



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
PARECER n. 00364/2024/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23225.000335/2021-21

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL DE SINDICATO. AUSÊNCIA DE PODER DE POLÍCIA DO SINDICATO.

I. Recebimento de notificação extrajudicial do SINTEAC - Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Asseio e Conservação de Juiz de Fora, exigindo a alteração do instrumento coletivo na prestação de serviços. Impossibilidade de alterar CCT usada no momento da contratação.

II. Dúvidas acerca dos efeitos de acordo firmado entre sindicato de categoria econômica e sindicato dos trabalhadores, diverso daquele originalmente indicado na CCT da licitação. Ausência de reflexos na contratação firmada com base na proposta apresentada na licitação.

III. Solução de conflito sobre correto enquadramento sindical deve observar a forma legal/normativa para autocomposição e, caso necessário, competência da Justiça do Trabalho para solução judicial.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta referente ao Contrato nº 31/2021, celebrado entre o *Campus* Juiz de Fora - IFRN e a empresa Total Prime Terceirização e Serviços EIRELI, para prestação de serviços de recepção, em razão do recebimento de **notificação extrajudicial** de sindicato profissional distinto daquele com o qual foi firmada a Convenção Coletiva de Trabalho - CCT utilizada na proposta vencedora da licitação (seq. 20 - fls. 276 e 278/279).

2. Consta nos autos que, no processo licitatório, na fase de propostas, a empresa Total Prime, apresentou Planilha de Custos e Formação de Preços com base na **CCT - 2021/2022 firmada entre o sindicato profissional SINTAPPI/MG e o sindicato patronal SINSERHT/MG**, sendo que a contratação, os aditivos e as repactuações foram formalizados com base nas CCTs entre o SINTAPPI/MG e o SINSERHT (seq. 21 - fls. 3/6).

3. No dia 26/02/2024, o ente assessorado recebeu e-mail do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Asseio e Conservação de Juiz de Fora - SINTEAC, contendo notificação extrajudicial exigindo a alteração da CCT utilizada na contratação, afirmando ser o sindicato representativo da categoria laboral da empresa contratada e enviando uma Ata de Reunião com o sindicato da categoria patronal SINSERHT-MG (seq. 20 - fl. 1).

4. Feito contato com a empresa contratada, esta se manifestou no sentido de manutenção da mesma norma coletiva utilizada na licitação, que fora pactuada pelos sindicatos SINSERHT-MG e SINTAPPI - MG, afirmando que *“resta incontroverso que o sindicato representativo desta empresa, bem como o da categoria de seus empregados são os SINSERHT-MG e SINTAPPI - MG, respectivamente, que abarca a base territorial do estado de Minas Gerais, conforme se infere nas CCT’s pactuadas por estes entes sindicais...”* (seq. 20 - fls. 283/289).

5. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

1. Edital e anexos (seq. 12 - fls. 76/145);
2. Contrato n. 31/2021, com vigência de 04/08/2021 a 04/08/2022, no valor anual de R\$322.377,60 (seq. 18 - fls. 73/);
3. primeiro e segundo termos de prorrogação, com vigência de 04/08/2022 até 04/08/2024 (seq. 19 - fls. 306/311 e seq. 20 - fls. 130/133);
4. ata de reunião dos sindicatos SINSERHT-MG e SINTEAC-MG (seq. 20 - fl. 1);

5. notificação extrajudicial SINTEAC-MG (seq. 20 - fls. 276 e 278/279);
6. consulta (seq. 21 - fls. 3/6).

6. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.
7. É o relatório.

1.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

9. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.
10. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.
11. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

2. RESPOSTA À CONSULTA

2.1. DOS EFEITOS DE UMA NOTIFICAÇÃO EXTRAJUDICIAL - INEXISTÊNCIA DE PODER DE POLÍCIA DE SINDICATO

12. O ente assessorado recebeu, via mensagem eletrônica, uma notificação extrajudicial de um sindicato laboral - SINTEAC-MG diferente do sindicato - - SINTAPPI-MG, com o qual foi firmada a CCT utilizada na proposta da empresa contratada. A referida notificação tinha como objetivo informar a suposta necessidade de alteração da norma coletiva, haja vista a alegada condição de ser aquele o sindicato da categoria profissional dos trabalhadores da empresa contratada (seq. 20 - fls. 276 e 278/279).

