



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

PL nº 1.684/2013

PARECER OL \_\_\_\_\_ - CAS

**Sobre o PL nº 1.684, de 2013, que "dispõe sobre a contratação das empresas de transporte público como mecanismo de controle do patrimônio público do Distrito Federal".**

**Autor: Deputado Robério Negreiros**

**Relator: Deputado Olair Francisco**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se a esta Comissão de Assuntos Sociais - CAS, para parecer de mérito, a proposição acima epigrafada, cujo escopo é estabelecer normas para elaboração de editais de licitação e contratos de serviços continuados de transporte público coletivo no âmbito do Distrito Federal (*sic*), com o fim de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações.

Pelo art. 2º, obriga-se os editais a incluírem cláusula com autorização da empresa contratada à Administração contratante de retenção na fatura e o depósito direto dos valores devidos a título de décimo terceiro salário, férias e abono de férias, impacto sobre férias e décimo terceiro salário e multa do FGTS nas respectivas contas vinculadas dos trabalhadores da contratada, observada a legislação específica, a Lei do Distrito Federal nº 4.636, de 23 de agosto de 2011.

O art. 3º prevê que a nota fiscal ou fatura deve ser detalhada e acompanhada da comprovação do pagamento da remuneração, da regularidade fiscal e do cumprimento das obrigações trabalhistas correspondentes à última nota fiscal ou fatura que tenha sido paga pela Administração.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

O art. 4º lista regras que o edital poderá (*sic*) conter para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas na contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra.

O art. 5º determina que o pagamento das verbas destinadas ao pagamento das férias e 13º salários dos trabalhadores da contratada poderá ocorrer em conta vinculada.

No art. 6º, prazo de trinta dias da publicação para regulamentação da Lei pelo Poder Executivo.

Segue cláusula de vigência, na data da publicação.

Em sua Justificação, o autor alega que algumas empresas sonegam verbas de direitos laborais de seus empregados, para ampliar sua margem de lucro, gerando incontáveis ações trabalhistas, o que resultou na Súmula 331 do TST, que trata, no inciso IV, da responsabilidade subsidiária da Administração pelo não pagamento de débitos trabalhistas do contratado. Porém, o STF reiterou a constitucionalidade do §1º do art.71 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), proibindo a transmissão imediata da responsabilidade ao ente público no caso de inadimplemento do contratado.

Diante da manifestação suprema, o TST modificou seu entendimento sumulado, de modo a criar uma condição para a responsabilidade subsidiária, que é a incorreta fiscalização da execução contratual.

O autor cita jurisprudência do STJ no sentido de que, diante do risco de responsabilização da Administração pelas verbas trabalhistas não quitadas pela contratada, reputa-se legítima a adoção de medidas acautelatórias do erário, dirigidas a afastar eventual responsabilização subsidiária e preservar o interesse público, entendimento corroborado pelo TCU, no que respeita à fiscalização do contrato e à retenção de verbas, quando do interesse da Administração.

Segundo o autor, também é pacífico o entendimento de obrigar o contratado a comprovar, a cada fatura emitida contra a Administração contratante, que se encontra em dia com a seguridade social, devendo-se prever como sanção para o inadimplemento inclusive a própria rescisão do contrato, em atenção à



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

Constituição e à Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) e de forma a resguardar direitos do trabalhadores.

Pugna pela aprovação da proposição, em face da relevância da matéria.

No prazo regimental desta Comissão, não houve emendas.

### II- VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Assuntos Sociais – CAS - o exame do mérito e emissão de parecer das proposições que tratem de questões relativas a trabalho e relações de emprego, nos termos do art. 65, I, "b" e "h" do Regimento Interno desta Casa, *verbis*:

**Art. 65.** *Compete à Comissão de Assuntos Sociais:*

*I – analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito das seguintes matérias:*

.....

*b) questões relativas ao trabalho, previdência e assistência social;*

.....

