

# **ROTEIRO PRÁTICO PARA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS**

Brasília

2023

## INTRODUÇÃO

A terceirização tratada neste *Roteiro Prático* é a contratação de prestação de serviços nas atividades-meio de órgãos públicos, já que a terceirização das atividades finalísticas da Administração Pública continua proibida.

Com efeito, no âmbito federal, o Decreto nº 9.507/2018, que “Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”, determina no artigo 3º:

*Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:*

*I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;*

*II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;*

*III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e*

*IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.*

*§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.*

Embora se trate de um Decreto federal, sabe-se que compete à União expedir “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”.

Logo, à míngua de norma específica na novel Lei n. 14.133/2021, aplica-se o referido Decreto aos Estados e Municípios, pois seus princípios gerais coadunam-se com o princípio da organização funcional da Administração Pública.

Assim, não obstante a autonomia das esferas administrativas, Estados e Municípios não podem legislar de forma mais ampla no estabelecimento do espectro de serviços que podem ser terceirizados.

Portanto, somente os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios podem ser terceirizados, e não pode haver ingerência da Administração Pública sobre os empregados das empresas prestadoras de serviços.

Além disso, a União firmou acordo judicial com o Ministério Público do Trabalho, ainda em vigor, no sentido de proibir a terceirização das atividades finalísticas. Assim, por mais este motivo, a União somente pode terceirizar atividades instrumentais ou acessórias, as chamadas atividades-meio.

E, mais, nas atividades-meio, a União está proibida de contratar cooperativas de trabalho que apenas fornecem mão de obra, nos termos de acordo judicial também firmado com o MPT, válido em todo o território nacional.

No que se refere às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelos entes públicos, deve ser observado o art. 4º do Decreto nº 9.507/2018:

*Art. 4º Nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista controladas pela União, não serão objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários, exceto se contrariar os princípios administrativos da*

*eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:*

*I - caráter temporário do serviço;*

*II - incremento temporário do volume de serviços;*

*III - atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual e segura, que reduzem o custo ou for menos prejudicial ao meio ambiente; ou*

*IV - impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere.*

*§ 1º As situações de exceção a que se referem os incisos I e II do **caput** poderão estar relacionadas às especificidades da localidade ou à necessidade de maior abrangência territorial.*

*§ 2º Os empregados da contratada com atribuições semelhantes ou não com as atribuições da contratante atuarão somente no desenvolvimento dos serviços contratados.*

*§ 3º Não se aplica a vedação do **caput** quando se tratar de cargo extinto ou em processo de extinção.*

*§ 4º O Conselho de Administração ou órgão equivalente das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União estabelecerá o conjunto de atividades que serão passíveis de execução indireta, mediante contratação de serviços.*

## 1. PARA UMA BOA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO É NECESSÁRIO UM CORRETO PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO

- **Elaborar Matriz de Risco**, isto é, a cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, no caso das contratações de serviços, a listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência (art. 6º, XVII, “a”);
- No planejamento da licitação, deve-se realizar a análise dos riscos que podem comprometer a boa execução contratual (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021) e especificar os seguros obrigatórios previamente definidos no contrato (art. 22, § 2º, III, da Lei nº 14.133/2022), transferindo-os para a contratada, que deverá pagar a seguradora, e a Administração Pública ressarcirá o valor, incluindo-o na Planilha de Custos e Formação de Preços do contrato (art. 103, § 3º da Lei nº 14.133/2021);
- **Verificar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias (art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021)**. Essa providência é importante para assegurar o uso racional dos recursos públicos, efetuando contratações de trabalhadores terceirizados necessários para o volume de execução de serviços e evitando falta de recursos para pagar à contratada, e, por conseguinte, aos trabalhadores.
- **Estabelecer que as empresas licitantes, na fase de habilitação, apresentem:**
  - a) Balanço patrimonial, Demonstração de Resultado de Exercício (DRE) e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais (art. 69, I, da Lei nº 14.133/2021);
  - b) Certidão Negativa de Falência, Recuperação Judicial ou Recuperação Extrajudicial (art. 69, II, da Lei nº 14.133/2021);
  - c) Declaração de contratos firmados com a iniciativa privada e Administração Pública, vigentes na data da sessão pública de abertura da licitação (art. 69, § 3º da Lei nº 14.133/2021);

- d) Periodicamente, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, consulta periódica ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), como forma de antecipar uma tendência da empresa de vir descumprindo obrigações trabalhistas em outros contratos (art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021);
  - e) Comprovação de regularidade fiscal (art. 63, III, da Lei nº 14.133/2021);
- **Estabelecer o dever, da comissão de licitação, de avaliar a capacidade da empresa a ser contratada**, à vista da proposta apresentada, de arcar com o custo dos encargos sociais trabalhistas, inclusive quanto ao custeio das medidas de proteção da saúde e segurança dos trabalhadores, englobando, por exemplo, o fornecimento dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), o pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade, a elaboração e implementação do Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) e do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), dentre outras medidas de saúde e segurança do trabalho.