13. Primeiramente, importante esclarecer que um sindicato representativo, seja de uma categoria profissional, seja de uma categoria econômica, não detém poder de polícia para obrigar ao tomador de serviços a adoção dessa ou daquela medida, sob pena de alguma punição. Tampouco a "responsabilidade subsidiária" é imputada por um ente sindical, sua imputação exige a devida apreciação judicial, no bojo de um processo com direito a defesa e amplo contraditório.

14. Logo, a notificação extrajudicial recebida tem apenas a finalidade de trazer ao conhecimento da Administração a existência de uma divergência entre dois sindicatos, quanto à representação de uma categoria econômica, cujos desdobramentos e reflexos na contratação não são imediatos e nem automáticos como quer fazer crer o sindicato notificante SINTEAC/MG.

2.2. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAR CCT USADA NO MOMENTO DA CONTRATAÇÃO

15. Como relatado, a consulta diz respeito à possibilidade de, no curso do ajuste firmado com o ente assessorado, ser alterado o respectivo enquadramento sindical, com a mudança do sindicato representativo dos empregados da empresa contratada e, em consequência, eleito instrumento normativo coletivo diverso daquele indicado na proposta vencedora da licitação, para reger os direitos e garantias trabalhistas relativos à categoria profissional dos empregados alocados à prestação dos serviços contratados.

16. Tem-se que a **empresa utilizou determinada CCT para subsidiar sua proposta original e agora um outro sindicato profissional busca alterar as representações sindicais originalmente utilizadas, apresentando como razão para dar suporte à referida mudança uma Ata de Reunião entre tal sindicato e o sindicato da categoria econômica da contratada** (seq. 20 - fl. 1).

17. De início, vale esclarecer que, ao informar a vinculação a determinada CCT na sua proposta, essa **informação adere ao contrato e não pode ser alterada sem justificativa plausível**. Isto porque, **alterar a representação sindical equivale a alterar unilateralmente o contrato**, prerrogativa somente deferida à Administração, não a um sindicato, que sequer é parte na relação contratual.

18. A despeito do argumento acerca da dificuldade de identificar a atividade preponderante - e justamente por essa razão - no momento da licitação, a empresa é livre para indicar a CCT que seja mais adequada à sua estrutura e ao serviço prestado, devendo manter tal prática no curso da relação contratual. Existe, portanto, no início da relação, relativa liberdade para escolha da CCT mais adequada por parte da empresa.

19. A IN n. 05/2017, em seu ANEXO VII-A, item 6.2., determina que as empresas licitantes indiquem, quando da apresentação de suas propostas, os sindicatos, Acordos, Convenções ou Dissídios que regem as categorias profissionais vinculadas à execução do serviço, quando for o caso:

6.2. As disposições para apresentação das propostas deverão prever que estas sejam apresentadas de forma clara e objetiva, estejam em conformidade com o ato convocatório, preferencialmente na forma do modelo previsto Anexo VII-C, e contenham todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:

(...)

c) **a indicação dos sindicatos, Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que regem as categorias profissionais que executarão o serviço** e as respectivas datas-bases e vigências, com base na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO);

20. Depois de feita a escolha da CCT mais adequada, não pode haver manipulação ou alteração arbitrária do instrumento coletivo utilizado na repactuação, que se vincula ao CCT inicial, salvo fundadas razões para alteração posterior, o que não existe no presente caso.

21. Isso porque as bases que deram origem aos valores contratados são as mesmas que devem ser consideradas quando da repactuação contratual, para efeito de comprovação da majoração de preços, pena de modificação das condições efetivas da proposta, em afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

22. Nesse sentido, dispõe o art. 54, § 1º, da Instrução Normativa nº 05/2017 que *“A repactuação para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade disposta no caput, e que vier a ocorrer durante a vigência do contrato, é direito do contratado, e não poderá alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, conforme estabelece o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta”*.

23. Como se sabe, a repactuação encerra modalidade especial de reajustamento, aplicável tão-somente a contratos de serviços contínuos. Destina-se, em síntese, a recuperar os valores contratados da defasagem provocada pela inflação, vinculando-se não a um índice de preços, mas à efetiva alteração dos custos contratuais, que deve ser demonstrada analiticamente, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços.

