



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA

PARECER nº 00110/2016-CONJUR/MINC/CGU/AGU (3.1)

PROCESSO nº 01400.079604/2015-23

INTERESSADO: DLLL/SE/MinC

ASSUNTO: Contrato FBN nº 25/2010 – Contrato de Vigilância da Biblioteca Demonstrativa de Brasília – Contrato nº 02/2012 celebrado com a empresa IPANEMA SEGURANÇA LTDA.

Ementa:

I - Administrativo. Terceirização. Consulta. Contrato de prestação de serviços de vigilância na Biblioteca Demonstrativa de Brasília. Notícia de descumprimento de cláusula assecuratória de manutenção de emprego por parte da empresa que assumiu a prestação de serviço após a extinção do contrato anterior.

II – Regra geral, a intervenção da Administração Pública nos casos de eventuais descumprimentos de regras estabelecidas em Convenções Coletivas de Trabalho deve ser restrita.

III – Impossibilidade de interferência direta da Administração nas atividades internas da empresa contratada, notadamente sobre atos relacionados ao seu planejamento empresarial, organização e execução de sua atividade econômica.

IV – Afastamento das recomendações de não interferência antes às especificidades do caso concreto. Necessidade de identificação do deslinde da questão para se verificar o correto pagamento das verbas trabalhistas já disponibilizadas à empresa contratada. Dever de fiscalizar a execução contratual. Afastamento de eventual responsabilização subsidiária. Possibilidade excepcional de se realizar tentativa de composição administrativa da controvérsia apresentada. Comunicação ao Ministério Público do Trabalho.

V - Análise discricionária da autoridade administrativa.

Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica nos termos da Nota Técnica nº 011/2016 - DLLL/SE/MinC (fls. 122/123v), em que a Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas narra a situação relativa ao contrato de vigilância

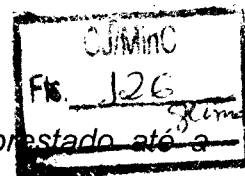
da Biblioteca Demonstrativa de Brasília, celebrado com a empresa JUIZ DE FORA – EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA. no âmbito da Fundação Biblioteca Nacional (Contrato FBN nº 25/2010).

2. Em breve síntese, esclarece a Diretoria que a empresa JUIZ DE FORA – EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA. enviou consulta (fl. 02) acerca dos procedimentos a serem adotados quanto à finalização do mencionado Contrato FBN nº 25/2010, em especial sobre a “*cláusula de continuidade da Convenção Coletiva de Trabalho*”. Informa a Diretoria que as áreas técnicas deste Ministério indicaram a impossibilidade de prorrogação do contrato, bem como a assunção dos serviços de vigilância pela empresa IPANEMA SEGURANÇA LTDA., nos termos do Contrato nº 002/2012.

3. Em seguida, informa a Diretoria que o Sindicato dos Empregados de Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal apresentou “*contestação*” perante esta Pasta (fls. 25/28) em razão da “*inobservância da Convenção Coletiva de Trabalho*”, face à demissão de funcionários realizados pela empresa IPANEMA SEGURANÇA LTDA., pugnando, ademais, pela realização de reunião com representantes desta Pasta e da Fundação Biblioteca Nacional para solução das questões apresentadas.

4. Prossegue a Diretoria aduzindo que o mencionado Contrato FBN nº 25/2010 subrogado ao MinC apresenta dispositivo que estabelece a necessidade de exigência do cumprimento das convenções coletivas de trabalho firmadas, com espeque também nos termos do Edital de Pregão Eletrônico para registro de Preços nº 14/2011 e Contrato nº 02/2012. Cita jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração, tomadora de serviços nos casos de inadimplemento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada. Também menciona o teor da Cláusula Quinquagésima Nona da Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2015, firmada entre o Sindicato dos Empregadores de Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal e o Sindicato dos Empregados de Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal (fls. 98/115), que fixa a possibilidade de instauração de comissão bipartite para funcionar com instância prévia para resolução de conflitos relacionados à aludida Convenção Coletiva de Trabalho.