## 2. REGRAS DO EDITAL QUE AUXILIAM A FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

O edital deverá conter cláusulas que assegurem a correta execução do contrato que vier a ser firmado. Por isso, o edital deve prever cláusulas com:

- Especificação do objeto do contrato;
- Definição do local e prazo de entrega do material ou execução da obra ou serviço, bem como dias e horários de atendimentos;
- Esclarecimento de que, na assinatura do contrato, a empresa e/ou seu preposto estão cientes das obrigações assumidas na contratação, inclusive cumprimento das cotas legais, nos termos do 116 da Lei nº 14.133/2021 (“Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas; art. 92, XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na

licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz”);

- Vigência contratual - início e término da vigência;
- Prazo para a empresa responder a notificação, encaminhada pela Administração Pública, sobre inexecução parcial ou total do contrato, informando sobre a devida regularização;
- Advertência de que, se a contratada não corrigir as irregularidades detectadas pelo fiscal do contrato, poderá ser imposta penalidade contratual;
- Exigência de capacidade técnica, comprovada mediante a apresentação, pela empresa licitante, de cópia(s) de contrato(s), atestado(s), declaração(ões) ou outros documentos idôneos que comprove(m) que possui experiência mínima de 3 (três) anos, ininterruptos ou não, na prestação de serviços terceirizados, compatíveis com o objeto licitado.
- A obrigação de a empresa contratada:
  - a) manter sede, filial ou escritório no local da prestação de serviços, com capacidade operacional para receber e solucionar qualquer demanda da Administração Pública, bem como realizar todos os procedimentos pertinentes à seleção, treinamento, admissão e demissão dos empregados, conforme art. 118 da Lei nº 14.133/2021 (“O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato”);
  - b) providenciar Cartão Cidadão expedido pela Caixa Econômica Federal (CEF) para todos os empregados;
  - c) providenciar senha para que o trabalhador tenha acesso ao Extrato de Informações Previdenciárias;
  - d) exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas (art. 121, § 3º, I, da Lei nº 14.133/2021);



- e) manter número de empregados compatível com a quantidade de serviços a serem prestados;
- f) fixar o domicílio bancário dos empregados terceirizados no município no qual serão prestados os serviços;
- g) autorizar a abertura de conta vinculada ao contrato de prestação de serviços, na qual serão feitas as provisões para o pagamento de férias, 13º salário e rescisão contratual dos trabalhadores da contratada (art. 121, § 3º, III, da Lei nº 14.133/2021);
- h) condicionar os pagamentos à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato (art. 121, § 3º, II, da Lei nº 14.133/2021);
- i) em caso de inadimplemento ou não apresentação de documentos comprobatórios de pagamentos ou apresentação de certidões, efetuar diretamente o pagamento mensal das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado ( art. 121, § 3º, IV, da Lei nº 14.133/2021);
- j) estabelecer que os valores destinados ao pagamento das férias e do décimo terceiro salário, das ausências legais e das verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador (art. 121, § 3º, V, da Lei nº 14.133/2021);
- k) estabelecer que o recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (art. 121, § 5º, da Lei nº 14.133/2021);
- l) exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos (art. 67, §5º da Lei nº 14.133/2021);



### **3. FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL**

#### **3.1. EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA NOMEAÇÃO DOS FISCAIS E GESTORES DOS CONTRATOS**

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 determina que caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à fiscalização dos contratos. Esses agentes públicos devem ser servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

Embora o inciso I do art. 7º da referida Lei utilize a expressão “preferencialmente”, a interpretação sistemática da nova Lei permite que, aplicando-se o princípio da impessoalidade, seja restrita a nomeação a servidores e empregados públicos concursados.