24. No que se refere à variação de custos decorrentes da mão de obra, prevê a Instrução Normativa n.º 05/2017 que a repactuação deve estar prevista no instrumento convocatório *“com data vinculada ao Acordo ou à Convenção Coletiva ao qual o orçamento esteja vinculado”* (Anexo I, inciso XX), sendo que a contagem da anualidade, nesses casos, será feita a partir *“da data do Acordo, Convenção, Dissídio Coletivo de Trabalho ou equivalente vigente à época da apresentação da proposta”* (art. 55, inciso II).

25. Resta claro, portanto, que a indicação dos sindicatos patronal e dos empregados e a indicação do respectivo instrumento normativo que rege a categoria profissional alocada à prestação dos serviços são elementos que integram a composição das propostas e dos próprios preços contratados pela Administração.

26. Justamente por isso não é possível indicar uma dada convenção ou acordo, firmado por determinadas entidade sindicais, para embasar os preços ofertados na licitação, e outra convenção ou acordo diverso, celebrado por outras entidades, para regular as futuras repactuações, pois, dessa forma, as condições originais da proposta de preços, integrante do contrato, seriam indevidamente modificadas no decorrer da execução contratual, alterando a equação econômico-financeira do ajuste.

27. Em suma, o instrumento normativo que determina as balizas para a composição dos preços inicialmente contratados e para as futuras repactuações deve ser a convenção ou acordo coletivo indicado na proposta da empresa como aquele apto para reger as categorias profissionais que executarão o serviço contratado.

28. Vale ainda ressaltar que, a própria contratada não concorda com a alteração da CCT (seq. 20 - fls. 283/289), sendo vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, conforme art. 5, da IN 05/20217:

Art. 5º É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de:

(...)

VI - definir o valor da remuneração dos trabalhadores da empresa contratada para prestar os serviços, salvo nos casos específicos em que se necessitam de profissionais com habilitação/experiência superior a daqueles que, no mercado, são remunerados pelo piso salarial da categoria, desde que justificadamente;

(...)

29. O papel da Administração não é definir a remuneração dos trabalhadores da contratada, o que é vedado pelo Art. 5º da IN 05/2017, e sim fiscalizar o cumprimento das verbas indicadas na proposta, visando afastar eventual responsabilidade trabalhista:

Enunciado Consultivo n. 8

LICITAÇÕES

Constitui dever da Administração Pública fiscalizar ativamente os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (IN SEGES n. 05/2017), bem como comunicar a Procuradoria quando a diligente fiscalização mensal do contrato evidenciar o inadimplemento do contratado quanto aos encargos trabalhistas e sociais (Súmula n. 331 do TST), a fim de adoção das medidas cabíveis que se fizerem necessárias no âmbito judicial.

Fonte: Nota Técnica n. 00229/AAACF/PGF/AGU/2009. NUP 00407.000072/2020-36 (Seq. 107).

2.3. SOLUÇÃO DE CONFLITO SOBRE CORRETO ENQUADRAMENTO SINDICAL - NECESSIDADE DE OBSERVAR A FORMA LEGAL/NORMATIVA E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

30. Por outro lado, não se pode esquecer que a definição da convenção ou acordo coletivo a embasar os preços de um contrato administrativo não se faz por meio de mera “escolha” ou “eleição” por parte da empresa ou da Administração, pois apenas um sindicato é autorizado a representar uma mesma categoria profissional (e negociar seu respectivo salário normativo), numa mesma base territorial, conforme art. 516 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

Art. 516 - Não será reconhecido mais de um Sindicato representativo da mesma categoria econômica ou profissional, ou profissão liberal, em uma dada base territorial.

31. Para o caso de dúvida sobre o correto enquadramento sindical, registra-se que, de acordo com a CLT, a investidura sindical é conferida pelo Ministro do Trabalho e Emprego, por meio de “carta de reconhecimento”, na qual são especificadas a representação econômica ou profissional e a base territorial outorgadas:

Art. 519 - A investidura sindical será conferida sempre à associação profissional mais representativa, a juízo do Ministro do Trabalho, constituindo elementos para essa apreciação, entre outros:

- a) o número de associados;
- b) os serviços sociais fundados e mantidos;
- c) o valor do patrimônio.

Art. 520. Reconhecida como sindicato a associação profissional, ser-lhe-á expedida carta de reconhecimento, assinada pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, na qual será especificada a representação econômica ou profissional conferida e mencionada a base territorial outorgada.

Parágrafo único. O reconhecimento investe a associação nas prerrogativas do art. 513 e a obriga aos deveres do art. 514, cujo inadimplemento a sujeitará às sanções desta lei.