5. Dessa feita, a Diretoria assevera que “*(...) a solicitação de reunião com o MinC, proposta pelo Sindicato na busca de solucionar o conflito de forma amigável, não foi prosseguida e com a permanência dos pontos jurídicos apresentados pelo SINDVEST, afim de que sejam esclarecidos em especial quanto à cláusula trigésima quarta (garantia de emprego), inclusive apontando as possíveis instâncias administrativas e judiciais para que haja uma conciliação sobre o assunto, submeto a consideração superior para envio do presente à Consultoria Jurídica*”. Por fim, aduz que “*(...) Quanto às demais pendências referentes a conta vinculada e a finalização do*



contrato com a Empresa JUIZ DE FORA as mesmas ficarão em sobrestado até a finalização da manifestação jurídica."

6. É o relato do necessário. Passo a manifestar.

II. Fundamentação Jurídica

7. Primeiramente, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. **Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Ou seja, o presente opinativo apresenta natureza obrigatória, porém não vinculante.**

8. Fixadas tais premissas, passo a me manifestar sobre a situação narrada na Nota Técnica nº 011/2016 - DLLL/SE/MinC (fls. 122/123v), de autoria da Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas desta Pasta.

9. Verifica-se da narrativa apresentada ter havido a demissão de funcionários contratados pela empresa JUIZ DE FORA – EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA. em decorrência do encerramento do Contrato FBN nº 25/2010, e a recusa por parte da empresa IPANEMA VIGILÂNCIA LTDA. em recontratá-los para continuidade da prestação de serviços de vigilância e segurança desarmada junto à Biblioteca Demonstrativa de Brasília, inobstante a previsão de manutenção do emprego contida na Cláusula Décima Quarta da Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2015, firmado pelos sindicatos laborais e patronais envolvidos.

10. A aludida cláusula (fl. 107) estabeleceu a necessidade de que as empresas que sucederem outras na prestação do mesmo serviço em razão de novo contrato firmado com a Administração Pública deverão contratar os funcionários que

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'V' shape with a horizontal line extending to the right.

estavam vinculados à empresa anterior, assegurando o direito ao não pagamento do aviso prévio devido. Vejamos a redação do dispositivo previsto na citada negociação coletiva firmada entre o Sindicato dos Empregadores de Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal e o Sindicato dos Empregados de Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal (fls. 98/115):

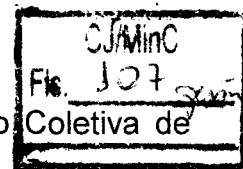
“CLÁUSULA TRIGÉSIMA QUARTA – GARANTIA DE EMPREGO

Considerando a tipicidade da atividade de terceirização de serviços e a necessidade de prever para os trabalhadores maior segurança no emprego, e para isso incentivar as empresas para efetivamente participarem desse intento, fica pactuado que a as empresas que sucederem outras na prestação do mesmo serviço em razão de nova licitação ou novo contrato, contratarão os empregados da anterior, limitado ao quantitativo do novo contrato, sem descontinuidade quanto ao pagamento dos salários e a prestação dos serviços, sendo que nesse caso a rescisão do contrato obrigará ao pagamento do percentual de 40% (quarenta por cento) sobre os depósitos do FGTS e o não pagamento do aviso prévio, porque não caracteriza a hipótese de despedida arbitrária. Em relação às demais verbas rescisórias, não haverá alteração.”

11. Note-se, portanto, que o citado instrumento estabeleceu como direito dos trabalhadores e como dever a cargo das empresas abrangidas pela citada negociação coletiva a necessidade de manutenção de emprego na hipótese de nova contratação celebrada em contrato de terceirização perante à Administração Pública. Em contrapartida, restou fixada a possibilidade de não pagamento do aviso-prévio devido.

