



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 32/2020

Referência : Correio Eletrônico. PGEA nº 0.02.000.000173/2019-71.
Assunto : Administrativo. Serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Modelo de execução contratual. Realocação de empregados terceirizados pela empresa contratada.
Interessado : Coordenadoria de Administração. Procuradoria da República em Rondônia.

Trata-se de consulta encaminhada pelo Senhor Coordenador de Administração da Procuradoria da República em Rondônia – PR/RO, nos seguintes termos:

Considerando que nos contratos onde há o regime de dedicação exclusiva de mão de obra todos os custos do empregado já são pagos à contratada pela contratante;

Considerando o disposto no Art. 17, inciso II, da IN 05/2017 (trecho abaixo);

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o **modelo de execução contratual** exija, dentre outros requisitos, que:

I - os empregados da contratada fiquem à **disposição nas dependências da contratante** para a prestação dos serviços;

II - a contratada **não compartilhe os recursos humanos e materiais** disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e

III - a contratada possibilite a **fiscalização pela contratante** quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Diante do exposto, na hipótese de haver ponto facultativo ou feriado regimental do órgão, em que não haja necessidade da prestação de um serviço terceirizado e havendo liberação do órgão (suspensão dos serviços), sem prejuízo do pagamento à contratada (como se dia de trabalho fosse), a empresa contratada poderá aproveitar (realocar) em outros contratos os funcionários que, de regra, estão alocados no órgão contratante? Ou seja, poderá alocar o funcionário para trabalhar em outro lugar no dia em que não prestar o serviço no órgão contratante, mas for dia útil no setor privado?

Importante anotar que, embora não haja vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a contratante, é sabido a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública nesse tipo de contrato

em razão da SÚMULA 331-TST. Dito isso, o trabalhador da empresa terceirizada tem no seu registro junto à seguridade social que o tomador do serviço terceirizado é o órgão X (contratante), visto que Art. 219, § 5º, do Decreto nº 3048/99 (regulamento da previdência social) dispõe que "o contratado deverá elaborar folha de pagamento e Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social distintas para cada estabelecimento ou obra de construção civil da empresa contratante do serviço". Essa comprovação de alocação da mão de obra é o principal meio que o empregado tem de comprovar que prestou EXCLUSIVAMENTE serviço em tal órgão contratante. Quando ele é realocado, de maneira eventual, para laborar em outro lugar, a princípio, para fins da seguridade social, ele está alocado exclusivamente ao órgão contratante informado pela empresa nos relatórios SEFIP.

2. Em exame, cumpre registrar inicialmente que, consoante Instrução Normativa Seges/MPDG nº 5/2017, art. 5º, VII, é vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, a exemplo de se conceder aos trabalhadores da contratada direitos típicos de servidores públicos, tais como recesso e ponto facultativo.

3. Ademais, a concessão de recessos de final de ano aos terceirizados, sem previsão contratual, poderá configurar pagamento de serviços não prestados, o que afrontaria o princípio da legalidade e da economicidade, tornando passível de responsabilização o gestor público por dano ao erário, conforme manifestação do eg. Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 5963/2018 – 2º Câmara, *in verbis*:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, incisos I e II, 17, 18 e 23, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207, 208, e 214, incisos I e II, do Regimento Interno, em:

(...)

9.5. cientificar ao Instituto Nacional de Educação de Surdos que:

(...)

9.5.2. a concessão de recessos de final de ano e de carnaval a trabalhadores terceirizados, sem previsão contratual, conforme observado pelo controle interno nos Relatórios de Auditoria da CGU/RJ 201603156 e 201700464, poderá configurar pagamento por serviços não prestados, o que afrontaria o princípio da legalidade e da economicidade e tornaria passível a responsabilização do gestor por dano ao erário, de modo que devem ser tomadas providências que previnam a ocorrência futura dessa falha.

4. Com relação à situação apresentada, sobre a possibilidade da empresa contratada realocar o empregado terceirizado para trabalhar em outro lugar no dia em que não prestar o serviço no órgão contratante, mas for dia útil no setor privado, cabe notar que a mencionada IN Seges/MPDG nº 5/2017 traz, em seu artigo 17, citado pelo consultante, os requisitos de execução do contrato de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

5. Assim, na contratação de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva, os empregados da empresa contratada ficam, em geral, à disposição nas dependências da contratante. O parágrafo único do mesmo artigo apresenta um permissivo de a prestação ocorrer em local fora das dependências do órgão contratante, pois prevê que “Os serviços de que trata o *caput* poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, **desde que não seja nas dependências da contratada** e presentes os requisitos dos incisos II e III. “

6. Da leitura do *caput* e dos incisos do artigo 17, em conjunto com o seu parágrafo único, é possível depreender que a prestação de serviços fora das dependências do órgão ou entidade contratante é possível desde que esta não ocorra nas dependências da contratada, mantendo-se, ainda, as exigências de que a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais de uma contratação para execução simultânea de outros contratos e possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

7. Desse modo, é clara a proibição, para a prestação dos serviços em tela, de compartilhamento de recursos humanos e materiais de uma contratação para a execução simultânea de outros contratos.

