Druck (2015).

Na última década, poucas dessas avaliações foram efetuadas no Brasil – em especial, poucas com perfil quantitativo. De maneira que várias outras deveriam ser realizadas antes de qualquer deliberação legislativa sobre tema tão relevante tanto para trabalhadores quanto para empresas.

2 O QUE É TERCEIRIZAÇÃO?

Um dos possíveis conceitos de terceirização é o que destaca a disjuntiva entre as dimensões jurídicas e econômicas da relação de trabalho. O trabalhador labora para uma empresa (chamada de “contratante”), mas todos os direitos relacionados ao seu trabalho estão ligados a outra – uma empresa intermediária, denominada “contratada” (Barros, 2006; Delgado, 2006).

No Brasil, historicamente, a relação de trabalho mais comum (a de assalariamento) não prevê esse tipo de disjuntiva. Os direitos do trabalhador são garantidos pela empresa em que ele realmente trabalha. Em outras palavras, contratante e contratada são a mesma empresa nessa relação, que é denominada “bilateral”.

Apesar disso, em uma relação terceirizada, esses direitos não são garantidos pela empresa em que o trabalhador realmente labora, mas por uma empresa intermediária. Desse modo, contratante e contratada são empresas diferentes, estabelecendo uma relação “trilateral” com o trabalhador.

É importante notar que a terceirização pode ocorrer por meio de trabalho assalariado ou não. No primeiro caso, o trabalhador continua a ser um assalariado, com todos os atributos desse tipo de relação laboral.⁷ No segundo caso, o trabalhador se encontra por conta própria ou em situações similares, trabalhando mediante uma variedade de mecanismos – como prestador de serviços, trabalhador cooperativado, empresário individual e assim por diante (Barros, 2006; Delgado, 2006).

Em ambos os casos, a terceirização pode ter diversos impactos no mercado laboral brasileiro, que podem inclusive ser bastante negativos. Esses impactos são o principal tema dos demais capítulos do livro – sendo que, neste, apresenta-se um breve histórico da terceirização no Brasil, as novas regulações discutidas no parlamento, bem como um resumo de seus “prós” e “contras” (para trabalhadores e empresas).

7. De acordo com a legislação trabalhista brasileira – enraizada principalmente em torno da CLT, instituída pelo Decreto nº 5.452/1943 –, um trabalhador é parte de uma relação de trabalho assalariado quando sua relação com a empresa é pessoal, típica, subordinada e remunerada. De acordo com boa parte da jurisprudência e da literatura jurídica, *pessoal* significa que o trabalhador não pode se fazer substituir sem a aceitação prévia da empresa, porque a relação entre eles é *intuitu personae*. *Típica* ou *habitual* significa que a atividade do trabalhador integra as atividades normais, regulares, ordinárias da empresa. *Subordinada* significa que a forma como o trabalhador desenvolve suas atividades é definida pela empresa e não pelo próprio trabalhador. *Remunerada* significa que o trabalhador desenvolve sua atividade esperando uma contrapartida financeira, monetária (Delgado, 2006).

3 TERCEIRIZAÇÃO POR MEIO DO TRABALHO ASSALARIADO

A relação de trabalho mais comum no Brasil é a assalariada, regulamentada desde 1943 pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essa relação pode ser descrita como bilateral, porque em seu núcleo há apenas dois atores – o trabalhador e a empresa para a qual ele labora, que é a única responsável por seus direitos.

Historicamente, a CLT não enfocou qualquer relação trilateral de trabalho, como a que resulta da terceirização. Apesar disso, outras normas surgiram no Brasil desde o final da década de 1960 dedicando atenção a relações trilaterais (Barros, 2006; Delgado, 2006).

Nesse sentido, pode-se mencionar o Decreto nº 200/1967 e a Lei nº 5.645/1970, que estabeleceram que, sempre que possível, as instituições do governo deveriam adquirir os chamados serviços “instrumentais” (não finalísticos) de empresas privadas.⁸ Exemplos desses serviços, não relacionados com as finalidades dessas instituições, foram os de limpeza de instalações, transporte de pessoal, manutenção de equipamentos, serviços de segurança e assim por diante.