12. Pois bem. No caso em tela, consta informação apresentada pelo Sindicato dos Empregados de Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal (fls. 98/115) de que a empresa IPANEMA SEGURANÇA LTDA., ao assumir a prestação de serviços de vigilância e segurança anteriormente realizados pela empresa JUIZ DE FORA – EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA. face à transferência da gestão da Biblioteca Demonstrativa de Brasília para a alçada do Ministério da Cultura operada pelo Decreto nº 8.297/2015, deixou de contratar os mesmos funcionários que ali laboravam, sob o argumento da ocorrência de supressão no Contrato nº 02/20012 em vigor no âmbito desta Pasta (fls. 90/97), o que, em tese, representaria ofensa aos ditames





estabelecidos na mencionada Cláusula Trigésima Quarta da Convenção Coletiva de Trabalho de 2015/2015:

13. Ante tal panorama, observo que a primeira questão a ser esclarecida consiste na verificação da abrangência da citada cláusula de garantia de emprego fixada em Convenção Coletiva de Trabalho perante à Administração Pública. Em resumo, deve-se verificar se a previsão em instrumento coletivo de trabalho relativo à eventual manutenção de emprego decorrente da assunção de serviços de terceirização operada entre empresas privadas tem o condão de condicionar a atuação administrativa em algum aspecto.

14. Nesse compasso, observo que as Convenções Coletivas de Trabalho se apresentam como acordos de caráter normativo pelos quais **dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais do trabalho, consoante os ditames do art. 611 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.** Extrai-se da lei, portanto, que uma convenção coletiva de trabalho, como não poderia deixar de ser, **não** é um meio apto a criar obrigações diretas à Administração Pública ou a qualquer terceiro, devendo criá-las apenas para as empresas e empregados representados pelos sindicatos convenientes, no âmbito das respectivas representações, com relação às relações individuais de trabalho.

15. Dessa feita, as partes integrantes do acordo é que devem diligenciar, em regra, para o efetivo cumprimento do que ali estabelecido, sendo que à Administração Pública, por figurar como ente alheio ao procedimento criativo das normas previstas na Convenção, deve ocupar papel secundário no tocante às eventuais solução das controvérsias e desavenças advindas da inexecução das obrigações firmadas pelos sindicatos patronais e laborais envolvidos. Ou seja, a princípio, cabe às partes envolvidas nas criação das normas previstas na Convenção Coletiva dirimir os conflitos advindos da sua inexecução.

16. Desse modo, a não intervenção do órgão público tomador do serviço apresenta-se como premissa basilar nos casos de eventuais descumprimentos de regras previstas em Convenções Coletivas apontadas por uma das partes celebrantes da avença, razão pela qual a postura administrativa ideal a ser adotada por este

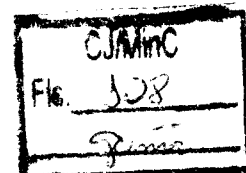
Ministério da Cultura consistiria em um equidistante afastamento da celeuma em relação a ambos os envolvidos, revelando-se tal postura em medida de prudência e cautela, em plena harmonia com os ditames da correta exegese do mencionado art. 611 da CLT.

17. Nesse compasso, a própria Convenção já prevê formas para solução prévia de litígios envolvendo eventual descumprimento das cláusulas ali firmadas (vide Cláusula Quinquagésima Nona e Sexagésima Segunda), inexistindo obrigação da União funcionar como instância mediadora de tais conflitos de natureza eminentemente privados à míngua de qualquer previsão legal neste sentido.