8. Além disso, a fiscalização quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos é requisito obrigatório a ser realizado pela contratante. Sobre esse ponto, cumpre destacar trecho do Voto do Ministro Relator Ubiratan Aguiar, no Acórdão nº 446/2011 – Plenário, do Tribunal de Contas da União:

Voto

(...)

IV

25. O terceiro e último achado de auditoria diz respeito à fiscalização ou supervisão omissa por parte do Ministério da Integração Nacional – MI, que trouxe como consequência tanto a ocorrência dos pagamentos aos funcionários das empresas contratadas em patamares inferiores aos discriminados nas propostas vencedoras da licitação, quanto a inviabilidade de se verificar se os recolhimentos trabalhistas e previdenciários estão sendo efetuados em conformidade com a legislação, posto que, neste último caso, **as guias de recolhimento da previdência social e do FGTS em nome das empresas contratadas foram confeccionadas de forma genérica, impossibilitando verificar: a) se os trabalhadores alocados e medidos em cada contrato estavam inseridos no recolhimento da empresa, b) se o valor recolhido corresponde ao salário pago ao empregado e c) se o valor do salário que a empresa afirmou que iria pagar ao empregado na proposta e no contrato está sendo efetivamente pago por ela.**

26. A justificativa, dente outras, de que não competiria ao Ministério da Integração Nacional – MI verificar o valor pago pelas contratadas aos seus empregados não merece acolhida.

27. A omissão no dever de fiscalizar e acompanhar os contratos por parte da contratada faz surgir a possibilidade de responsabilização solidária da Administração pelos encargos previdenciários resultantes da execução contratual, como estabelece o §2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93, bem como de responsabilidade subsidiária atribuída à Administração quanto aos encargos trabalhistas, no caso o FGTS, conforme jurisprudência firmada no Tribunal Superior do Trabalho, por meio da Súmula nº 331. (grifos nossos)

9. Da leitura da transcrição acima, percebe-se que uma fiscalização omissa dos contratos por parte da contratante impossibilitou averiguar alguns requisitos previstos contratualmente, inclusive se os trabalhadores alocados em cada contrato estavam inseridos no recolhimento da empresa ou se os recolhimentos trabalhistas e previdenciários estavam sendo efetuados em conformidade com a legislação.

10. Infere-se, portanto, que a fiscalização realizada pela contratante na execução do contrato é de observância obrigatória, e se mostra ainda mais importante quando a prestação de serviços no modelo de regime de dedicação exclusiva de mão de obra ocorrer fora das dependências do órgão ou entidade, conforme previsão do supracitado parágrafo único do art. 17 da IN Seges/MPDG nº 05/2017, uma vez que aumenta a possibilidade de se incorrer numa fiscalização deficiente dos recursos humanos diante da dificuldade em se realizar a supervisão de empregados alocados aos seus contratos.

11. No âmbito do Ministério Público Federal, a Portaria SG/MPF Nº 174, de 20 de março de 2019, regula, nos artigos 28 a 33, a fiscalização administrativa nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, atribuindo ao fiscal administrativo a

responsabilidade por verificar o cumprimento das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas pela contratada, entre os quais cabe destacar:

Art. 28. No primeiro mês de prestação de serviços referente aos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a fiscalização administrativa deverá:

I - solicitar à contratada a entrega da ficha cadastral preenchida pelos empregados terceirizados, contendo:

- a) **nome completo;**
- b) dados de pró-equidade de gênero e raça;
- c) cargo ou função;
- d) valor do salário;
- e) **horário do posto de trabalho;**
- f) número do registro geral (RG) e do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- g) indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando couber;
- h) exames médicos admissionais dos empregados que prestarão os serviços; e
- i) Carteira de Trabalho e Previdência Social.

II - promover reunião, com a sua participação, entre o preposto da empresa e os empregados terceirizados, quando estes serão informados de seus direitos previstos em contrato, esclarecendo que estão autorizados a noticiar à Administração local do MPF o descumprimento de quaisquer desses direitos; e

III - caso a empresa seja optante pelo Simples Nacional, exigir que ela apresente documento probatório de que não recolhe impostos ou contribuições na forma do Simples Nacional.