Desse modo, no início, a terceirização foi estimulada pelo Estado no setor público estritamente para fornecer serviços de instrumentais para instituições governamentais. No entanto, desde o meio da década de 1970, o fenômeno se disseminou bastante, movendo-se do setor público para o privado, o que significou uma grande mudança na sua trajetória.

Com as leis nºs 6.019/1974, 7.102/1983 e 8.863/1994, as empresas privadas foram autorizadas a adquirir serviços instrumentais de outras empresas no mercado. A primeira lei referiu-se a serviços temporários de qualquer natureza, ao passo que a segunda e a terceira referiram-se especificamente a serviços permanentes de segurança.

Com isso, a partir dos anos 1970, a terceirização foi fomentada pelo Estado não só no setor público, mas também no setor privado. A esse respeito, é importante sublinhar que o ente estatal não se comportou de maneira uniforme, propriamente falando.

De um lado, os poderes Executivo e Legislativo editaram várias normas que incentivaram a terceirização – como as mencionadas anteriormente. De outro, o Poder Judiciário e o Ministério Público agiram no sentido contrário, limitando as possibilidades para esse fenômeno (Artur, 2007; Biavaschi, 2013; Campos, 2009).

8. A definição de serviços finalísticos *versus* instrumentais sempre foi algo complicado no direito, na jurisprudência e na literatura jurídica. Mesmo documentos oficiais, produzidos pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), enfrentam dificuldades na caracterização desses serviços – a esse respeito, verificar Brasil (2014). De qualquer forma, uma definição comum e simples é que os serviços finalísticos fazem parte das atividades normais, regulares, comuns e, principalmente, essenciais desenvolvidas pelas empresas, ao passo que os serviços instrumentais não o fazem (Delgado, 2006).

Na metade da década de 1980, o TST editou uma súmula regulamentando essas possibilidades. A Súmula nº 256/1986 estabeleceu que a terceirização não seria permitida, com exceção dos casos específicos previstos pelas leis nºs 6.019/1974 e 7.102/1983.

Mais tarde, depois de um debate relevante (Benedetto, 2015), o mesmo tribunal publicou uma regulação menos estrita. De acordo com a Súmula nº 331/1993, a terceirização seria proibida, exceto: *i*) nos casos definidos pelas leis nºs 6.019/1974, 7.102/1983 e 8.863/1994; *ii*) nos casos de serviços de limpeza e conservação; *iii*) nos casos de serviços especializados – que deveriam ser apenas instrumentais, realizados sem pessoalidade e subordinação; e *iv*) nos casos de serviços instrumentais adquiridos por instituições governamentais.⁹

Em suma, no que diz respeito à terceirização realizada por meio do trabalho assalariado, o Estado brasileiro não se comportou de forma homogênea nas últimas décadas. Por um lado, os poderes Legislativo e Executivo ampliaram esse fenômeno; por outro, o Poder Judiciário e o Ministério Público o restringiram.

4 TERCEIRIZAÇÃO MEDIANTE TRABALHO NÃO ASSALARIADO

Como apontado antes, além da terceirização por meio do trabalho assalariado, há outra forma, promovida mediante o trabalho não assalariado – envolvendo o trabalho por conta própria e outras condições similares. Nesta última, a terceirização se faz acompanhar de mecanismos como as prestações individuais de serviços, as cooperativas e as empresas individuais.

Ao menos no caso das cooperativas e das empresas individuais, as relações de trabalho que surgem não são bilaterais, mas trilaterais – basicamente, porque há diferentes empresas (ou organizações) em contato com os trabalhadores, resultando em uma disjunção entre os aspectos jurídicos e econômicos das relações (Barros, 2006; Delgado, 2006).

De acordo com a legislação brasileira, as cooperativas (de trabalho) são organizações compostas por grupos de pessoas que laboram em atividades tipicamente coletivas. Essas organizações constituídas por trabalhadores começaram a ser regulamentadas no início da década de 1970, pela Lei nº 5.764/1970.