32. Segundo informação constante do site Ministério do Trabalho e Emprego (<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/sindicatos/cadastro-de-entidades> acesso em 15/04/2024), "*A competência do Ministério do Trabalho e Emprego para o registro de entidades sindicais é uma decorrência natural da manutenção do sistema da unicidade sindical, que visa a impedir que mais de um sindicato represente o mesmo grupo econômico, profissional ou específico na mesma base territorial, cumprindo ao Ministério zelar pela observância do princípio da unicidade sindical, em atuação conjunta com os terceiros interessados.*" Para a realização destas atribuições, o Ministério do Trabalho e Emprego é hoje o gestor de um **Sistema de Cadastro Nacional de Entidades Sindicais** que abriga as informações sobre as entidades sindicais.

33. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, já sumulou entendimento no sentido de que ao Ministério do Trabalho e Emprego compete zelar pela observância do princípio da unicidade sindical, nos seguintes termos:

Súmula nº 677 - Até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade.

34. Nos termos da Portaria MTE nº 3.472, de 4 de outubro de 2023, alterada pela Portaria MTE nº 3.543, de 19 de outubro de 2023, que dispõe sobre os procedimentos para o registro das entidades sindicais no Ministério do Trabalho e Emprego, a **solução de conflitos** sobre a representação sindical, até pode ser realizada por autocomposição (caput do art. 17, da Portaria), mas deve se submeter a aprovação pelo Diretor do Departamento de Relações do Trabalho da Secretaria de Relações do Trabalho, com fundamento em análise técnica da Coordenação-Geral de Registro Sindical:

Art. 17. A solução do conflito poderá resultar de autocomposição, mediação ou arbitragem, à escolha dos interessados, observados os preceitos da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, no que couberem.

§ 1º Na hipótese de solução do conflito, deverá ser juntado aos autos do processo do sindicato impugnado, em trâmite no sistema SEI/MTE, documento que informe, objetivamente, a representação acordada de cada entidade envolvida.

§ 2º **Aprovado o documento previsto no § 1º pelo Diretor do Departamento de Relações do Trabalho da Secretaria de Relações do Trabalho, com fundamento em análise técnica da Coordenação-Geral de Registro Sindical**, o sindicato impugnado será notificado, por meio do correio eletrônico, a incluir no sistema SEI/MTE, no prazo de 90 (noventa) dias, contado do envio da notificação, sob pena de indeferimento do pedido de registro:

(destaque nosso)

(...)

35. Ante o acima exposto, resta patente que apenas um acordo firmado entre os sindicatos SINSERHT-MG e SINTEAC-MG (seq. 20 - fl. 1) **não é a forma legal de resolução** de eventual controvérsia sobre a representatividade sindical.

36. Portanto, se, mesmo diante dos fundamentos expostos, sobrestarem dúvidas a respeito de qual CCT rege os salários das categorias profissionais envolvidas no presente contrato, recomenda-se a expedição de ofício ao Ministério do Trabalho e Emprego, para esclarecimento da questão.

37. Repise-se que, por estar o enquadramento sindical na esfera exclusiva de avaliação da empresa, não teria a Administração condições de aferir o acerto ou o desacerto da indicação da CCT mais adequada ao objeto do contrato em questão, de modo que, em caso de qualquer controvérsia relativa à correta aplicação de norma coletiva, competirá à Justiça do Trabalho dirimi-las nos termos do art. 625 da CLT:

Art. 625. As controvérsias resultantes da aplicação de Convenção ou de Acôrdo celebrado nos termos dêste Título serão dirimidas pela Justiça do Trabalho.

38. Assim, cabe ao setor competente decidir, com a possibilidade de acatar ou não as razões do presente parecer, nos termos do art. 50, parágrafo primeiro, da Lei n. 9.784/99, a seguir:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

3. CONCLUSÃO

39. Em face do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria manifesta-se esta Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos, **no sentido de que** o instrumento normativo a ser utilizado como parâmetro para as futuras repactuações do Contrato n.º 31/2021 deve ser a Convenção Coletiva de Trabalho celebrada entre o SINTAPPI/MG e o SINSERHT/MG, indicada na proposta da empresa como instrumento apto para reger as categorias profissionais alocadas à prestação dos serviços contratados e adotada para a composição dos preços inicialmente contratados, entendimento este a ser confirmado pela Administração, caso entenda pertinente, cabendo ao gestor proceder conforme disposto nos **itens 14, 25, 27, 29, 35 e 36**, respondendo-se objetivamente aos quesitos de dúvida nos seguintes termos:

i - O Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Asseio e Conservação de Juiz de Fora - SINTEAC, possui legitimidade para exigir da empresa Total Prime que siga a sua CCT em detrimento da já adotada pela empresa?