O fiscal de contratos deve ser alguém treinado, e também não é recomendável efetuar gastos com treinamentos de pessoas que terão permanência temporária na Administração Pública, como é o caso dos exercentes de cargos em comissão.

A exigência de capacitação dos fiscais e gestores dos contratos está prevista no inciso II do art. 7º da Lei nº 14.133/2021, que exige que “possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público”, o que é mais um elemento para afirmar-se que os servidores e empregos públicos efetivos devem ser nomeados fiscais e gestores de contratos.

Por fim, o inciso III do art. 7º da Lei n. 14.133/2021 exige que os fiscais e gestores de contratos não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Ademais, a autoridade máxima do órgão público, deve observar o princípio da segregação de funções, de modo que é proibida a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções de fiscal e gestor de contratos.

### 3. 2. ATRIBUIÇÕES GERAIS DOS GESTORES DE CONTRATOS

O gestor do contrato deverá informar ao superior hierárquico sobre:

- A atualização e informação de ocorrências relacionadas à execução contratual;
- As medidas preventivas e corretivas necessárias, com estabelecimento de prazos, para regularização das faltas registradas e/ou defeitos observados na execução do contrato;
- O não atendimento à determinação de que trata o subitem anterior, pronunciando-se quanto às justificativas apresentadas pela contratada;
- O planejamento e realização de novas contratações, com a antecedência necessária para que, ao término da vigência do contrato, outra contratação possa ser realizada, sem interrupção dos serviços;

O gestor do contrato deverá, ainda:

- Manter o controle atualizado dos pagamentos e manifestar-se em todos os atos da Administração, relativos à aplicação de penalidades, execução, alteração, reajuste e repactuação dos contratos;
- Participar das negociações contratuais, fornecendo informações sobre a idoneidade da empresa e cumprimento das cláusulas contratuais do instrumento anterior, no caso de prorrogação;
- Manifestar-se formalmente, após o término da vigência do contrato, sobre a liberação da garantia contratual em favor da contratada, se houver;
- Zelar pelo fiel cumprimento de todas as cláusulas contratuais, informando acerca de possíveis irregularidades cometidas na execução de seus termos;
- Realizar o ateste das notas fiscais, faturas e congêneres, declarando a efetiva prestação do serviço, esclarecendo, ainda, se os valores especificados conferem com a documentação comprobatória acostada ao processo em exame (ordens de serviço; relatórios, planilhas; demonstrativos, etc);
- Analisar a regularidade fiscal da empresa contratada;
- Reunir todas as anotações referentes ao contrato (livro, arquivo digital, ficha, etc) e encaminhar ao superior hierárquico, Secretaria de Administração e/ou Secretaria

responsável ao final da contratação, para fazer parte dos autos do processo administrativo de contratação;

- Informar, por meio de comunicação interna, a necessidade ou não da prorrogação temporal do contrato sob sua responsabilidade, solicitando, neste caso, a manifestação da empresa contratada e/ou deflagração de novo certame licitatório.
- 

### **3.3. ATRIBUIÇÕES GERAIS DO FISCAL DE CONTRATOS POR ESPÉCIE DE CONTRATO**

O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados (art. 117, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência (art. 117, §2º, da Lei nº 14.133/2021).

Em caso de dúvidas sobre o acompanhamento da execução contratual, o fiscal do contrato poderá solicitar auxílio aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração Pública, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (art. 117, §3º, da Lei nº 14.133/2021).

A fiscalização de contratos deve ser contínua e adotar práticas permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação e de consulta e reunião com sindicatos de trabalhadores e empresas sobre direitos trabalhistas e encargos tributários e previdenciários (art. 169, da Lei nº 14.133/2021), pois a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fiscalização de contratos está sujeita ao controle social.

A Lei nº 14.133/2021 também determina que, se o fiscal ou o gestor do contrato apurar irregularidades na execução contratual que configurem dano à Administração Pública, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, remeterá ao Ministério Público cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos, de acordo com a área de atribuição de cada ramo do Ministério Público (art. 169, §3º, II).