Historicamente, a CLT não se preocupou com as relações de trabalho das cooperativas, porque elas sempre foram concebidas como uma espécie de mecanismo viabilizador de trabalho não assalariado. E o foco da CLT, como mencionado antes, sempre esteve sobre as relações de trabalho assalariado (subordinado).

9. Em qualquer um dos casos da Súmula nº 331/1993, há responsabilidade subsidiária do contratante de serviços terceirizados. Em outras palavras, o contratante tem a responsabilidade de arcar com os direitos do trabalhador – ainda que de forma subsidiária – se, por acaso, o contratado não for capaz de pagar por eles.

Apesar disso, na metade dos anos 1990, a CLT foi modificada pela Lei nº 8.949/1994, que introduziu um dispositivo estabelecendo que, quaisquer que fossem as atividades desenvolvidas, não haveria vínculo de trabalho assalariado entre as cooperativas e seus trabalhadores, bem como entre estes e as empresas que adquirissem serviços de cooperativas.

Com esse novo dispositivo, estabeleceu-se uma presunção legal de que os trabalhadores cooperativados não realizariam trabalho assalariado, mesmo quando presentes os atributos dessa relação laboral (como a pessoalidade, a habitualidade, a subordinação e a onerosidade). E, como é claro, isso fez muita diferença para esses trabalhadores, porque eles tenderam a perder direitos (proteções e garantias) instituídos pela CLT.¹⁰

Além disso, esse novo dispositivo abriu possibilidades para que as empresas pudessem adquirir todos os serviços cooperados no mercado. E não somente serviços instrumentais, mas também finalísticos, o que representou um problema adicional no debate acerca da terceirização.

Mais além das cooperativas, a terceirização mediante o trabalho não assalariado pode ocorrer com o recurso às empresas individuais. *Grosso modo*, essas empresas são constituídas por um único trabalhador (pessoa física), que se transforma em uma entidade (pessoa jurídica) para oferecer seus serviços no mercado.

As empresas individuais têm uma extensa história na legislação brasileira, mas apenas na década de 2000 elas foram fomentadas pelas leis nºs 11.196/2005 e 11.442/2007. A primeira norma definiu uma regulação específica para o trabalho denominado “intelectual” – de natureza artística, científica e de comunicação. A segunda definiu uma regulação para o trabalho realizado por motoristas profissionais nos transportes rodoviários de carga.

Em certa medida, essas leis estabeleceram uma presunção legal de que os trabalhadores transformados em pessoas jurídicas não contariam com os direitos atribuídos pelas leis do trabalho – em especial, pela CLT. Em vez disso, suas atividades seriam regulamentadas pelas leis civis e comerciais, o que fez muita diferença para esses trabalhadores em termos de direitos (proteções e garantias).

Além disso, como pessoas jurídicas, esses trabalhadores se tornaram capazes de fornecer quaisquer serviços a outras empresas, instrumentais ou mesmo finalísticos – o que representou, mais uma vez, uma questão polêmica na discussão da terceirização.

10. É importante mencionar que, com a aprovação da Lei nº 12.690/2012, procurou-se mitigar em alguma medida essa perda de direitos que afetava os trabalhadores cooperativados. Uma análise dessa lei pode ser encontrada em Pereira e Silva (2012).

Em suma, a respeito da terceirização efetuada por meio do trabalho não assalariado (por conta própria e em outras condições similares), pode-se dizer que o Estado brasileiro a incentivou ao longo das décadas de 1990 e 2000, principalmente mediante normas emanadas dos poderes Executivo e Legislativo.

Ainda assim, mais uma vez, o Poder Judiciário e o Ministério Público seguiram pelo caminho oposto, reduzindo as possibilidades de expansão da terceirização, especialmente daquela mediante cooperativas (Artur, 2007; Biavaschi, 2013; Campos, 2009). Isso pôde ser constatado em numerosas ações judiciais em que os tribunais decidiram pela ilegalidade da terceirização mediante cooperativas.