*h) relações de emprego e política de incentivo à criação de emprego;*

Por tratar também de matéria típica de Direito Administrativo, relativa à proteção da Administração e do erário nos contratos licitados, compete igualmente à Comissão de Constituição e Justiça - CCJ – manifestar-se sobre o mérito, conforme prescreve o art. 63, III, "d", do mesmo Regimento Interno.

O exame do **mérito** funda-se na **conveniência e oportunidade** de uma proposição, mediante a avaliação da necessidade social da norma, sua relevância, efetividade e possíveis efeitos da proposta no trato da matéria por meio do instrumento normativo escolhido (no caso em comento, uma lei ordinária), adequação técnica e proporcionalidade da medida.

Questionamos sobre o problema que a proposição pretende resolver, para verificar se a solução proposta ataca efetivamente as causas do problema. A



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

análise da adequação técnica visa a prevenir medidas inócuas ou de baixo nível de eficácia jurídica ou social, ante o exame de sua viabilidade e utilidade para o alcance dos fins colimados, ou seja, dos parâmetros para avaliar a melhoria do bem estar geral ou de grupos específicos com a criação de uma medida legal, os resultados esperados, incertezas e riscos projetados a partir de sua aplicação.

Verificamos, também, se os custos para a implementação da medida são significativamente superados pelas consequências positivas, queremos dizer, pelo ganho social decorrente da norma jurídica aprovada.

Assim, sendo a análise de mérito de uma proposição a demonstração da **conveniência e oportunidade em se editar uma norma**, podemos definir "oportuno" como aquilo que vem a tempo, que é **tempestivo**, ou o que **vem a propósito**, enquanto a "conveniência" consiste na qualidade do que se mostra **útil, relevante, apto ou necessário**.

A proposição ora submetida ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais (PL nº 1.684/2013) - que trata dos editais e de instrumentos contratuais entre a Administração Pública e os particulares vencedores das licitações para a execução de serviços de transporte público coletivo - tem dois objetivos principais: a) resguardar os direitos trabalhistas dos empregados de empresas concessionárias ou permissionárias de serviços de transporte coletivo, assegurando o pagamento das obrigações trabalhistas aos empregados terceirizados, mediante a retenção, pela contratante, dos valores devidos a título de décimo terceiro salário, férias, abono de férias, multa de FGTS e outros e b) resguardar a Administração contratante de responder subsidiariamente por culpa *in vigilando*, quando as empresas descumprirem as obrigações trabalhistas, permitindo-lhe a tomada de medidas acautelatórias para proteger o erário público, consignando nos contratos a retenção cautelar dos valores das faturas para o pagamento de contribuições sociais, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e demais verbas trabalhistas.

Primeiramente, convém lembrar que o transporte público coletivo, rodoviário ou metroviário, é serviço público, prestado diretamente pelo Poder Público, como é o caso da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô-DF ou mediante concessão, na hipótese do transporte coletivo rodoviário urbano (ônibus) no Distrito Federal.

Conforme a Lei 8.666/1993 (Lei de licitações), *verbis*:



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

**Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.**

**§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995). (grifamos)**

Importa ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais, dentro de suas competências, a repercussão que a proposição tem para o trabalhador e para as relações de trabalho, nos contratos licitados pela Administração licitante.

Assim sendo, verifica-se que, enquanto o ente público pode questionar judicialmente sua responsabilidade e estabelecer regras, sem perda exponencial quando há inadimplência do contratado, o trabalhador - parte mais fraca nessa relação jurídica triangular - encontra-se desprotegido, a exemplo do que ilustra o dito popular: "na luta entre o rochedo e o mar, quem sempre perde é o marisco". Enquanto a Administração não tem sua sobrevivência ameaçada pela quebra de um contrato ou pela demora no adimplemento de uma obrigação, a subsistência do trabalhador e de sua família depende direta e urgentemente da retribuição pecuniária pelo seu trabalho e do adimplemento das obrigações trabalhistas pelo contratado.

