



PARECER Nº 01/2017 – CFGTC

**DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO,
GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE
SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO
Nº 332, de 2017, que "Susta os efeitos de
contratos firmado entre o Distrito Federal e
empresas de vigilância.**

AUTOR: DEPUTADO CHICO VIGILANTE

RELATOR: DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS

I – RELATÓRIO

Submete-se a apreciação desta Comissão de Fiscalização, Governança e Controle - CFGTC, o Projeto de Decreto Legislativo nº332, de 2017, apresentado pelo Deputado Chico Vigilante, que "Susta os efeitos de contratos firmado entre o Distrito Federal e empresas de vigilância".

A proposição distribuída em 3 artigos dispõe que "ficam sustados, na forma do art.78 § 1º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, os contratos abaixo de prestação de serviços de vigilância, objeto do Pregão Eletrônico SRP nº 15/2017 – USG92504, cujo resultado foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal de 17/08/2017, p.26, firmados entre o Distrito Federal e as empresas seguintes:

I - Visan Segurança Privada Ltda., grupos/lotos 08 e 09, com o valor total anual de R\$ 21.965.634,24;



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



II - Aval Empresa de Segurança Ltda., grupo/lote 10, com o valor total anual de R\$ 15.188.151,36;

III - Ipanema Segurança Ltda., grupos/lotos 11, 13, 14 e 15, com o valor total anual de R\$ 123.564.474,24;

IV - Brasília Empresa de Segurança S.A, grupos/lotos 12 e 16, com o valor total anual de R\$ 50.517.583,68. "

Define, também, que o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal deve informar ao Governador a sustação dos contratos previstos neste artigo e solicitar que sejam cumpridas, de imediato, as disposições da Lei nº4.794, de 1º de março de 2012, também objeto do edital da licitação.

Aborda, ainda, que "a sustação de que trata este artigo cessa com o cumprimento integral das disposições da lei referida no § 1º do art.78, da LODF. "

Seguem cláusulas de vigência e revogatória.

Durante o prazo regimental, no âmbito da CFGTC, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Em conformidade com o art. 69-C, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, compete à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle, sem prejuízo das atribuições conferidas às demais comissões permanentes e temporárias e à Mesa Diretora exercer a fiscalização e o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, consoante disposto no art. 60, XVI e § 1º, e nos arts. 68, 77, 79 e 155, todos da Lei Orgânica, e arts. 225 e 226 do Regimento Interno.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Cabe, nesta oportunidade, fazer-se referência que art. 69-C, inciso I, "m" do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, o qual dispõe sobre matéria de competência da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle, a qual cabe pronunciar-se sobre a emissão de parecer sobre sustação de atos praticados quando da execução de contratos.

a. Da inexistência de similitude da proposição aos abordados na justificção

Para logo, cumpre ressaltar que a proposição dispõe sobre a sustação do Pregão Eletrônico SRP nº 15/2017 – USG92504 (vide. art.1º do PDL 332/2017). Dessa forma, NÃO SE COADUNA COM A PRÓPRIA JUSTIFICAÇÃO, pois alega que, o texto do art. 1º da Lei nº 4.794, de 01 de março de 2012, consta expressamente em diverso Edital de Licitação, ou seja, o Pregão Eletrônico SRP nº 17/2015-SCG/SEPLAG. (pág.02)

Ademais, o Autor, muito embora, de fato, tenha disposto sobre SUSTAÇÃO na ementa e no art.1º do PDL 332/2017, o texto que acompanha o Projeto, no qual o autor busca demonstrar a necessidade ou oportunidade da proposição, isto é, a justificativa, constata-se, sobremaneira, mais uma vez, a discrepância com a justificação que conclui pela SUSPENSÃO dos contratos, senão vejamos:

"Por essas razões, nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 78, §1º), entendemos que os contratos acima mencionados devem ser **suspensos** até que as empresas cumpram as leis aprovadas por esta Casa, razão por que esperamos a aprovação do presente projeto de decreto legislativo. " (grifo nosso)

A justificação de livre criação, deve, entretanto, seguir os princípios de precisão, clareza, coesão e concisão empregados na elaboração do projeto, bem assim ser redigida no padrão culto da linguagem.



b. Da violação ao Princípio da Livre Iniciativa

Em nosso ordenamento constitucional, a livre iniciativa é em primeiro lugar mencionada como fundamento da república, no art.1º, inciso IV, reaparecendo como princípio da ordem econômica no caput do art.170. De forma muito sucinta pode-se afirmar que esta liberdade é o espaço de atuação na economia independente da compressão do Estado.