O sindicato não tem poder para exigir a alteração da representação sindical da categoria profissional. Existindo conflito de representação sindical, a solução pode ser feita por autocomposição, sob o crivo do Ministério do Trabalho e Emprego e, caso necessário, a controvérsia será resolvida pela Justiça do Trabalho.

ii - Considerando a atividade preponderante da empresa Total Prime, o SINTEAC é o sindicato ao qual deve se vincular a empresa e o contrato, considerando a alocação da mão de obra no município de Juiz de Fora?

Essa questão demanda consulta ao Ministério do Trabalho e Emprego, para verificar no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais - CNES, qual o sindicato que representa a categoria profissional na base territorial.

iii - Caso o pleito do SINTEAC seja deferido, há possibilidade de retroação dos efeitos da CCT ao início do contrato ou uma possível alteração do enquadramento sindical só teria efeitos futuros?

Eventual alteração do sindicato de representação profissional não modifica os termos da contratação firmada com a Administração Pública, em respeito à Constituição Federal e demais normas infralegais que norteiam as contratações públicas.

iv - Em sendo o caso de alteração da CCT ao qual a empresa Total Prime estaria vinculada, haveria a necessidade de alteração contratual para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato mediante termo aditivo com a adoção de nova planilha de custos e formação de preços?

Eventual alteração do sindicato de representação profissional não modifica os termos da contratação firmada com a Administração Pública, em respeito à Constituição Federal e demais normas infralegais que norteiam as contratações públicas.

40. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

41. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 15 de abril de 2024.

Maristela Menezes Plessim
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23225000335202121 e da chave de acesso 27601ae1



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1462208326 e chave de acesso 27601ae1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-04-2024 12:51. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
PARECER n. 00726/2024/NLC/ETRLIC/PGF/AGU

NUP: 23225.000335/2021-21

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SUDESTE DE MINAS GERAIS - IFSUDESTE MG

ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. PEDIDO DE REANÁLISE E ORIENTAÇÕES SOBRE DEMANDA PARA ALTERAÇÃO DE CCT USADA NA LICITAÇÃO.

I. Dúvidas jurídicas sobre a possibilidade de alteração do enquadramento sindical e da Convenção Coletiva de Trabalho a ser utilizada para embasar a repactuação de preços. **Impossibilidade de alterar CCT usada no momento da contratação.** Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Art. 54, § 1º, da Instrução Normativa nº 05/2017.

II. **Alteração das condições efetivas da proposta e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Impossibilidade. A empresa é responsável pela proposta apresentada, devendo arcar com o ônus de eventual erro.**

III. Recomendação de avaliar a realização de nova contratação.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de nova consulta referente ao **Contrato nº 31/2021**, celebrado entre o *Campus* Juiz de Fora - IFSudesteMG e a empresa Total Prime Terceirização e Serviços EIRELI, para prestação de serviços de recepção, em razão de novas dúvidas surgidas após reunião de mediação realizada pela Gerência Regional do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, em Juiz de Fora/MG, conforme relatado no OFÍCIO INTERNO Nº 1061 / 2024 - JFACGCONTR (doc. SIPAC 353).

2. Consta nos autos que, no processo licitatório, **na fase de propostas**, a empresa Total Prime, apresentou Planilha de Custos e Formação de Preços com base na **CCT - 2021/2022 firmada entre o sindicato profissional SINTAPPI/MG e o sindicato patronal SINSEHT/MG**, sendo que a contratação, os aditivos e as repactuações foram formalizados com base nas CCTs entre o SINTAPPI/MG e o SINSEHT.

3. No dia 26/02/2024, o ente assessorado havia recebido e-mail do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Asseio e Conservação de Juiz de Fora - **SINTEAC**, contendo notificação extrajudicial exigindo a alteração da CCT utilizada na contratação, afirmando ser o sindicato representativo da categoria laboral da empresa contratada (docs. SIPAC 326 e 328).

4. Em 15/04/2024, tendo em vista a submissão da situação para análise jurídica, com elaboração de questionamentos pelo ente assessorado, foi elaborada a manifestação jurídica no bojo do PARECER n. 00364/2024/NLC/ETRLIC/PGF/AGU (doc. SIPAC 337).