No Direito do Trabalho, o princípio mais importante e lapidar é o da proteção ou "Princípio Protetor", o qual parte do pressuposto de que o trabalhador é a parte mais fraca da relação trabalhista (hipossuficiente) e, por isso, merece tratamento jurídico superior, promovendo-se, assim, o equilíbrio na relação de trabalho.

Américo Plá Rodriguez, doutrinador do Direito do Trabalho, fala da irrenunciabilidade dos direitos trabalhistas, também conhecido como Princípio da Indisponibilidade ou da Inderrogabilidade dos direitos trabalhistas. Significa que, em tese, não se admite que o empregado renuncie ou transacione os direitos trabalhistas assegurados pelo sistema jurídico trabalhista, já que tais normas, em sua grande maioria, são de ordem pública. Ou seja, as normas que regulamentam as relações de



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

trabalho não são dispositivas, não podem ser modificadas livremente pelo empregador. Ao inadimplir com suas obrigações de recolhimento e pagamento de verbas trabalhistas, o empregador (ou o contratado) está modificando o contrato de trabalho em prejuízo do trabalhador e desequilibrando a relação trabalhista.

A legislação jus trabalhista, além de ser favorável e incentivar alterações contratuais que beneficiem o empregado, também veda, como regra geral, alterações desfavoráveis ao empregado, uma vez que os riscos do empreendimento são exclusivos do empregador.

Sob essas premissas, entendemos que a faculdade que o projeto de lei em análise pretende conceder à Administração, de dispor no edital ou no contrato sobre a retenção na fatura e o depósito direto ao trabalhador de verbas trabalhistas devidas, é legítima, se coaduna com os princípios e normas do Direito do Trabalho e com os princípios constitucionais aplicável ao processo trabalhista, tais como o princípio da dignidade da pessoa do trabalhador (artigo 1º, III, CF); os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º, IV, CF); o Direito do Trabalho como direito social (artigo 6º CF); a proteção constitucional da família (artigo 226 CF) e o princípio da não discriminação (artigos 3º, IV; 5º, "caput" e I; 7º, XXX e XXXI, CF), favorecendo o trabalhador terceirizado, que não dispõe de meios de se proteger da inadimplência do empregador contratado pela Administração.

No site <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/11/transito-na-faixa-exclusiva-e-liberado-no-df-por-paralisacao-dos-rodoviaros.html>, reportagem de 26/11/2013, foi noticiada paralisação dos transportes públicos coletivos pelos rodoviários, *verbis*:

*Os rodoviários afirmam que há risco dos trabalhadores não receberem as verbas indenizatórias de 11 das 13 empresas que operam o transporte coletivo do DF. No início de novembro, o Ministério Público entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra a lei distrital que autoriza o GDF a assumir dívidas trabalhistas deixadas por empresas de transporte público\*.*

*A lei permite que o governo pague a despesa de R\$ 120 milhões de rescisão de contrato de cobradores e motoristas das empresas de ônibus que estão deixando o sistema depois que cinco empresas venceram licitação para operar na capital.*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

*O governo afirma que vai arcar com as despesas agora, mas cobrará a dívida das empresas quando for tratar da indenização. O Tribunal de Justiça vai julgar a questão, que ainda não tem data para ser analisada.*

*Em 22 de outubro, os deputados distritais aprovaram o projeto de lei que permite ao GDF pagar as rescisões trabalhistas dos rodoviários dispensados pelas empresas que estão deixando o sistema de transporte público.*

*Na ocasião, foi aprovada ainda a abertura de crédito suplementar ao orçamento do DF no valor de R\$ 54 milhões para o pagamento da primeira parcela de indenização aos trabalhadores. O acerto prevê 13º proporcional, período de férias vencidas, férias proporcionais e a multa sobre o FGTS.*

*O promotor de Justiça Antônio Suxberger afirma que os deputados não poderiam criar despesa para o transporte público, o que é vedado pela Lei Orgânica do DF. Ele alerta ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) já concluiu que o poder público não pode assumir encargos trabalhistas deixados por essas empresas.*

*O secretário José Walter Vazquez diz que o pagamento da dívida pelo GDF "não é o ideal", mas que é a melhor solução para não criar problemas no sistema de transporte.*

*De acordo com o MP, "a má gestão" do contrato por parte dos empresários não pode gerar despesas aos cofres públicos porque são de responsabilidade das companhias de ônibus, que são "devidamente remuneradas pela tarifa exigida ao usuário de transporte público".*

**\*Nota:** Presume-se que se refere à Lei nº 5.209, publicada em 30 de outubro de 2013, que "Altera a Lei nº 4.011, de 12 de setembro de 2007, que 'Dispõe sobre os serviços de transporte público coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências'".