Essa liberdade – de iniciativa - será exercida na atividade econômica de produção, circulação, distribuição e consumo de bens e serviços, dentro do mercado, palco onde atuam os agentes econômicos que são o Estado, os empresários, os trabalhadores e os consumidores. É evidente que, uma vez no exercício da atividade econômica, o agente deve desfrutar da faculdade de contratar ou não; deve poder escolher com quem contratar e que tipo de negócio efetuar, fixando o conteúdo do contrato, bem como podendo mobilizar o aparelho estatal para que se faça cumprir o avençado entre as partes.

Sobre a noção de livre iniciativa diz Celso Ribeiro Bastos, no seu Direito Econômico Brasileiro, São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000, na pag.119: “A liberdade de iniciativa consagra tão-somente a liberdade de lançar-se à atividade econômica sem encontrar peias ou restrições do Estado. Este princípio conduz necessariamente à livre escolha do trabalho, que, por sua vez, constitui uma das expressões fundamentais da liberdade humana”.

Por fim, colhendo e sintetizando a lição observa-se que o único dispositivo da proposição em comento, ou seja, o art. 1º da Lei nº 4.794, de 01 de março de 2012, muito embora em vigor, é flagrantemente inconstitucional, verdadeira violação a livre iniciativa que é em primeiro lugar mencionada como fundamento da república, no art.1º, inciso IV, reaparecendo como princípio da ordem econômica no caput do art.170. .



c. Do Controle Interno e Controle externo da Administração Pública Distrital

Importa, por dever de lealdade, registrar os contratos de prestação de serviços de vigilância, objeto do Pregão Eletrônico SRP nº 15/2017 – USG92504, cujo resultado foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal foram objetos de Controle Interno e Controle Externo exercidos pelos órgãos governamentais do Distrito Federal.

Com efeito, conclui-se que a sustação de vários contratos de serviços especializados de vigilância ostensiva armada e desarmada, diurna e noturna, fixa e motorizada, para atender os órgãos do Distrito Federal, por intermédio de uma proposição de 3 artigos, sem o mínimo de rastro comprobatório e legal, poderá propiciar prejuízos ao erário, culminando ainda com a desestabilização do Distrito Federal, diante da insegurança jurídica, além de que a Administração do DF terá seu prejuízo contabilizado, seus princípios e normas não foram respeitados.

d. Da Violação ao Princípio da Segurança Jurídica

Observamos que o princípio da segurança jurídica está ligado diretamente aos direitos e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito, sendo assim, podemos identificá-lo nas mais variadas situações do nosso cotidiano, notadamente visualizados nas exemplificações feitas neste trabalho.

Mesmo numa sociedade complexa, susceptível a mudanças sociais, econômicas e políticas é possível, necessário e desejável atingir-se a segurança jurídica, pois o Direito visa planificar os comportamentos trazendo paz social, então, modificar uma sentença já transitada em julgado ou cobrar uma nova interpretação de uma situação já ocorrida, desfaz assim, qualquer conceito de Estado Democrático de Direito.

A concepção de segurança vem atrelada a organização jurídica, bem como, ao direito, desde o início da civilização, buscando garantir uma boa convivência entre os seres. Assim sendo, nasce essa Segurança Jurídica para garantir aos cidadãos os seus direitos naturais – direito à liberdade, à vida, à propriedade, entre outro. Nessa via, explica Canotilho: "A durabilidade e permanência da própria ordem jurídica, da paz jurídicosocial



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



e das situações jurídicas”, sendo que outra “garantística jurídico-subjectiva dos cidadãos legitima a confiança na permanência das respectivas situações jurídicas.”