### 3.3.1 . Providências iniciais

No início da execução de contratos cujo objeto é a prestação dos serviços com dedicação exclusiva de mão-de- obra, os fiscais de contratos devem:

- **Elaborar “planilha-resumo” de todo o contrato administrativo.** Ela conterá todos os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão, divididos por contrato, com as seguintes informações: nome completo, número de CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos e sua quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências, horas extras trabalhadas;
- **Conferir todas as anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados,** integralmente, e verificar se elas coincidem com o informado pela empresa e pelo empregado. Atenção especial deve ser dada para a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (importante esteja corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações) e todas as eventuais alterações dos contratos de trabalho;
- **Conferir o número de empregados terceirizados por função,** que deve coincidir com o previsto no contrato administrativo;
- **Verificar o valor do salário dos empregados terceirizados,** para aferir se está sendo pago conforme o previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT) ou Dissídio Coletivo;
- **Consultar eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas** (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação);
- **Verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos**

**empregados.** Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e registrar o trabalho em contato com agentes insalubres e perigosos no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) da Previdência Social;

- **Verificar se a contratada mantém atualizados o Programa de Gerenciamento de Riscos e o Programa de Controle de Saúde Médico Ocupacional;**
- **Verificar se a empresa contratada está cumprindo as cotas legais de contratação de pessoas com deficiência, pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional, reabilitados e aprendizes.**

### **3.3.2. Elementos de informação úteis para a fiscalização mensal/periódica – antes da efetivação de pagamentos:**

- Realizar a fiscalização mensal antes do envio da Nota Fiscal/Fatura à Secretaria de Administração/Finanças e/ou órgão responsável pelos procedimentos operacionais de pagamento, conferindo: se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas; se o valor cobrado corresponde exatamente aquilo que foi efetuado; se está válida e corretamente preenchida; e, se está acompanhada das certidões negativas de débitos federais, estaduais, municipais, previdenciários, de FGTS, trabalhista e SICAF, como condição indispensável para liquidação e pagamento da Nota Fiscal/Fatura;
- A “planilha-mensal” acima descrita conterá os seguintes campos: nome completo do empregado, função exercida, dias trabalhados efetivamente, horas extras trabalhadas, férias, licenças, faltas ocorridas;
- Verificar na planilha-mensal se o empregado terceirizado está cumprindo a carga horária estabelecida no Contrato e/ou no Edital de Licitação, sendo tais informações subsidiadas através das cópias das folhas de “ponto” fornecidas pela empresa (art. 50, I, da Lei nº 14.133/2021). No caso de faltas, ou horas trabalhadas a menos, deve ser feita a respectiva glosa do valor da fatura;
- Exigir da empresa: comprovantes de pagamento dos salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário; comprovante de depósito do

FGTS; recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional (art. 50, II, III e IV, da Lei nº 14.133/2021); recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato (art. 50, V, da Lei nº 14.133/2021); recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva (art. 50, VI, da Lei nº 14.133/2021);

- Exigir da empresa comprovantes de pagamento das guias de quitação do FGTS e do INSS;
- Exigir da empresa cópia do Protocolo de envio de arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP);
- Exigir da empresa cópia da relação dos trabalhadores (em atividade, dos admitidos e dos demitidos no período);
- Verificar se a periodicidade de troca dos EPIs e o seu custo correspondem aos valores lançados na planilha de custos e formação de preços do contrato.

Após a fiscalização, o fiscal de contrato deverá atestar a nota fiscal/fatura e encaminhá-la junto com a documentação necessária ao gestor de contrato, para que este ratifique o ateste e a remeta para liquidação e pagamento.

### **3.3.3. Elementos de informação úteis para a rotina de fiscalização diária:**

- Conferir, todos os dias, através da planilha-mensal, quais empregados terceirizados estão prestando serviços e em quais funções;
- Verificar se os empregados estão cumprindo a jornada de trabalho legal e contratual, combinando com a empresa contratada a forma de compensação de jornada, no caso de realização de horas extras, que devem estar previstas em contrato ou ser objeto de ajustes específicos registrados formalmente no acompanhamento do contrato;
- Não dar ordens, instruções ou repreensões diretas aos terceirizados (art. 48, III, da Lei nº 14.133/2021). Eventuais queixas ou cobranças serão levadas ao preposto da empresa;
- Evitar toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço como a negociação de folgas ou compensação de jornada diretamente entre servidores públicos e os trabalhadores terceirizados;

- Verificar, no caso de recomendado o uso no Programa de Gerenciamento de Risco (PGR) da contratada, se estão sendo fornecidos os Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) adequados, com o Certificado de Aprovação exigido na Norma Regulamentadora n. 5, do Ministério do Trabalho e Emprego, para a atividade.