5 PROBLEMAS RELACIONADOS À REGULAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO

Como visto, a terceirização tem uma longa história no mercado de trabalho brasileiro, que remonta ao final da década de 1960. Nas décadas de 1990 e 2000, essa história se acelerou bastante, com várias iniciativas promovendo a terceirização. Destacaram-se aí as iniciativas dos poderes Executivo e Legislativo; embora as do Poder Judiciário e do Ministério Público tenham apontado para a direção oposta, restringindo a terceirização.

De qualquer maneira, é importante perceber que, atualmente, há alguns problemas de segurança jurídica envolvendo a regulação da terceirização por meio de iniciativas jurisprudenciais, tal como a Súmula nº 331/1993 do TST.

Esses problemas podem ser notados, por exemplo, no questionamento dessa súmula, que está ocorrendo por meio de ações na cúpula do sistema judicial brasileiro, o Supremo Tribunal Federal – STF (Ipea, 2012). Entre os aspectos questionados dessa norma, está a distinção entre os serviços instrumentais e finalísticos – o que é uma questão crucial no debate sobre a terceirização, como já visto.

Até o momento, o STF não demonstrou uma tendência clara de decidir, em tais ações, contra a possibilidade de terceirização de serviços finalísticos. E, se isso realmente prevalecer no julgamento efetuado por esse tribunal, as empresas serão capazes de adquirir quaisquer tipos de serviços no mercado, não apenas instrumentais.

Como isso pode ter diversos impactos no mercado de trabalho, com destaque para os trabalhadores, pode ser importante debater outro tipo de regulação da terceirização no país. Não uma regulação de natureza jurisprudencial, com sua incerteza jurídica, que vem sendo evidenciada no julgamento do STF, mas sim uma de natureza legislativa, que ofereça mais segurança jurídica aos trabalhadores e às empresas.

6 ALGUNS ASPECTOS DO PROJETO Nº 4.330/2004

Atualmente, há diversas propostas em tramitação no parlamento brasileiro capazes de definir uma regulação legislativa para a terceirização. Uma delas é o PL nº 4.330/2004, aprovado na Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal como PL nº 30/2015.

Essa proposta é bastante extensa, abrangendo diferentes aspectos da terceirização, o que dificulta a análise de todas as suas regras. Desse modo, o objetivo deste trabalho é apenas abordar as principais regras, bem como verificar em que medida elas podem afetar os trabalhadores ou as empresas (ou mesmo o Estado).

Para começar, o foco do Projeto de Lei nº 4.330/2004 é essencialmente a terceirização que ocorre por meio do trabalho assalariado (e não mediante o trabalho por conta própria e similares). Ademais, o seu foco é a terceirização que se dá no setor privado (deixando o setor público fora do seu alcance). No entanto, é relevante apontar que o projeto inclui em seu bojo as empresas estatais, que são algumas das principais empresas da economia brasileira, que já fazem amplo uso do trabalho terceirizado.¹¹

Se as empresas contratantes da terceirização podem ser quaisquer (desde que do setor privado da economia), as contratadas só podem ser aquelas especializadas em um serviço singular, com capacidade econômica e qualificação técnica para a prestação de tal serviço. Portanto, há requisitos que devem ser observados para as empresas contratadas participarem da terceirização, o que talvez possa restringir a disseminação desse fenômeno.

De todo modo, definidas as empresas que podem participar de terceirização (contratantes e contratadas), bem como o tipo de trabalhadores (basicamente os assalariados), passa-se agora ao exame de como as regras do PL nº 4.330/2004 podem afetar cada “lado” da relação de trabalho terceirizado.

No que concerne às empresas, da sua perspectiva, a regra mais importante é provavelmente aquela que admite de modo explícito a possibilidade de terceirização de quaisquer tipos de serviços, instrumentais ou finalísticos.¹²

Isso pode ter impactos substanciais no mercado de trabalho brasileiro, porque as empresas serão capazes de terceirizar muitos outros aspectos do seu processo de produção, muito além daqueles admitidos pela Súmula nº 331/1993 do TST.