5. Agora, foi acrescentada informação sobre pesquisa feita junto ao "site" do MTE, na qual se constatou, a uma, inexistência de CCT entre SINSEHT e SINTEAC ao tempo da licitação; e a duas, existência de CCT entre os referidos sindicatos com vigência de 01/03/2023 a 31/12/2023 e 01/01/2024 a 31/12/2024.

6. Os autos referentes ao processo administrativo foram instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, no que interessa à presente análise:

- a. edital e anexos (seq. 12 - fls. 76/145 ou doc. 48 SIPAC);
- b. contrato n. 31/2021, com vigência de 04/08/2021 a 04/08/2022, no valor anual de R\$322.377,60 (seq. 18 - fls. 73/);

- c. primeiro e segundo termos de prorrogação, com vigência de 04/08/2022 até 04/08/2024 (seq. 19 - fls. 306/311 e seq. 20 - fls. 130/133);
 - d. ata de reunião realizada pela Gerência Regional do Trabalho e Emprego em Juiz de Fora - MG, para tratar da solicitação apresentada pelo SINTEAC (doc. SIPAC 348);
 - e. consulta ao site do MTE: inexistência de CCT entre SINSERHT e SINTEAC, em 2021 (doc. SIPAC 349);
 - f. consulta ao site do MTE: inexistência de CCT entre SINSERHT e SINTEAC, em 2022 (doc. SIPAC 350);
 - g. CCT SINTEAC-SINSERHT MG001072/2023 vigência 01/03/2023 a 31/12/2023 (doc. SIPAC 351);
 - h. CCT SINTEAC-SINSERHT MG000572/2024 vigência 01/01/2024 a 31/12/2024 (doc. SIPAC 352);
 - i. consulta no Ofício Interno Nº 1061/2024 - JFACGCONTR (doc. SIPAC 353).
7. Por razões de economia processual, os documentos relevantes à presente apreciação serão mencionados no corpo do parecer.
8. É o relatório.

1.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

9. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto.
11. Portanto, a análise quanto aos aspectos relativos à legislação aplicável à atividade-fim deve ser feita pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.
12. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica da presente consulta.

2. RESPOSTA À CONSULTA

13. A nova consulta traz fatos e informações adicionais, reapresentando a questão dos reflexos no **contrato administrativo (firmado após regular processo licitatório no ano de 2021)** decorrentes de mudança do sindicato representativo dos empregados alocados na prestação dos serviços.

14. As dúvidas derivam da referida mudança da representação sindical da categoria profissional, acarretar utilização de instrumento normativo coletivo diferente daquele indicado na proposta vencedora da licitação para reger os direitos e garantias trabalhistas relativos à categoria profissional dos empregados alocados à prestação dos serviços contratados.

15. Inicialmente, no que se refere à alteração da representação sindical dos empregados da contratada, cumpre-nos registrar, de pronto, que, respeitadas as regras de direito trabalhista e normas pertinentes, **não pode a Administração Pública, que apenas mantém com a empresa um contrato de prestação de serviço, imiscuir-se nesse particular.**

16. Do mesmo modo, também foge à Administração Pública competência para interferir no correto enquadramento sindical da empresa contratada diante de sua atividade preponderante, o que deve se dar de acordo com as normas de direito do trabalho **e à proposta apresentada pela empresa no momento da licitação.**

17. Ocorre que mudanças ou adequações, tanto da categoria profissional ou de sua atividade comercial preponderante, com a mudança da respectiva representação sindical, por óbvio, **não** tem o condão de **alterar as balizas dos contratos anteriormente firmados pela empresa**, muito menos os **contratos firmados com a Administração**, que

possuem regramento jurídico específico, garantindo a ambas as partes a manutenção, durante toda a execução do contrato, da relação de equilíbrio estabelecida no momento da contratação.

18. Isso porque as bases que deram origem aos valores contratados são as mesmas que devem ser consideradas quando da repactuação contratual, para efeito de comprovação da majoração de preços, pena de modificação das condições efetivas da proposta, em afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

19. Nesse sentido, dispõe o art. 54, § 1º, da Instrução Normativa nº 05/2017 que “*A repactuação para fazer face à elevação dos custos da contratação, respeitada a anualidade disposta no caput, e que vier a ocorrer durante a vigência do contrato, é direito do contratado, e não poderá alterar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, conforme estabelece o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo assegurado ao prestador receber pagamento mantidas as condições efetivas da proposta*”.