#### **3.3.4. Elementos de informação úteis para a rotina de fiscalização relativa a salários:**

- Quanto ao pagamento dos salários e benefícios contidos na Convenção Coletiva da Trabalho da categoria, o fiscal deve verificar se a empresa está cumprindo as disposições da Convenção Coletiva de Trabalho;

**ATENÇÃO!** É preciso verificar a legalidade das cláusulas das Convenções Coletivas de Trabalho, pois nem toda cláusula ali contida pode gerar custos para a Administração Pública. Por exemplo: as cláusulas sobre encargos sociais devem ser adequadas ao valor dos encargos sociais admitidos pela Administração Pública na fase de planejamento da licitação e confecção da Planilha de Custos e Formação de Preços do Contrato.

Isso porque a Lei n. 14.133/2021 estabelece que a Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, como é o caso do valor dos encargos tributários e contribuições previdenciárias e parafiscais.

Além disso, o art. 135 da Lei nº 14.133/2021, no § 1º, determina que não devem ser incluídas, no custo da contratação, as cláusulas de acordos e convenções coletivas de trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

Por seu turno, o § 2º do mesmo artigo, proíbe ao órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

- No caso de mora ou atrasos no pagamento de salários, verificar se já existem previsões contratuais de retenção das faturas e/ou pagamento direto aos trabalhadores;
- No que tange às férias, licenças e estabilidade provisória, o fiscal deverá acompanhar, por meio do controle “planilha-resumo”, se a contratada está respeitando estes direitos dos seus empregados e se está pagando o adicional e a remuneração das férias até dois dias antes do início do gozo das férias;
- Verificar se a regulamentação da contratação já prevê a adoção de conta vinculada e/ou pagamento por fato gerador para férias, décimo terceiro salário, ausências legais e verbas rescisórias (art. 121, § 3º, V, da Lei nº 14.133/2021)

#### **4. CHECK LIST PARA SERVIÇOS MAIS COMUMENTE CONTRATADOS**

##### **Sugestões de elementos de informação e pontos de verificação para fiscalização de campo em contratos mais recorrentes**

##### **Serviços de Limpeza:**

- Orientar quanto à utilização do material de limpeza e da sinalização de segurança, durante a realização dos serviços de limpeza;
- Verificar se está ocorrendo o adequado fornecimento de produtos acessórios, se previsto no contrato;
- Verificar a utilização de equipamentos de proteção individual pelos trabalhadores terceirizados;
- Verificar a regularidade de vacinação dos trabalhadores terceirizados, conforme o cronograma de vacinação do Ministério da Saúde (item 7.3.2, “1”, da NR 7, do Ministério do Trabalho e Emprego);
- Verificar se a limpeza está sendo realizada a contento e nos locais determinados, utilizando-se para isto, se necessário, depoimentos dos servidores do setor onde foi realizado o serviço;



- Verificar se a limpeza abrange a limpeza de banheiros de uso coletivo, caso em que é devido o adicional de insalubridade (Súmula 448 do Tribunal Superior do Trabalho e Anexo 14 da NR-15, do Ministério do Trabalho e Emprego);
- Exigir a apresentação dos exames médicos periódicos previstos no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), o qual deve ser apresentado e revisado se ocorrer acidente de trabalho ou nas hipóteses previstas no item 1.5.4.4.6 da Norma Regulamentadora nº 1, do Ministério do Trabalho e Emprego;
- Em caso de acidente ou doença do trabalho, exigir da contratada a emissão de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) conforme art. 22 da Lei nº 8.213/91 e art. 169 da CLT, que exigem a emissão da CAT na suspeita de doença relacionada ao trabalho. O Decreto nº 3.048/99 exige a emissão da CAT para fins estatísticos e epidemiológicos (art. 336), não havendo, assim, possibilidade de o fiscal do contrato não exigir a emissão da CAT;
- Exigir, no caso de acidente ou doença, relacionada ou não ao trabalho, o registro no Sistema Nacional de Agravos de Notificação Compulsória (SINAN), do Ministério da Saúde.

**ATENÇÃO!** Essa obrigação também tem um reflexo financeiro para o contrato, pois o afastamento do empregado com recebimento de benefício acidentário impõe a estabilidade no emprego e a empresa contratada deverá manter, no retorno do benefício acidentário, o empregado no mesmo posto de trabalho, ou alocá-lo em outro local, mas esse custo não pode ser transferido para a Administração Pública, ainda que o acidente de trabalho tenha ocorrido em suas dependências.