18. O segundo ponto a ser aclarado consiste na possibilidade de ingerência do Ministério da Cultura junto à empresa IPANEMA SEGURANÇA LTDA. ante o dever de fiscalização do contrato e a necessidade de cumprimento das normas estabelecidas na Convenção Coletiva de Trabalho apresentada. Novamente, o afastamento do Ministério da Cultura em relação à controvérsia atinente ao eventual não cumprimento da citada Cláusula Décima Quarta da CCT 2015/2015 por parte da empresa IPANEMA SEGURANÇA LTDA., noticiada pelo Sindicato dos Empregados de Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal (fls. 25/28) – pessoa jurídica que participou da feitura da citada CCT – também se mostra razoável porque qualquer tentativa de instar a empresa IPANEMA VIGILÂNCIA LTDA. a cumprir os termos da citada cláusula esbarraria na evidente vedação de ingerência por parte do Poder Público nos assuntos negociais internos da empresa contratada.

19. Com efeito, a citada Cláusula Décima Quarta estabelece a obrigação por parte das empresas prestadoras de serviço de manter os mesmos funcionários da empresa terceirizada anterior na hipótese de nova contratação com a Administração para serviços idênticos. A maneira de se realizar tal munus constitui-se em assunto *interna corporis* da empresa, atinente a sua própria organização e forma de execução de sua atividade econômica primordial, não podendo a Administração se imiscuir neste aspecto, sob o argumento de se efetivar o cumprimento de cláusula prevista em Convenção Coletiva de Trabalho ao qual nem sequer fez parte. O dever de fiscalização contratual da Administração contratante não pode ser por demais elasticado a ponto de implicar na interferência das escolhas organizacionais e de funcionamento da empresa contratada.





20. Cabe à própria empresa verificar de que maneira irá cumprir os comandos insertos na Convenção Coletiva de Trabalho a ponto de conferir efetividade às obrigações e direitos ali firmados, sem que a Administração possa interferir em tal seara. A empresa é que deve verificar a melhor maneira para garantir a permanência dos trabalhadores ante a assunção do contrato anterior, bem como avaliar de que maneira irá alocar os funcionários advindos da empresa terceirizada titular do contrato extinto. Não cabe à Administração ditar como a empresa irá realizar tal tarefa. A forma de cumprimento desta obrigação se insere no campo de planejamento e de execução da atividade econômica da própria empresa, que deve avaliar, por conta própria, a maneira ideal para cumprir as regras impostas pela Convenção Coletiva de Trabalho ao qual está submetida.

21. Logo, entendo temerária a ingerência do Ministério da Cultura neste aspecto, mormente porque o poder de fiscalização do contrato não comporta tamanha ampliação a ponto de alcançar toda e qualquer decisão executiva da empresa, tal como escolha de funcionários ou alocação em posto específicos de determinados trabalhadores, sob pena de transformar o Poder Público em interveniente indesejado no campo privado, sem qualquer lei, contrato ou princípio apto a justificar tal conduta.

22. **Todavia, inobstante os entendimentos supra mencionados acerca da recomendação de não atuação direta da Administração no tocante ao descumprimento de normas previstas em Convenção Coletiva de Trabalho e da impossibilidade de ingerência direta junto à empresa IPANEMA VIGILÂNCIA LTDA. para cumprimento da mencionada cláusula de garantia de emprego, entendo haver viabilidade jurídica para se tentar a realização de acordo na instância administrativa entre as partes envolvidas para compor o litígio que ora se apresenta.**

23. Duas justificativas se apresentam para sustentar esse posicionamento. A primeira diz respeito à influência do resultado da solução da controvérsia no tocante ao valor já pago à empresa JUIZ DE FORA EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA atinentes às verbas trabalhistas rescisórias devidas. Tal valor pode sofrer modificação caso a empresa IPANEMA venha a cumprir a regra prevista na Cláusula Trigésima Quarta da CCT. É que, salvo melhor juízo, durante a execução do Contrato FBN nº 25/2010, as

