

PL 1.285/2012

PARECER 3 – CCJ

Sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.285/2012, que Revoga o art. 4º e altera o art. 12, ambos da Lei 4.636 de 23 de agosto de 2011, que "Institui mecanismo de controle do patrimônio público do Distrito Federal, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos Poderes Públicos do Distrito Federal".

Autores: Deputados Robério Negreiros, Eliana Pedrosa, Wellington Luiz e Aylton Gomes

Relator: Deputado Cláudio Abrantes

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei nº 1.285/2012, que revoga o art. 4º e altera o art. 12 da Lei nº 4.636/2011.

A revogação proposta pelos Autores do art. 4º da Lei nº 4.636/2011 objetiva retirar o depósito sobre o lucro proposto, nos respectivos contratos, pelas prestadoras de serviços contínuos aos órgãos públicos do Distrito Federal.

No art. 12, retira a exigência de comprovação, por meio de declaração dos sindicatos, da quitação das obrigações trabalhistas, ocorrendo ou não desligamento dos empregados.

Na justificação, os Autores afirmam que a retenção definida no art. 2º da Lei 4.636/2011, acrescida do lucro proposto pela empresa contratada (art. 4º da Lei), assim como a exigência da chancela sindical (art. 12 da Lei), além de onerar excessivamente os empresários: 1) constitui garantia excessiva às fixadas pela Lei nº 8.666/93, infringe o princípio da livre iniciativa, a autonomia privada, a supremacia do poder público, dentre outros, e 2) excede o disposto na Instrução Normativa nº 2/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e na Instrução Normativa nº 1/2008 do Conselho Nacional de Justiça, que apenas contemplam depósitos referentes às provisões de encargos trabalhistas.

No dia 25 de junho do corrente ano, a Comissão de Assuntos Sociais aprovou o Projeto, sem alteração.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 1.285 / 2012
FOLHA 09 RUBRICA 

A Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, no dia 10 de outubro de 2013, votou pela admissão e, no mérito, pela aprovação do Projeto, também sem alteração.

II - VOTO

Compete a esta Comissão pronunciar-se sobre a admissibilidade da proposição, considerados seus aspectos constitucional, legal, regimental, redacional, de técnica legislativa, e também sobre seu mérito, de acordo com o disposto nos incisos I e III, *d*, do art. 63 do Regimento Interno desta Casa.

O Projeto de Lei sob análise altera a Lei nº 4.636/2011, que estabelece normas para retenção de verbas trabalhistas dos serviços continuados e terceirizados nos órgãos públicos do Distrito Federal, a começar pela previsão no edital de licitação, com a finalidade de preservar o erário de possíveis pagamentos em dobro, em consequência de ações trabalhistas.

A competência de pronunciamento sobre o mérito da iniciativa está prevista no art. 63, inciso III, *d*, por se tratar de normas de Direito Administrativo, inclusive de licitações, *in verbis*:

Art. 63. Compete à Comissão de Constituição e Justiça:

.....
III – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das matérias seguintes:

.....
d) direito administrativo em geral, inclusive normas específicas de licitação;

A – BREVE HISTÓRICO

Iniciemos por um breve histórico sobre a retenção dessas verbas na administração federal.

Como consequência da responsabilização subsidiária dos órgãos públicos pelo pagamento de verbas trabalhistas, em 2003, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) iniciou o procedimento de retenção de valores relativos a verbas trabalhistas, com o Edital de Concorrência nº 3/2003, em que se previa o pagamento dessas verbas somente quando ocorressem: a empresa informava o STJ, só então o Tribunal repassaria a verba.

Esclareça-se que o item IV da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho determinava explicitamente a responsabilidade da Administração Pública, como transcrevemos a seguir:

IV - 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, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam

participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).

Por intermédio da Instrução Normativa nº 1/2008, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) determinou que, do valor mensal pago às empresas contratadas, fossem glosadas e depositadas no Banco do Brasil as provisões de encargos trabalhistas incidentes sobre a prestação continuada.

O CNJ publicou, em 2009, a Resolução nº 98 (alterada pelas Resoluções nºs 169 e 183 de 2013), que regulamenta as provisões de encargos trabalhistas a serem pagos pelos tribunais às empresas contratadas para prestar serviços de forma continuada.

No âmbito da Administração Federal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a Instrução Normativa nº 3 (16/10/2009), que alterou a IN MPOG/SLTI nº 2/2008, para facultar aos órgãos da Administração Pública Federal a realização de depósito em conta vinculada das férias e do 13º salário dos trabalhadores das empresas contratadas, condicionada a previsão no instrumento convocatório, art. 19-A da IN nº 2/2008.