A Administração Pública tem o direito de exigir, a partir da ocorrência do afastamento do empregado, por acidente do trabalho ou por qualquer outro acidente ou doença, **que a empresa encaminhe outro trabalhador para o posto de trabalho, pois se trata de um contrato de prestação de serviços, e não de locação de mão de obra de um determinado trabalhador.**

**Por isso, o risco de acidentes em um local de trabalho designado pela Administração Pública deve fazer parte da matriz de riscos do contrato, incumbindo à Administração Pública, para reduzir o risco e seus impactos financeiros no contrato, exigir que a empresa prestadora de serviços demonstre que implementa programa de gerenciamento de riscos**

**ocupacionais, inclusive indicando medidas corretivas no ambiente do órgão público ou via pública que receberá os trabalhadores terceirizados.**

### **Serviços de Vigilância:**

Os serviços de segurança privada são disciplinados pela Polícia Federal, que autoriza o funcionamento, controla e fiscaliza as atividades das empresas prestadoras de serviços de segurança privada, serviços orgânicos de segurança e cursos de vigilantes.

Importante, assim, que eventuais dúvidas do fiscal de contratos sejam dirimidas mediante consulta ao órgão da Polícia Federal responsável pelo controle e fiscalização dessa atividade, que é a Delegacia de Controle de Segurança Privada (DELESP). A esse órgão também devem ser encaminhadas eventuais denúncias.

Atualmente, está em vigor a Portaria nº 18.045, de 17 de abril de 2023, que estabelece que a política de segurança privada envolve a Administração Pública, além dos sindicatos patronal e de trabalhadores (art. 1º, §2º).

Logo, além do dever de fiscalização dos contratos de prestação de serviços de segurança privada decorrer da Lei nº 14.133/2021, devem ser observadas as exigências específicas da Polícia Federal e das Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança do Trabalho.

Abaixo, as verificações e solicitações, à contratada, que devem ser feitas pelo fiscal de contratos:

- Solicitar a comprovação da formação técnica específica dos vigilantes, mediante apresentação do Certificado do Curso de Formação de Vigilantes e Carteira Nacional, expedido por instituição devidamente habilitada e reconhecida, e a Carteira Nacional de Vigilante, de cada um dos vigilantes alocados no contrato;
- Cobrar a comprovação de conclusão de cursos de reciclagem dos vigilantes alocados no órgão, de acordo com as exigências estabelecidas legalmente;
- Exigir, da contratada, que todo vigilante que cometer falha disciplinar seja afastado do posto ou de quaisquer outras instalações da contratante;

- Exigir que, após acidente ou incidente de trabalho, envolvendo o disparo de arma de fogo, o vigilante seja afastado para avaliação psicológica.
- Cobrar da contratada a apresentação da relação de armas e cópias xerográficas autenticadas dos respectivos “Registro de Armas” e “Porte de Armas”, que serão utilizadas no cumprimento do contrato, ou do próprio registro, caso possua Código QR (art. 110, §13, da Portaria nº 18.045/2023, da Polícia Federal);
- Não permitir que a limpeza de armas seja realizada por vigilantes alocados no contrato, exigindo que a empresa designe profissional habilitado para a limpeza, a qual deverá ser realizada fora do órgão público, com a imediata substituição da arma, por outra, de mesma especificação, enquanto for feita a limpeza da arma recolhida.
- Cobrar da contratada um supervisor técnico para realizar, semanalmente, em conjunto com a contratante, o acompanhamento técnico das atividades, visando à qualidade da prestação dos serviços;
- Em caso de acidente ou doença do trabalho, exigir da contratada a emissão de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) e registro no Sistema Nacional de Agravos de Notificação Compulsória (SINAN);
- Cobrar da contratada a comprovação da contratação de seguro de vida em grupo, em favor dos vigilantes, cujo valor da prestação não pode ser descontada da remuneração dos vigilantes (art. 18, IV, da Lei nº 7.102/83);
- Exigir a apresentação dos exames médicos periódicos previstos no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), inclusive avaliação de saúde mental e controle de vacinação, conforme o cronograma de vacinação do Ministério da Saúde (item 7.3.2, “I”, da NR 7, do Ministério do Trabalho e Emprego);  
**ATENÇÃO!** Os exames de saúde física, mental e de aptidão psicológica são renovados por ocasião da reciclagem do vigilante, às expensas do empregador (art. 150, §1º), além da NR 7 exigir a sua realização às expensas do empregador (item 7.4.1, “b”).
- Exigir a adoção de uniforme previsto no regulamento do órgão que faz o controle da segurança privada: Delegacia de Controle da Segura Privada (DELESP), da Polícia Federal e solicitar a apresentação do Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) da empresa contratada, para verificação dos riscos ocupacionais identificados no órgão tomador de serviços;