11. Em março de 2015, a liderança do governo federal solicitou à liderança do parlamento incluir as empresas estatais (que são pessoas jurídicas de direito privado) no âmbito do Projeto de Lei nº 4.330/2004. Para mais detalhes sobre isso, verificar Cunto (2015).

12. Ver art. 4º, *caput*, do Projeto de Lei nº 4.330/2004.

Essa possibilidade de terceirização de serviços finalísticos é um dos principais temas do debate atualmente realizado – e é o mesmo ponto que foi recentemente questionado em ações no STF, como descrito antes (Ipea, 2012).

Por sua vez, no que respeita aos trabalhadores, há várias normas relevantes no Projeto de Lei nº 4.330/2004, a maioria delas impondo restrições à terceirização, como pode ser visto no quadro 1.

QUADRO 1
Algumas normas relevantes do Projeto de Lei nº 4.330/2004^{1, 2, 3, 4}

Norma	Dispositivo
Não é admitido às empresas despedir trabalhadores e terceirizar parcelas do processo de produção para eles ¹³ pelo menos no período de doze meses após as demissões.	Art. 2º, §2º, inciso III.
Trabalhadores terceirizados só podem ser subordinados às empresas contratadas, e não às contratantes. ¹⁴ E os trabalhadores só podem desenvolver as atividades especificamente previstas no contrato de terceirização.	Arts. 3º, §1º, e 11.
Além disso, a chamada “subterceirização” não é permitida, ¹⁵ exceto em situações específicas, previamente estabelecidas em contrato e comunicadas aos sindicatos de trabalhadores.	Art. 3º, §§2º e 3º.
As empresas contratadas têm de oferecer, antecipadamente, garantias financeiras de que vão cumprir com as obrigações relacionadas ao trabalho, à previdência social e aos tributos.	Arts. 5º, inciso III, e 5º, §2º.
As empresas contratantes têm de monitorar continuamente a conformidade das contratadas com essas mesmas obrigações (trabalhistas, previdenciárias e tributárias).	Arts. 5º, incisos IV, V e VI, e 16.
As empresas contratantes têm responsabilidade solidária quanto às obrigações trabalhistas e previdenciárias das contratadas, mesmo nos casos de subterceirização.	Art. 15, <i>caput</i> e parágrafo único.
As empresas contratantes têm de informar os sindicatos de trabalhadores sobre qualquer tipo de terceirização realizada.	Art. 7º.
As empresas contratantes têm de garantir, para os trabalhadores terceirizados, as mesmas condições de trabalho em relação a: alimentação, transporte, formação, segurança e serviços de saúde no trabalho.	Arts. 12, incisos I, II e parágrafo único, e 13.
Quando as empresas contratantes e contratadas forem parte de uma mesma categoria econômica, ¹⁶ os trabalhadores dessas segundas serão representados pelo mesmo sindicato de trabalhadores das primeiras.	Art. 8º.

Fonte: Projeto de Lei nº 4.330/2004 (Brasil, 2004).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Supondo que os trabalhadores demitidos se transformariam em pessoas jurídicas (cooperativas, empresas individuais e assim por diante).

² “Subordinados” significa, nesse caso, serem contratados, controlados e remunerados.

³ Trata-se da situação em que as empresas contratadas repassariam a outras empresas parcelas dos serviços que lhes foram demandados pelas contratantes.

⁴ De acordo com a CLT, a sindicalização dos trabalhadores no Brasil deve obedecer a definições econômicas e profissionais. Normalmente, um sindicato pode representar apenas os trabalhadores de uma categoria econômica particular – definida pelo tipo de atividade de sua empresa – e de uma categoria profissional específica – definida pelo tipo de trabalho desenvolvido pelos próprios trabalhadores (Delgado, 2006).