§ 1º A ficha cadastral, a ser preenchida por autodeclaração, a que se refere o inciso I deste artigo será o formulário para inclusão de novos terceirizados no Sistema de Gestão Administrativa.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, às novas admissões de empregados terceirizados.

Art. 29. **Cabe ao fiscal administrativo do contrato solicitar à contratada a entrega de quaisquer dos seguintes documentos relativos aos empregados terceirizados:**

I - extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante;

II - cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou entidade contratante;

III - cópia dos contracheques dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários;

IV - comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação, entre outros), a que estiver obrigada por força de lei ou de

Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho, relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado;

V - comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato; e

VI - entrega de cópia da documentação abaixo relacionada, quando da extinção ou rescisão do contrato, após o último mês de prestação dos serviços, no prazo definido no contrato:

a) termos de rescisão dos contratos de trabalho dos empregados prestadores de serviço, devidamente homologados, quando exigível pelo sindicato da categoria;

b) guias de recolhimento da contribuição previdenciária e do FGTS, referentes às rescisões contratuais;

c) extratos dos depósitos efetuados nas contas vinculadas individuais do FGTS de cada empregado dispensado; e

d) exames médicos demissionais dos empregados dispensados.

Art. 30. O exame da comprovação do recolhimento do INSS e do FGTS pela contratada será realizado por meio de extratos fornecidos pelos empregados, por amostragem.

Parágrafo único. Os empregados deverão ter seus extratos avaliados ao final de um ano, podendo a análise ser realizada mais de uma vez, a fim de garantir o benefício da expectativa do controle.

Art. 31. Detectada irregularidade nos depósitos do FGTS ou nos recolhimentos ao INSS, o fiscal administrativo do contrato poderá ampliar a amostra examinada a fim de verificar se o evento representa caso isolado ou impropriedade de maior relevância.

§ 1º Para fins deste artigo, considera-se caso isolado a identificação de irregularidades pontuais e esporádicas que não caracterizem má fé ou desídia da contratada.

§ 2º Configurado caso isolado, a contratada deverá comprovar a regularização do problema no prazo definido pelo fiscal administrativo do contrato.

§ 3º Ultrapassado o prazo previsto para regularização ou na hipótese de recorrência de eventos de mesma natureza, a unidade de gestão do contrato deverá dar ciência, conforme o caso, ao Ministério da Economia.

§ 4º Não se tratando de caso isolado, além da medida prevista no § 3º o fato deverá ser informado à autoridade competente, sugerindo a abertura de procedimento para apuração de fatos relativos a possível descumprimento contratual. (grifos nossos)

12. Assim, percebe-se a responsabilidade da contratante de acompanhar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias da contratada junto aos empregados vinculados à execução do contrato em regime de dedicação exclusiva. Isso porque, conforme destacado pelo consulente, a folha de pagamento e a guia de recolhimento do FGTS deve ser elaborada separadamente para cada estabelecimento ou obra da construção civil da empresa contratante do serviço. Dessa forma, para fins previdenciários, o empregado da contratada está

prestando serviço exclusivamente para a contratante, impossibilitando, durante a execução do contrato, sua alocação para prestar serviços referentes a outro contrato.

13. Em face do exposto, somos de parecer que a prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra fora das dependências do órgão contratante somente será possível quando esta não ocorrer nas dependências da contratada, mantidas as exigências de que a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais de uma contratação para execução simultânea de outros contratos e possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos, conforme o parágrafo único do art. 17 da IN Seges/MPDG nº 5/2017.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 23 de janeiro de 2020.

MÁRCIA BARROS DE OLIVEIRA
Chefe da DILEG

JOSÉ GERALDO DO E. SANTO SILVA
Coordenador de Orientação de Atos
de Gestão

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES
Secretária de Orientação e Avaliação Substituta

Aprovo.
Encaminhe-se à PR/RO e à SEAUD.
Em 23/1/2020.

Aprovo.
Encaminhe-se à PR/RO e à SEAUD.
Em 23/1/2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00000182/2020 PARECER nº 32-2020**

.....
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **24/01/2020 18:11:24**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARILIA DE OLIVEIRA TELLES**

Data e Hora: **24/01/2020 17:40:47**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARCIA BARROS DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **24/01/2020 17:36:56**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **24/01/2020 17:07:38**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 72E45ACB.5A8640FB.11CBBE90.E5A473B1