O entendimento do doutrinador Carlos Aurélio Mota de Souza é de que a questão da segurança está atrelada ao significado de justiça, ao valor dela. Portanto, para que uma norma possa estar sendo perfeitamente aplicada em nossa legislação, mister é que ela traga segurança ao ordenamento jurídico. Portanto, esse princípio está atrelado ao Estado garantidor de direitos, porque não é possível dar-se credibilidade a um ordenamento que está sempre sofrendo modificações, sem se preocupar com o próprio povo.

Assim, pela leitura dos excertos trazidos à colação, temos que a iniciativa de sustar Contratos de outro Poder, sem qualquer comprovação de ilicitude, conforme o entendimento de cada parlamentar estaria comprometendo a confiança inserida pela população na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Dessa forma, temos que a iniciativa não se encontra respaldada do ponto de vista do mérito, legal e regimental.

e. Da cláusula de incentivo à continuidade de emprego / da ausência de previsão expressa de garantia de lotação

A permanência da relação empregatícia é vista com bons olhos pelo Direito do Trabalho, pois de certa forma o contrato de trabalho, em regra, é vital para a subsistência do trabalhador. Este princípio não deixa de incorporar um pouco da escola institucionalista, porquanto vislumbra a integração do trabalhador à própria estrutura e dinâmica empresariais.

Tecidas essas considerações, pode-se concluir que a defesa na permanência dos Postos de serviços de vigilância não existe. Isso porque, A ATIVIDADE NO RAMO DA VIGILÂNCIA É IMPESSOAL, até mesmo porque, como é de conhecimento de todos, o empregado vigilante não participa de um processo licitatório para contratação de sua



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



mão-de-obra tão somente, mas sim, o objetivo nesse sentido, será pela contratação DE EMPRESA ligada a esse ramo.

Se analisarmos a Convenção Coletiva da categoria, mais especificamente a Cláusula Trigésima Quarta, resta cristalino QUE SEU OBJETIVO NUNCA FOI A DE GARANTIA DA MANUTENÇÃO PELO EMPREGADO DE SEU POSTO DE SERVIÇO, MAS SIM DE SEU EMPREGO.

A referida Cláusula de Continuidade acordada entre os sindicatos representativos das categorias patronal e profissional não é estranha à Justiça do Trabalho e visa, exclusivamente, a garantia do emprego ao empregado de empresa de terceirização de mão-de-obra.

A inclusão da cláusula de incentivo à continuidade (garantia de emprego) se deu sob o pretexto de conferir maior estabilidade aos trabalhadores contratados por empresas fornecedoras de mão-de-obra. A aludida cláusula normativa prevê a supressão do aviso prévio em troca da contratação do trabalhador terceirizado pela empresa que sucede a empregadora no contrato de prestação de serviços, para que o trabalhador não se veja de uma hora para a outra sem emprego e sem condições de sustentar a si e seus familiares em razão da perda do contrato de prestação de serviços por seu empregador.

Logo, considerando a INEXISTÊNCIA EXPRESSA de garantia de Posto de serviço, os vigilantes podem ser remanejados na medida em que sempre observe a manutenção do emprego, o que foi observado pelas empresas que ganharam a recente licitação do GDF.

Estabelecer uma norma em que o remanejamento de posto daquele vigilante não seria possível, seria de todo modo impedir a manutenção do vínculo empregatício, até mesmo porque, o que deve ser pautado é a manutenção do emprego, princípio este consagrado no topo da legislação trabalhista, bem como no Edital de qualquer processo licitatório cujo objeto é a contratação de empregados terceirizados.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Por uma questão óbvia e a legislação preza por isso, quando se licita o Posto de Serviços, o que é licitado é o próprio Posto de serviços, não se licitando o vigilante em si que aquele posto ocupava.