Em suma, do ponto de vista dos trabalhadores, essas são as principais regras do Projeto de Lei nº 4.330/2004. E a maioria delas tende a restringir as possibilidades de terceirização, por uma variedade de meios – especialmente, mediante a imposição de controle sobre as empresas contratadas, bem como por meio da imposição de responsabilidades a empresas contratadas e contratantes.

Acrescente-se que, em qualquer situação, o Projeto de Lei nº 4.330/2004 prevê que, caso a relação de trabalho apresente os atributos de uma relação assalariada ordinária (como a pessoalidade, a habitualidade, a subordinação e a onerosidade), a relação direta entre trabalhadores terceirizados e empresas contratantes será declarada por qualquer autoridade (como os tribunais do trabalho).¹³

7 ALGUNS ASPECTOS DA LEI Nº 13.429/2017 E DO PROJETO Nº 6.787/2016

No momento em que se discute o Projeto de Lei nº 4.330/2004, outro projeto entra em discussão no parlamento brasileiro: o de nº 6.787/2016 – que traz em seu bojo as principais iniciativas da chamada “reforma trabalhista”.

Esse último projeto contém um largo espectro de iniciativas, alterando aspectos-chave das relações individuais e coletivas de trabalho no país, bem como pontos cruciais das políticas e das instituições reguladoras do trabalho.

Em que pese sua relevância, o PL nº 6.787/2016 não está no foco deste capítulo, exceto por alguns detalhes que importam para o debate acerca da terceirização. Afinal, no instante em que ele estava em discussão no parlamento, foi aprovado subitamente o Projeto de Lei nº 4.302/1998.

Anos atrás, no momento de sua apresentação ao parlamento, esse último projeto deliberava apenas sobre a contratação de serviços temporários por meio de empresas interpostas. Ou seja, tratava basicamente de alterações na Lei nº 6.019/1974, que regulava esse tipo de contratação há décadas no país.¹⁴

Ocorre que, antes de sua aprovação, o Projeto de Lei nº 4.302/1998 foi modificado pelo parlamento, com a inserção de alguns dispositivos estranhos à temática dos serviços temporários. Alegadamente, esses dispositivos tinham o intuito de admitir a terceirização de quaisquer tipos de serviços, instrumentais

13. Exceto para os casos de empresas estatais, porque a Constituição brasileira determina que essas empresas só podem ter seus trabalhadores contratados por meio de concursos públicos (Delgado, 2006).

14. Estritamente acerca dos serviços temporários, entre as alterações trazidas pelo Projeto de Lei nº 4.302/1998 (em sua versão aprovada com a Lei nº 13.429/2017), se encontram: *i*) novas hipóteses para contratação de serviços temporários (a denominada *demanda complementar de serviços*); *ii*) novos prazos para utilização de serviços temporários (180 dias, consecutivos ou não, e renováveis por mais noventa dias, *idem*); e *iii*) responsabilidade apenas subsidiária da empresa contratante dos serviços temporários no tocante às obrigações trabalhistas. A esse respeito, ver art. 1º da Lei nº 13.429/2017.

ou finalísticos, por meio de empresas interpostas, denominadas “prestadoras de serviços a terceiros”.¹⁵

Aprovado e transformado na Lei nº 13.429/2017, esse projeto começou a gerar uma série de controvérsias. E não apenas a respeito dos dispositivos que dizem especificamente respeito à utilização de trabalho temporário. Mas, também, controvérsias a respeito da possibilidade de terceirização de quaisquer tipos de serviços, instrumentais ou finalísticos.

Afinal de contas, mesmo que o debate parlamentar que cercava a aprovação da Lei nº 13.429/2017 tenha se referido a essa possibilidade, nada de explícito consta no texto dessa lei no sentido de permitir essa terceirização ampla. De forma explícita, o único dispositivo a esse respeito encontra-se no artigo da lei que regula especificamente o trabalho temporário – e não o trabalho na prestação de serviços a terceiros.^{16, 17}

Inusitadamente, o debate que envolvia a aprovação da Lei nº 13.429/2017 parece ter se frustrado, ao menos no que se refere à permissão para uma terceirização ampla, mediante empresas interpostas, prestadoras de serviços a terceiros. No limite, porque a versão finalmente aprovada dessa lei não previu hipóteses acerca disso, ao menos não de maneira explícita.