**ATENÇÃO!** A Portaria nº 18.045/2023 exige que se a empresa de vigilância presta serviços em estabelecimentos que venham impor riscos à incolumidade física de seus vigilantes, deverá adotar, além do uniforme, **equipamentos de segurança necessários ao desempenho do trabalho, tais como capacetes, botas, óculos, cintos especiais e outros necessários, observadas as regras de segurança do serviço a ser executado. O fornecimento de coletes à prova de balas também é exigível, quando definido no Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) e no contrato, sendo importante cobrar da contratada a comprovação de que mantém coletes em número superior ao de trabalhadores mantidos no contrato, para eventual substituição.**

**ATENÇÃO!** Esclarece-se que a Polícia Federal permite a aquisição de até 20% (vinte por cento) a mais de coletes em relação ao número de empregados da empresa de segurança privada, para que, em caso de necessidade operacional comprovada, o equipamento de proteção esteja disponível para o trabalhador (art. 112, §2º, da Portaria nº 18.045/2023).

#### **Serviços de motorista:**

- Conferir mensalmente o registro de “ponto” dos motoristas, para verificar se houve trabalho em horas extras, e qual(is) o(s) dia(s) e horário dessas ocorrências;
- Conferir as escalas de trabalho, de forma que seja observado o intervalo mínimo de 11 (onze) horas entre o término de uma jornada de trabalho e o início de outra (art. 66 da CLT);
- Manter registro de todas as saídas com, no mínimo, as informações do dia e horário de saída e de chegada, do destino e do itinerário percorrido, da quilometragem e do(s) nome(s) do(s) acompanhante(s);
- Cobrar a apresentação válida da carteira de habilitação adequada ao tipo de veículo;
- Em caso de acidente ou doença do trabalho, exigir da contratada a emissão de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) e registro no Sistema Nacional de Agravos de Notificação Compulsória (SINAN);

- Exigir a apresentação dos exames médicos periódicos e de emissão de Atestado de Saúde Ocupacional (ASO), previstos no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO);
- Verificar a regularidade de vacinação dos trabalhadores terceirizados, conforme o cronograma de vacinação do Ministério da Saúde (item 7.3.2, “1”, da NR 7, do Ministério do Trabalho e Emprego).

### **Serviços de Jardinagem, Eletricidade, Manutenção Predial e demais serviços:**

- Exigir que a contratada apresente o seu Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) e o seu Programa de Controle de Saúde Médico Ocupacional (PCMSO), com previsão de instalação de proteções coletivas, nas áreas de trabalho, e fornecimento de EPI, antes do início da prestação de serviços;
- Exigir a apresentação de lista de fornecimento de EPIs, em nome de cada um dos empregados, e conferir se os EPIs têm Certificado de Aprovação (CA), exigido pela NR 6, do Ministério do Trabalho e Emprego;
- Solicitar a comprovação da formação técnica específica para cada área;
- Exigir a apresentação dos exames médicos periódicos e a emissão dos Atestados de Saúde Ocupacional (ASO), previstos no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO);
- Verificar a regularidade de vacinação dos trabalhadores terceirizados, conforme o cronograma de vacinação do Ministério da Saúde (item 7.3.2, “1”, da NR 7, do Ministério do Trabalho);
- Em caso de acidente ou doença do trabalho, exigir da contratada a emissão de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) e registro no Sistema Nacional de Agravos de Notificação Compulsória (SINAN).