E repita-se, a Cláusula da Convenção Coletiva conhecida como "incentivo à continuidade" garante ao trabalhador a continuidade do emprego, o que não significa que o empregador não possa remanejar seus empregados por seus Postos de serviços, mormente quando esses postos são localizados junto ao mesmo tomador de serviços.

Deve ser destacado que O OBJETIVO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA com vistas a não demitir seus empregados, foi no remanejamento de alguns vigilantes para novos postos de trabalho, SEM PREJUÍZO DA GARANTIA DO EMPREGO, uma vez que apenas foram transferidos de posto, permanecendo com o seu vínculo contratual intacto conforme preza a Consolidação das Leis do Trabalho, com seus consequentes direitos trabalhistas preservados, fato este INCONTROVERSO nas contratações ocorridas recentemente.

Isso porque, seguiu com os ditames e princípios da lei trabalhista. O Capítulo III da Consolidação das Leis do Trabalho, que trata das alterações nos contratos individuais de trabalho, em seu art. 469, expressamente deixa à DISCRICIONARIEDADE DA EMPRESA A TRANSFERÊNCIA DO EMPREGADO que não acarrete, necessariamente, a mudança de domicílio.

Ora, sequer obteve os empregados prejuízos materiais, já que as mudanças de seus domicílios sequer foram alteradas.

Os parágrafos primeiro e segundo do mesmo dispositivo, também apontam para a licitude da transferência de empregados cujos contratos tenham como condição, implícita ou explícita, a transferência, quando esta decorra de real necessidade de serviço, bem como quando ocorrer extinção do estabelecimento em que trabalhar o empregado.

Até mesmo os servidores públicos não escolhem o local de sua lotação, podendo a Administração Pública, discricionariamente, direcioná-lo para qualquer local de trabalho, desde que, obviamente, a função a ser exercida seja compatível com as atribuições do



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



cargo, quiçá um empregado celetista que sequer detém estabilidade e garantia vitalícia de emprego.

f. Da inexistência de previsão expressa de garantia de posto de serviço nos termos da lei distrital nº 4.794/2012.

A Lei Distrital nº 4.794/2012, de autoria do Deputado Chico Vigilante, estabelece que os editais de licitação e os contratos de serviços continuados no âmbito dos poderes públicos do Distrito Federal, sem prejuízo das disposições legais aplicáveis, conterão cláusula dispendo sobre o aproveitamento, pela empresa vencedora, para a prestação do mesmo serviço por meio de licitação ou contratação emergencial, dos empregados vinculados à empresa antecessora cujo contrato foi rescindido.

Referida Lei, trata de normas específicas para licitação de serviços continuados no âmbito dos Poderes Públicos do Distrito Federal, onde o artigo 1º traz o seguinte texto normativo: *Art. 1º Os editais de licitação e os contratos de serviços continuados no âmbito dos Poderes Públicos do Distrito Federal, sem prejuízo das disposições legais aplicáveis, conterão cláusula dispendo sobre o aproveitamento, pela empresa vencedora, para a prestação do mesmo serviço por meio de licitação ou contratação emergencial, dos empregados vinculados à empresa antecessora cujo contrato foi rescindido.*

Segundo a doutrina clássica, os princípios das leis têm quatro funções: a) inspiradora do legislador; b) interpretativa; c) suprimento de lacunas; d) sistematização do ordenamento, dando suporte a todas as normas jurídicas, possibilitando o equilíbrio do sistema.

Especificamente, no princípio interpretativo, os princípios ganham especial destaque, pois eles norteiam a atividade do intérprete na busca da real finalidade da lei e também se ela está de acordo com os princípios constitucionais. Segundo a doutrina, violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma, pois é desconsiderar todo o sistema de normas.



Interpretando a redação do transcrito dispositivo, notadamente conclui-se que não há qualquer transcrição expressa que vede o remanejamento de posto daquele vigilante. Por certo, na melhor regra da hermenêutica jurídica, a lei não contém palavras inúteis, assim, não é preciso muito esforço intelectual para se concluir que a intenção da norma foi GARANTIR O EMPREGO E NÃO A MANUTENÇÃO DO EMPREGADO NO MESMO POSTO DE TRABALHO, pois, se assim o fosse, seria um verdadeiro absurdo, pois, a nenhum empregado celetista é assegurado o direito à inamovibilidade.