Diante desses eventos, na discussão do Projeto de Lei nº 6.787/2016, sobre a *reforma trabalhista* (e que ocorria em paralelo à aprovação da Lei nº 13.429/2017), o parlamento resolveu inserir mais alguns dispositivos na Lei nº 6.019/1974. Destaque-se, em particular, o seguinte.

Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

Dessa forma, com a inserção desse dispositivo na Lei nº 6.019/1974 (por meio do Projeto de Lei nº 6.787/2016), percebe-se que retorna ao debate parlamentar a ideia de permitir uma terceirização ampla de quaisquer tipos de serviços, instrumentais ou finalísticos, por parte das empresas.

Grosso modo, as únicas restrições a essa terceirização ampla promovida pelo Projeto de Lei nº 6.787/2016 são as expostas no quadro 2.

15. Ver art. 2º da Lei nº 13.429/2017.

16. Ver art. 1º da Lei nº 13.429/2017 – mais propriamente a parte em que ele modifica o art. 9º, §3º, da Lei nº 6.019/1974.

17. Note-se que, desde o início, a Lei nº 6.019/1974 nunca impediu a possibilidade de contratação de serviços temporários em áreas finalísticas das empresas. Por exemplo, na hipótese de contratação de trabalhadores temporários para a substituição transitória de trabalhadores permanentes (por razões associadas a licenças de saúde, maternidade, férias etc.), as empresas sempre puderam fazê-la em suas áreas finalísticas.

QUADRO 2

Algumas normas relevantes do Projeto de Lei nº 6.787/2016

Norma
As empresas não podem desligar trabalhadores e terceirizar seu processo de produção para eles (na hipótese de os trabalhadores desligados se transformarem em pessoas jurídicas) ao menos no período de dezoito meses após as demissões.
As empresas contratantes têm de garantir, para os trabalhadores terceirizados, as mesmas condições de alimentação, transporte, formação, segurança e serviços de saúde no trabalho.

Fonte: Projeto de Lei nº 6.787/2016 (Brasil, 2004).
Elaboração do autor.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mencionado, hoje, no parlamento, há várias propostas para instituir uma regulação legislativa para a terceirização. O Projeto de Lei nº 4.330/2004, a Lei nº 13.429/2017 e o Projeto de Lei nº 6.787/2016 são apenas algumas dessas propostas.

São essas as melhores opções para regular a terceirização? Há um debate intenso sobre isso, envolvendo principalmente os representantes dos trabalhadores e das empresas. Especificamente do ponto de vista dos trabalhadores, existem diversos aspectos nessas propostas que podem causar muita apreensão.

Em primeiro lugar, há preocupações sobre os *direitos* dos trabalhadores. Seguindo pela rede de empresas envolvidas em qualquer terceirização, é comum passar de uma grande empresa para outra pequena, de uma empresa bem estruturada para outra menos organizada. Esse simples fato coloca desafios para os direitos dos trabalhadores, pois esses tendem a ser mais extensos e mais fortes em empresas grandes e/ou bem estruturadas (Cardoso e Lage, 2007; Dieese, 2007).

Além disso, seguindo pela rede de empresas enredadas em qualquer terceirização, em geral, torna-se mais difícil sindicalizar e mobilizar os trabalhadores. Esse fato coloca desafios adicionais para os direitos dos trabalhadores – especificamente, para aqueles que advêm da negociação coletiva. Tornando-se mais difícil atrair trabalhadores para os sindicatos, bem como mobilizá-los para negociar, esses direitos ficam mais propensos a se retraírem e a se enfraquecerem (Dieese, 2007, 2012; Marcelino, 2008).