20. E nem se argumente que, segundo entendimento assente na jurisprudência dos Tribunais Regionais do Trabalho, o enquadramento sindical do trabalhador, em regra, decorre da atividade preponderante da empresa. É que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) já reconheceu ser possível o enquadramento de empregado terceirizado na categoria profissional dos empregados da empresa tomadora de serviços, e não da empresa prestadora dos serviços, em hipótese na qual as atividades desenvolvidas por esses empregados terceirizados estavam absolutamente dissociadas da atividade preponderante da empresa, tornando-se impróprio o enquadramento sindical desses trabalhadores de acordo com a regra geral. Confira-se:

RECURSO DE REVISTA DO RECLAMANTE. ENQUADRAMENTO SINDICAL. TERCEIRIZAÇÃO. Se a empregadora presta serviços variados em processos de terceirização e opta por filiar-se a sindicato que desenvolve atividade econômica específica, como é o da construção pesada, o fato de ela desenvolver outra atividade (a intermediação de mão-de-obra em fábrica de fertilizantes, onde empregou o reclamante) impede que possa impor aos respectivos empregados o enquadramento na categoria, para eles estranha, dos trabalhadores da construção pesada. Entre os males da unicidade sindical não se inclui o de impedir que o empregador adapte sua nova atividade preponderante à categoria econômica pertinente, sempre que tal se fizer necessário. Recurso de revista conhecido e provido.

(...)

Inteiro teor:

(...)

Conforme consignado no acórdão regional, o reclamante prestava serviço terceirizado em fábrica de adubo, na função de operador de pá carregadeira, não atuando, pois, em obra de construção pesada.

Se em outras circunstâncias seria a construção pesada a atividade preponderante da reclamada, o seu ingresso em atividade econômica diversa não poderá engessar o enquadramento sindical dos empregados que envolver nessa nova empreitada, cabendo-lhe adaptar contrato social (se for o caso) e filiação sindical à sua nova atividade. Entre os males da unicidade sindical não se inclui este, o de impedir que o empregador adapte sua nova atividade preponderante no âmbito de certa unidade produtiva à categoria econômica pertinente, sempre que tal se fizer necessário.

Assim, o reclamante deve ser representado pelo Sindicato dos Empregados e Trabalhadores das Indústrias de Fertilizantes e Adubos etc, ainda que seja empregado de empresa terceirizada, dada a correção do enquadramento sindical que está a postular.

Portanto, dou provimento ao recurso de revista para, reconhecendo que o reclamante está vinculado ao Sindicato dos Empregados e Trabalhadores das Indústrias de Fertilizantes e Adubos etc., determinar que lhe sejam aplicados os instrumentos coletivos firmados pelo referido sindicato.

(...)

Processo: RR - 54900-80.2004.5.04.0122 Data de Julgamento: 28/04/2010, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 07/05/2010.

21. Nesse mesmo sentido, posicionou-se o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, como se colhe do precedente a seguir transcrito:

Enquadramento sindical. Empregado de empresa de prestação de serviços. Lícito o enquadramento segundo a atividade preponderante na empresa tomadora de serviços. Diante da possibilidade da 'terceirização', da colocação de empregado de empresa prestadora de serviços laborando lado a lado com empregado da tomadora dos serviços em funções ligadas à atividade-fim desta, possível é o enquadramento sindical deste prestador de serviços na mesma categoria profissional daquele, haja vista as peculiaridades do trabalho que desenvolvem, das necessidades que possuem, das reivindicações que lhes são comuns. Dissociado se encontra esse trabalhador da categoria que lhe confere a atividade preponderante da empresa que o contratou como empregado, mera administradora desses contratos, devendo nela ser enquadrados apenas os seus empregados ligados a essas atividades.

(TRT da 2ª R., Recurso Ordinário, Processo nº 02990312239, Acórdão nº 20000345819, 6ª T., j. 04.07.2000, Relª Sônia Aparecida Gindro)

22. Da leitura dos acórdãos acima citados, verifica-se que os Tribunais consideraram que, nos casos em que uma mesma empresa presta variados serviços de terceirização e emprega várias categorias profissionais, que desempenham funções de diversas naturezas, o correto enquadramento sindical e a consequente identificação do instrumento normativo que rege a categoria profissional envolvida na prestação dos serviços terceirizados deve levar em conta a natureza das funções efetivamente desempenhadas pelos profissionais, ficando seus salários normativos vinculados às CCT's de cada categoria profissional, e não, necessariamente, a CCT firmada pelo sindicato que representa a atividade preponderante da empresa.