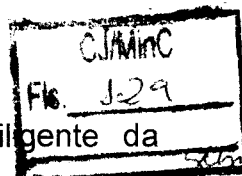
verbas rescisórias integrais, incluindo o aviso prévio, foram pagas pela Administração à empresa JUIZ DE FORA EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA., cabendo à mesma repassar tais valores aos trabalhadores contratados. Ocorre que a citada Cláusula Trigésima Quarta da CCT 2015/2015 prevê como medida benéfica para as empresas o não pagamento de aviso prévio, caso haja a recontração dos funcionários pela empresa que assume o novo contrato. Ora, no caso em apreço, ao que tudo indica a empresa IPANEMA não cumpriu a citada cláusula, o que implica no dever da 1ª empresa (JUIZ DE FORA) pagar de forma integral as verbas devidas, sob pena de se locupletar de forma indevida às custas dos recursos já repassados pelos órgãos públicos. De outra sorte, caso a empresa IPANEMA recontrate os funcionários demitidos, caberia à empresa JUIZ DE FORA devolver à Administração os recursos relacionados ao aviso prévio já devidamente recebidos por ela durante a execução do contrato FBN nº 25/2010.

24. Ante a celeuma instaurada, torna-se razoável que o Ministério da Cultura – órgão que, ao que tudo indica, se subrogou nos direitos do contrato FBN nº 25/2010¹ – realize uma reunião com vistas a obter a composição da controvérsia junto ao sindicato laboral e as duas empresas envolvidas. A aludida reunião poderá aclarar a real situação ocorrida, e identificar, indene de dúvidas se, de fato, restará impossível a recontração dos funcionários que laboravam na Biblioteca Demonstrativa de Brasília. A partir de tal reunião e fixação dos posicionamentos definitivos das partes envolvidas, a Administração poderá verificar quais providências serão adotadas, seja para reaver o valor pago à empresa JUIZ DE FORA não disponibilizado aos funcionários demitidos, seja para cobrar da empresa o pagamento integral das verbas rescisórias devidas.

25. A outra justificativa apta a sustentar o afastamento da postura de não intervenção diz respeito à necessidade de se demonstrar conduta diligente e fiscalizatória, com vistas a impor o cumprimento das regras contratuais e da efetivação de eventuais direitos trabalhistas por parte das empresas prestadoras de serviços, salvaguardando a União de eventuais ações regressivas e interpretações desfavoráveis perante a Justiça do Trabalho. Destarte, a tentativa de composição do

¹ Não consta dos autos, salvo melhor juízo, informação acerca da subrogação do Contrato nº 25/2010 celebrado no âmbito da Fundação Biblioteca Nacional. Todavia, entendo possível deduzir a ocorrência de tal subrogação, o que atrairia a competência deste Ministério para discutir os eventuais valores já pagos a título de rescisão integral dos funcionários contratados. Tal ponto deve ser aclarado pelos órgãos técnicos envolvidos, para que seja fixada a competência desta Pasta e da Fundação Biblioteca Nacional no trato da questão.





litígio com a presença das partes envolvidas evidencia a postura diligente da Administração, indicando a adoção de todas as medidas cabíveis para proteger os trabalhadores envolvidos, bem como para garantir o correto cumprimento do contrato. Demais disso, a reunião poderá aclarar a situação da supressão dos postos de trabalho ocorrido e de que maneira tal supressão, operada no interesse do Ministério da Cultura, reflete no cumprimento ou descumprimento de cláusula de manutenção de emprego prevista na CCT 2015/2015 por parte da empresa IPANEMA, consoante narrativa apresentada pelo sindicato laboral envolvido (fls. 25/28).

26. Demais disso e com o intuito de se afastar qualquer alegação de responsabilidade subsidiária da Administração no caso, entendo viável que o Ministério da Cultura, a despeito da realização de tratativas com vistas a compor a celeuma, comunique os fatos ocorridos no presente processo ao Ministério Público do Trabalho, para que acompanhe o caso e adote as providências cabíveis para evitar prejuízo aos trabalhadores envolvidos.