Em segundo lugar, há preocupações sobre as *garantias* dos trabalhadores. Como mencionado, seguindo pela rede de empresas envolvidas com a terceirização, geralmente, passa-se de uma grande empresa para outra pequena, de uma empresa bem estruturada para outra menos organizada. E esse fato tem implicações em termos de garantias trabalhistas, porque empresas pequenas e/ou precárias enfrentam

mais dificuldades para oferecer garantias aos direitos dos trabalhadores (Cardoso e Lage, 2007; Dieese, 2007).

Em poucas palavras, devido a todas essas ameaças descritas, a terceirização naturalmente provoca apreensão entre os trabalhadores. Alguns dos aspectos mencionados sobre o PL nº 4.330/2004, em particular, podem, talvez (talvez), amenizar essa preocupação. Por exemplo, aspectos como os que impõem controles sobre as empresas contratadas, bem como aqueles que impõem responsabilidades para as empresas contratadas e contratantes.

Apesar disso, talvez seja cedo demais para saber, com antecedência, se outros aspectos do próprio PL nº 4.330/2004 (para não mencionar a Lei nº 13.429/2017 e o PL nº 6.787/2016) não iriam provocar ainda mais preocupação em meio aos trabalhadores – como aquele que permite a terceirização em quaisquer tipos de serviços, instrumentais ou finalísticos.

Provavelmente, estudos adicionais deveriam ser realizados sobre os possíveis impactos da terceirização, antes de qualquer deliberação final do parlamento brasileiro sobre o tema. Afinal de contas, a terceirização pode trazer muitos impactos relevantes (e negativos) para o mercado laboral, especialmente para os trabalhadores.

REFERÊNCIAS

ARTUR, K. **O TST frente à terceirização**. São Carlos: Editora da UFSCar, 2007.

BARROS, A. M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.

BENEDETTO, R. **O papel dos magistrados trabalhistas e de suas associações na construção de direitos**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BIAVASCHI, M. B. O capitalismo contemporâneo e as novas formas de contratação da força de trabalho: a terceirização. *In: Regulação do trabalho e instituições públicas*. São Paulo: Perseu Abramo, 2013. p. 141-166.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.330/2004. Brasília, 2004.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Reconstrução das relações capital-trabalho**. Brasília: SAE/PR, 2009.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Ofício TST.GP nº 1.228/2014. Brasília: TST, 30 dez. 2014.

CAMPOS, A. G. **Novos aspectos da regulação do trabalho no Brasil: qual o papel do Estado?** Brasília: Ipea, 2009.

CAMPOS, A. G. **Terceirização no Brasil**: avaliação do marco legal e esclarecimentos sobre o projeto de Lei nº 4.330/2004. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO, A. M.; LAGE, T. **As normas e os fatos**: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CNBB – CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Nota da CNBB por ocasião do Dia do Trabalhador e da Trabalhadora**. Aparecida: CNBB, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/MMER0N>>. Acesso em: 25 maio 2016.

CUNTO, R. Dilma mobiliza aliados para reincluir estatais na terceirização. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 abr. 2015.

DAU, D. M.; RODRIGUES, I. J.; CONCEIÇÃO, J. J. (Eds.). **Terceirização no Brasil**: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo: Annablume; CUT, 2009.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr Editora, 2006.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. Brasília: MTB, 2007.

_____. **Terceirização e negociação coletiva**: velhos e novos desafios para o movimento sindical brasileiro. São Paulo: Dieese, 2012.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. São Paulo: Dieese; CUT, 2011.

DRUCK, G. A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330. **Blog da Boitempo** [online]. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/UYqTal>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO; CIESP – CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Terceirização**: nota técnica. São Paulo: Fiesp; Ciesp, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda: terceirização. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 20, p. 207-210, 2012.

MARCELINO, P. R. P. **Terceirização e ação sindical**: a singularidade da reestruturação do capital no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

PEREIRA, C. M.; SILVA, S. P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 53, p. 65-74, nov. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

NASCIMENTO, A. M. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2005.

STEIN, G.; ZYLBERSTAJN, E.; ZYLBERSTAJN, H. **Diferencial de salários da mão de obra terceirizada no Brasil**. São Paulo: FGV, 2015.