23. Assim, com respaldo no entendimento das Cortes Trabalhistas, as CCT's MG001072/2023 e MG000572/2024 firmadas pelo SINSERHT (sindicato patronal) com o SINTEAC (sindicato profissional), não são, necessariamente, as únicas que podem reger a categoria profissional alocada no contrato administrativo.

24. Outro ponto de extrema importância para orientar o ente assessorado, diz respeito à **responsabilidade da licitante/contratada ao apresentar sua proposta de preços no procedimento licitatório**, conforme explicitamente previsto nas **regras postas na IN 05/2017 e reproduzidas no Edital do certame:**

IN 05/2017

Art. 63. **A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los** caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O disposto no **caput** deve ser observado ainda para os custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores providos com o quantitativo de vale-transporte.

(...)

EDITAL

6. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

(...)

6.5. Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, **trabalhistas**, tributários, comerciais e quaisquer outros **que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços**, apurados mediante o **preenchimento do modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme anexo deste Edital;**

(...)

6.11. **Os preços ofertados, tanto na proposta inicial, quanto na etapa de lances, serão de exclusiva responsabilidade do licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.**

(grifos nossos)

25. Como registrado acima, a regra editalícia adverte aos licitantes que os preços ofertados na proposta não sofrerão alteração, seja por erro, omissão **ou qualquer outro pretexto**. Logo, por se tratar de **modificação da proposta original não cabe o repasse pela contratada do ônus de aumento nos preços contratados derivados de eventual alteração de enquadramento sindical**.

26. Assim, cabe ao setor competente decidir, com a possibilidade de acatar ou não as razões do presente parecer, nos termos do art. 50, parágrafo primeiro, da Lei n. 9.784/99, a seguir:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

3. OBSERVAÇÕES COMPLEMENTARES

27. Apesar de não ter sido objeto de questionamento, não é demais alertar o gestor para avaliar a realização de nova contratação, ante a possibilidade de surgir eventual passivo trabalhista.

28. Verifica-se que o Contrato n. 31/2021, tem sua **vigência até 04/08/2024**, recomendando-se seja levada em conta essa situação controversa sobre o uso da CCT utilizada na proposta, para o fim de ser **avaliada a inexistência de vantagem na prorrogação contratual**.

4. CONCLUSÃO

29. Em face do exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria manifesta-se esta Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos, no sentido de que a alteração do enquadramento sindical, embora juridicamente possível, não tem o condão de alterar as balizas do Contrato Administrativo n.º 31/2021, anteriormente firmado, cabendo ao gestor proceder conforme disposto nos **itens 17, 19, 23, 25 e 28, respondendo-se objetivamente aos quesitos de dúvida nos seguintes termos:**

i - Caso o pleito do SINTEAC seja deferido e, considerando a mediação realizada junto ao Ministério do Trabalho, há possibilidade jurídica de retroação dos efeitos da CCT ao início DA VIGÊNCIA DA CCT DE 2023 ou uma possível alteração do enquadramento sindical só teria efeitos futuros? Seria possível a utilização da CCT de 2024 com efeitos financeiros a partir de sua vigência inicial (Janeiro/2024)?

Existe regra editalícia que adverte aos licitantes que os preços ofertados na proposta não sofrerão alteração, seja por erro, omissão ou qualquer outro pretexto. Logo, por se tratar de modificação da proposta original não cabe o repasse pela contratada do ônus de aumento nos preços contratados derivados de alteração de enquadramento sindical.

ii - Em sendo o caso de alteração da CCT ao qual a empresa Total Prime estaria vinculada, haveria a POSSIBILIDADE de alteração contratual para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato mediante termo aditivo com a adoção de nova planilha de custos e formação de preços?

Não há possibilidade de alteração contratual, por se tratar de modificação da proposta original.

30. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC n° 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo

conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

31. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 13 de junho de 2024.

Maristela Menezes Plessim
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23225000335202121 e da chave de acesso 27601ae1



Documento assinado eletronicamente por MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1524971915 e chave de acesso 27601ae1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARISTELA PLESSIM, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-06-2024 09:28. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