A Mesa da Câmara dos Deputados também aprovou a Resolução nº 3/2011, com finalidade de retenção em conta vinculada dos valores relativos aos encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários dos terceirizados.

Em 2011, o texto da Súmula nº 331/TST foi alterado, como consequência da declaração de constitucionalidade do § 1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93 – determinando que o inadimplemento da contratada não pode transmitir imediatamente a responsabilidade para o ente público –, porém essa responsabilização não foi de todo afastada, como se vê na nova redação (destaque acrescentado):

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V – Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

B - POLÊMICA

Mesmo com todas as normas de retenção vigentes, o assunto está longe de estar pacificado.

3

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1285 / 2012
FOLHA 31 RUBRICA

A doutrina divide-se em duas correntes.

A primeira baseia-se na falta de previsão legal dessas retenções na Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações). Como a Administração rege-se pelo princípio da legalidade, ninguém pode ter seu direito restringido sem norma legal que o preveja.

Esse entendimento encontra guarida:

- 1) no Acórdão nº 4720/2009, Ata 31, do Tribunal de Contas da União, com a decisão: *Determinação à unidade jurisdicionada para passar a exigir garantia contratual não prevista na Lei 8.666/1993 deve ser invalidada;*
- 2) em parecer da Advocacia-Geral da União, Proc. nº 00404.0006797/2009-52: a) *Quanto à indagação sobre a possibilidade de se exigir a instituição de fundo de reserva, respondemos negativamente, uma vez que a questão encontra-se bastante controvertida no âmbito do Poder Judiciário. Ademais, existe determinação contida na NOTA DECOR/CGU/AGU nº 322/2008 – JGAS, aprovada pelo Senhor Consultor-Geral da União, no sentido de que tal proposta 'seja rejeitada, haja vista sua ilegalidade frente ao que preconiza a Lei nº 8.666/93 e aos empecilhos que causa à ampla concorrência';*
- 3) decisão do Tribunal Regional Federal, 1ª Região, anterior à edição das instruções normativas e das resoluções sobre o tema: Proc. 2007.01.00.032697-3/DF. *A exigência de formação de fundo de reserva 'com a finalidade de quitação de possíveis direitos e/ou verbas rescisórias trabalhistas', e a condicionante de que 'o pagamento da fatura somente será efetuado se a contratada comprovar a completa quitação da folha de pagamento, inclusive do valor referente às férias, caso existam', constantes do edital de licitação, para a contratação de empresa prestadora de serviços de apoio técnico-administrativo, parecem não encontrar respaldo na Lei nº 8.666/93, a qual, ao autorizar a exigência de garantia, objetiva aferir a qualificação econômico-financeira da contratada para o cumprimento do contrato, não, como no caso, para satisfação de encargos trabalhistas.*

A segunda corrente entende que o valor não faz parte do patrimônio da empresa, por isso pode ser retido. Essa é a que vem prevalecendo, pois as retenções estão sendo realizadas pelo próprio Poder Judiciário e pela Administração Pública Federal, como comprovam as normas aqui citadas.

Pode-se acrescentar aos argumentos desta corrente doutrinária que a realidade dos inúmeros processos trabalhistas em que os entes públicos foram obrigados a pagar duas vezes tais verbas acaba por exigir as precauções em vigor, regidas por instruções normativas, resoluções ou leis locais, como a Lei nº 4.636/2011, vigente no DF.

C – ANÁLISE DO PL Nº 1.285/2012

Da confrontação da Lei nº 4.636/2011, objeto das alterações propostas no PL nº 1.285/2012, com as normas da Resolução nº 98/2009 do Conselho Nacional de Justiça, conclui-se que as regras aprovadas nesta Casa de Leis foram inspiradas na Resolução nº 98/2009 do CNJ.

Primeiro, vejamos as disposições relativas à retenção do lucro proposto pela contratada.

A Resolução nº 169/CNJ, de 31 de janeiro de 2013, que substituiu a Resolução nº 98/2009 e estabeleceu novo regramento para a retenção de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços, especifica, no art. 4º, as parcelas contempladas com a retenção, nos termos:

Art. 4º O montante mensal do depósito vinculado será igual ao somatório dos valores das seguintes rubricas:

I - férias;

II - 1/3 constitucional;

III - 13º salário;

IV - multa do FGTS por dispensa sem justa causa;

V - incidência dos encargos previdenciários e FGTS sobre férias, 1/3 constitucional e 13º salário; e

VI - percentual de lucro incidente sobre os encargos retidos (grifou-se).