Mais uma vez, ratifica-se, o espírito da Consolidação das Leis do Trabalho é claro, o que deve sempre ser pautado é a MANUTENÇÃO do contrato de trabalho, de forma a não promover o desemprego, e não uma impossibilidade de readequação de posto de trabalho, já que tal providência é um direito potestativo do empregador para gerência e melhor adequação da prestação de serviços.

g. Do posicionamento da assessoria jurídica do tomador de serviços – SEPLAG/DF - manutenção do vínculo empregatício e não do posto

A Assessoria Jurídica Legislativa da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal expressamente reconheceu que "*a gestão da mão de obra deve ser realizada exclusivamente pela empresa terceirizada*" e "*na relação trabalhista firmada entre as empresas contratadas e seus empregados engajados na prestação do serviço contratado pela Administração*" não existe ingerência por parte do ente público, CABENDO À EMPRESA ADMINISTRAR A LOTAÇÃO DE SEUS FUNCIONÁRIOS.

Da mesma forma, ao ser analisado o texto legal previsto no artigo 1º da Lei nº 4.794/2012, que trata das normas específicas para licitação de serviços continuados no âmbito dos Poderes Públicos do Distrito Federal, a SEPLAG foi firme no seguinte entendimento:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



"Da leitura do supracitado artigo, verifica-se que, ao prever o aproveitamento, pela empresa sucessora, dos empregados terceirizados vinculados à empresa sucedida, o dispositivo garante a permanência dos trabalhadores na prestação do serviço anteriormente exercido, não havendo menção se a prestação necessariamente se dará no posto anteriormente ocupado".

Por sua vez, ao analisar a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria alusiva ao ano de 2016, a SEPLAG, por meio de sua assessoria jurídica, fortificou e manteve sua posição no sentido de ser IRRELEVANTE para fins de aproveitamento de mão-de-obra o Posto em que aquele vigilante prestava seus serviços, já que a espinha dorsal da Cláusula Trigésima Quarta do regulamento interno preza na GARANTIA DE EMPREGO e não pela vitaliciedade do Posto ocupado. Veja: *"Nesse sentido, entende-se pela necessidade do aproveitamento, pela empresa contratada, dos empregados anteriormente vinculados à empresa sucedida que exercem a atividade de vigilância e não apresentaram por escrito sua vontade em permanecer na empresa antiga, nos termos do parágrafo quinto da Cláusula Trigésima Quarta supracitada, independentemente se são remanescente os locais estabelecidos no Lote – 3 do Contrato nº 037/2017 firmado com a Administração, na medida em que o posto anteriormente ocupado é irrelevante para fins de aproveitamento da mão-de-obra já existente, já que o que se pretende é a segurança no emprego e não, necessariamente, na antiga lotação."*

A SEPLAG finaliza seu entendimento acerca do deslinde, *no sentido de que o artigo 1º da Lei nº 4.794/12 garante a absorção, pela empresa contratada, da mão-de-obra anteriormente vinculada à empresa antecessora cujo contrato foi rescindido, a fim de preservar o emprego, e não necessariamente a lotação (posto) dos empregados aproveitados.*

Por todo o exposto conclui-se que o PDL nº 332/2017, não deve prosperar, uma vez que o que se pretende com o mesmo é a manutenção do vigilante no POSTO ESPECÍFICO de trabalho, e pelo que se viu, a determinação imposta pela Lei nº 4.794/2012, é pelo aproveitamento do vigilante, com a manutenção de seu emprego.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Pelas razões expendidas, manifestamo-nos, finalmente, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº332, de 2017, apresentado pelo Deputado Chico Vigilante, sem reparos, no âmbito desta Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle.

Sala das Comissões, em 2017.


Robério Negreiros
Deputado Distrital
PSDB/DF
Deputado ROBÉRIO NEGREIROS - PSDB/DF
RELATOR