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

Ante o exposto, percebemos que urge tomar medidas que assegurem a proteção do trabalhador das empresas contratadas pela administração mediante licitação para efetuarem o transporte público coletivo no Distrito Federal, tais como as que agora se apresentam ao exame desta Comissão, demonstrando que a proposição preenche o requisito da **oportunidade**, no mérito.

Quanto ao requisito da **conveniência**, ou seja, da necessidade, utilidade ou relevância das medidas propostas, convém fazer uma ressalva: encontra-se em vigor a Lei nº 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", que trata de matéria semelhante, sendo também mais abrangente que o Projeto de Lei nº 1.684/2013, ora sob análise. A norma - anexada ao processo - trata substancialmente da mesma matéria da proposição, sendo que as diferenças de conteúdo - relativamente ao interesse da Administração no resguardo do erário nos contratos licitados - e de forma precisam ser analisadas pela Comissão de Constituição e Justiça, em sede de adequação técnica da norma, cuja análise visa a prevenir medidas inócuas ou de baixo nível de eficácia jurídica ou social, ante o exame de sua viabilidade e utilidade para o alcance dos fins colimados.

Convém citar, ainda, a existência da Lei nº 5.209, de 30 de outubro de 2013, que "altera a Lei nº 4.011, de 12 de setembro e 2007, que *Dispõe sobre os serviços de transporte coletivo integrantes do Sistema de Transporte do Distrito Federal, instituído pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e dá outras providências*", a qual trata do pagamento, pelo órgão da Administração licitante, de "verbas rescisórias diretamente aos empregados contratados pelas empresas que não mais operarão no STPC/DF, sub-rogando-se o direito de crédito", portanto matéria semelhante à da proposição em epígrafe.

Assim entendido, esta Comissão de Assuntos Sociais limita-se a examinar os aspectos que integram suas competências, ou seja, a utilidade, necessidade e relevância da regulação da matéria para os trabalhadores das empresas concessionárias de transporte público coletivo, aplicando os critérios para análise da proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, dos benefícios da nova lei, dos parâmetros para avaliar a melhoria do bem estar geral ou do grupo específico,



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

com a criação de uma medida legal, os resultados esperados, incertezas e riscos projetados a partir de sua aplicação.

Ora, considerando que *"trabalho não é apenas o meio de subsistência do trabalhador, mas o sustento da vida social e o suporte de toda a produção de bens e serviços necessários à sua existência"* (SILVA, Antônio Álvares da. *Competência Penal Trabalhista*. São Paulo: LTR, 2006, p. 48), o salário é, por sua natureza, para o empregado, indubitavelmente necessário e dele indissociável. Tais características justificam a proteção conferida a tal parcela.

Nesse sentido, concluímos que a norma em epígrafe traz benefícios aos trabalhadores, garante o pagamento e evita a demora no recebimento de verbas trabalhistas, contribuindo para a harmonia social, o que demonstra a conveniência da proposição.

Deixamos de verificar se a proposta já se encontra contemplada nas leis anteriores e possíveis falhas de técnica legislativa e redação, em razão de essa análise fugir às competências desta Comissão.

Diante do acima argumentado, por apresentar os requisitos típicos da análise de mérito - conveniência e oportunidade - emitimos voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.684, de 2013, nesta Comissão de Assuntos Sociais.

Sala das Comissões,

**Deputado CELINA LEÃO**  
**Presidente**



**Deputado OLAIR FRANCISCO**  
**Relator**