Observe-se que o inciso VI relacionou o percentual de lucro incidente sobre os encargos retidos. A Resolução nº 183, de 24 de outubro de 2013, no entanto, revogou expressamente dita norma: Art. 2º **Revogam-se o inciso VI do art. 4º**, os arts. 13 e 15, e os incisos VI e VII do art. 17 da Resolução nº 169, de 31 de janeiro de 2013.

Como se vê, a origem inspiradora da retenção do lucro incidente sobre os encargos retidos reviu seu entendimento e revogou tal norma.

Conclui-se, portanto, que devemos seguir essa nova visão e também revogar a norma vigente no DF. Ou seja, procede a proposta do PL nº 1.285/2012 para revogação do art. 4º da Lei nº 4.636/2011.

Em relação à exclusão da participação dos sindicatos das categorias, na ocasião da liberação do saldo total da conta corrente vinculada, mediante declaração que confirme a quitação das indenizações trabalhistas, por meio da alteração da redação do art. 12 da Lei nº 4.636/2011, entendemos não assistir razão aos autores do PL 1.285/2012.

A norma visa, sim, a proteger os interesses dos empregados; protege, porém, principalmente o erário do Distrito Federal, uma vez que evita possíveis pagamentos futuros em dobro, em consequência de condenações na Justiça Trabalhista.

Registre-se, ademais, que o CNJ mantém previsão de assistência do sindicato da categoria a que pertencer o empregado, nos casos de liberação de valores da conta vinculada, relativos a rescisão de contrato de trabalho entre a empresa contratada e o empregado alocado na execução do contrato, com mais de um ano de serviço (art. 14 da Resolução nº 169/2013, com a redação da Resolução nº 183/2013).

Dessa forma, a redação do art. 12 da Lei nº 4.636/2011 deve ser preservada. Consequentemente o art. 2º do PL 1.285/2012 deve ser rejeitado. Para atender esse entendimento, apresentamos emenda supressiva ao PL 1.285/2012.

Diante do exposto, concluímos pela **ADMISSÃO** do Projeto de Lei nº 1.285/2012, e, no mérito, por sua **APROVAÇÃO**, nos termos da emenda supressiva anexa.

Sala das Comissões, em

Deputado **CHICO LEITE**
Presidente


Deputado **CLÁUDIO ABRANTES**
Relator

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PL 1285/2012

REVOGA O ART. 4º E ALTERA O ART. 12, AMBOS DA LEI 4.636 DE 23 DE AGOSTO DE 2011 QUE INSTITUI MECANISMO DE CONTROLE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL, DISPONDO SOBRE PROVISÕES DE ENCARGOS TRABALHISTAS A SEREM PAGOS ÀS EMPRESAS CONTRATADAS PARA PRESTAR SERVIÇOS DE FORMA CONTÍNUA, NO ÂMBITO DOS PODERES PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL.

AUTORIA: **Dep. ROBÉRIO NEGREIROS E OUTROS**

RELATORIA: **Dep. CLÁUDIO ABRANTES**

PARECER: **Admissibilidade na forma da emenda nº 1 - CCJ (supressiva),**

VOTO EM SEPARADO: *2 e 3 - CCJ (Aditivas)*

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 12/12/13, os Senhores Deputados: *Gruber*

| Nome do Parlamentar | Presidente | | Acompanhamento | | | | Destaque | Assinaturas |
|---------------------|-------------|----------|----------------|----------|------|----------|----------|-------------|
| | Relator | Leitura | Sim | Não | Abst | Aus | | |
| | Chico Leite | <i>P</i> | | <i>0</i> | | | | |
| Robério Negreiros | | | <i>2</i> | | | | | |
| Aylton Gomes | | | | | | <i>2</i> | | |
| Cláudio Abrantes | <i>R</i> | | <i>2</i> | | | | | |
| Eliana Pedrosa | | | <i>2</i> | | | | | |
| Suplentes | | | | | | | | |
| Chico Vigilante | | | | | | | | |
| Wellington Luiz | | | | | | | | |
| Benedito Domingos | | | | | | | | |
| Joe Valle | | | | | | | | |
| Celina Leão | | | | | | | | |
| Totais | | | <i>4</i> | | | <i>1</i> | | |

RESULTADO:

(*2*) APROVADO

Parecer do Relator

Voto em Separado

() REJEITADO Relator do parecer do vencido: Dep.

() Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

() Concedido Vista ao Dep. _____, em _____

_____ª Ordinária

5ª Extraordinária

Paulo Eduardo Pinto de Almeida
Secretário – CCJ