CONCLUSÃO

27. Ante tal cenário, firmo as seguintes orientações sobre o caso, que devem ser sopesadas pela autoridade administrativa competente para emitir decisão definitiva sobre a matéria, atenta aos critérios de conveniência e oportunidade ínsitas a sua atuação:

- a) A princípio, não cabe a ingerência do Ministério da Cultura em discussões advindas de Convenções Coletivas de Trabalho celebrado por sindicatos patronais e laborais;
- b) O poder de fiscalização do contrato de terceirização celebrado com a empresa IPANEMA VIGILÂNCIA LTDA. não abrange a ingerência sobre as atividades internas da empresa, sobre atos relacionados ao seu planejamento, organização e execução de sua atividade econômica;
- c) A exigência de cumprimento de cláusula de garantia de emprego, com a conseqüente recontratação de funcionários que prestavam serviços para a empresa terceirizada titular do contrato anterior não se mostra

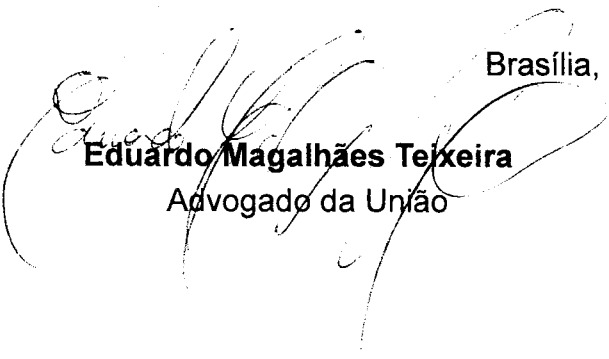
razoável, mormente por implicar em extrapolação do poder fiscalizatório do órgão público contratante;

- d) Diante das nuances específicas do caso em tela, torna-se viável a realização de tentativa de composição administrativa da controvérsia, mormente ante à necessidade de se identificar a postura definitiva dos envolvidos e face ao dever de se obter a devolução dos pagamentos das verbas rescisórias já disponibilizadas às empresas contratadas, que seriam eventualmente dispensadas caso ocorra o cumprimento da citada cláusula de manutenção de emprego prevista na Convenção Coletiva de Trabalho em apreço;
- e) À despeito da tentativa de solução da controvérsia no âmbito administrativo, opina-se pelo envio de comunicação ao Ministério Público do Trabalho, para que acompanhe o caso e adote as providências cabíveis para evitar prejuízo aos trabalhadores envolvidos.

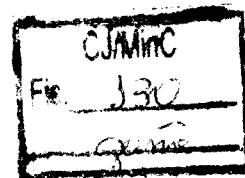
28. Eis o parecer.

29. À consideração superior.

Brasília, 26 de fevereiro de 2016.



Eduardo Magalhães Teixeira
Advogado da União



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO GERAL DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS E
JUDICIAIS

DESPACHO n. 00111/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.079604/2015-23

**INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA - DIRETORIA DE
LIVRO, LEITURA E LITERATURA E BIBLIOTECAS**

**ASSUNTOS: Contrato FBN nº 25/2010 - Contrato de vigilância da BDB com
a Empresa Juiz de Fora.**

1. **Aprovo** o Parecer N° 00110/2016-
CONJUR/MINC/CGU/AGU.
2. Dispensada aprovação superior nos termos da Portaria N° 01,
de 04.11.2009 desta Consultoria Jurídica. Publicada no DOU
de 05.11.2009.
3. Acolhida a sugestão de realização de reunião para uma
possível composição administrativa da controvérsia a
Consultoria Jurídica deverá ter participação, por meio da
Coordenação-Geral de Assuntos Administrativos e Judiciais.
4. Devolvam-se os autos à Secretaria Executiva/Diretoria de
Livro, Leitura e Literatura e Bibliotecas para as providências
decorrentes.

Brasília, 02 de março de 2016.

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS
ADMINISTRATIVOS E JUDICIAIS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400079604201523 e da chave de acesso 4dbe896f

Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6507877 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA. Data e Hora: 02-03-2016 17:42. Número de Série: 3457111354512309127. Emissor: AC CAIXA PF v2.