## **5. CHECK LIST PARA VERIFICAÇÃO DA CONDUTA DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO AOS TERCEIRIZADOS**

### **Medidas de prevenção de assédio e outras irregularidades em face de trabalhadores terceirizados:**

- Verificar se o fiscal de contratos exerce indevidamente poder de mando sobre os empregados da empresa contratada;
- Verificar se o fiscal de contratos reporta-se somente aos prepostos das empresas contratadas, ou aos responsáveis por ela indicados;
- Verificar se o fiscal de contrato faz investigação periódica para saber se, no cumprimento da reserva técnica, a empresa insere pessoa sem vínculo empregatício com a contratada em funções correspondentes aos serviços contratados;
- Verificar se o fiscal de contrato está atento sobre a concessão de férias ou licenças (Maternidade, Serviço Obrigatório, Paternidade, Casamento, Óbito) aos empregados das empresas terceirizadas contratadas;
- Verificar se o fiscal de contrato, ou preposto do órgão público, dispensa do serviço empregado da contratada antes do término da jornada de trabalho pactuada;
- Verificar se o fiscal do contrato, ou outro servidor do órgão público, requisita empregados da contratada para prestação de serviço extraordinário sem a prévia autorização da Administração, quando previsto em contrato, e sem a devida comunicação à contratada, indicando o horário e local da prestação do serviço extraordinário;
- Verificar se há casos de assédio moral e sexual de servidores em relação a empregados terceirizados.

### **Do planejamento geral dos fluxos contratuais pelas respectivas áreas de gestão:**

A área de gestão de contratos deve acompanhar o processo administrativo de execução contratual, verificando os pedidos de pagamentos gerados ao longo de sua vigência.

Esse área deve fazer publicar, nos Portais da Transparência dos entes públicos, os nomes dos fiscais de contratos de cada tipo de contrato, com os respectivos nomes e CPFs dos trabalhadores alocados nos contratos.

Ao gestor de contratos cabe manter o controle atualizado dos pagamentos e manifestar-se em todos os atos da Administração, relativos à aplicação de penalidades, execução, alteração, reajuste e repactuação dos contratos.

Ao fiscal de contratos incumbe o acompanhamento, ponto a ponto, de todas as obrigações contratuais, durante toda a execução do contrato.

A publicação dos atos relativos à execução contratual deve ser feita em local de fácil consulta ao fiscal do contrato e os atos devem ficar disponíveis para o controle social da população, em especial sindicatos de trabalhadores, preferencialmente em áreas de transparência no sítio eletrônico. Nesse sítio eletrônico, devem ser realizadas:

- a) a juntada de todos os documentos contratuais recebidos nos autos do processo administrativo respectivo, inclusive aditivos contratuais;
- b) a indicação do termo final de vigência do contrato;
- c) a indicação dos nomes de todos os trabalhadores terceirizados, com vistas a permitir o controle administrativo e social acerca da existência de terceirizados “fantasmas” e duplicidade do nome do terceirizados em vários contratos de prestação de serviços terceirizados;
- d) as notificações às contratadas sobre descumprimentos contratuais e eventuais penalidades aplicadas;
- e) as juntadas de Portarias de designação de fiscais dos contratos;
- f) a juntada de convenção coletiva de trabalho aplicável, a periodicidade de reajustes, termos de recebimento definitivo, emissão de nota de empenho, valores etc;
- g) os pedidos de reajuste, repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro, verificando os pressupostos e documentos necessários;
- h) recebimento e providências das demandas dos fiscais dos contratos;
- i) dados atualizados do representante da contratada e demais documentos pertinentes ao desempenho de suas atribuições, inclusive documentos relativos à sua qualificação e modo de contratação;
- j) ofícios à contratada sobre danos porventura causados por seus empregados, requerendo as providências reparadoras; e

- k)** ofício à Secretaria de Administração/Finanças, e/ou à Secretaria respectiva, sobre a necessidade de realizar acréscimos ou supressões no objeto contratado, com vistas à economicidade e à eficiência na execução contratual.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os riscos decorrentes da má fiscalização contratual de contratos de prestação de serviços têm se materializado em danos para a Administração Pública e para os trabalhadores, enquanto algumas empresas têm enriquecimento ilícito.

Por isso, a realização de uma fiscalização de contratos contínua, bem estruturada e documentada, é essencial para a boa utilização dos recursos públicos, na contratação de serviços pela Administração Pública, com respeito ao trabalho humano e às normas de saúde e segurança do trabalho.

Na elaboração deste Roteiro Prático, o grupo de trabalho da Comissão de Defesa da Probidade Administrativa do Conselho Nacional do Ministério Público buscou fornecer aos (às) fiscais e gestores de contratos e aos (às) membros(as) do Ministério Público brasileiro diretrizes para a verificação da execução dos contratos de prestação de serviços terceirizados, para que observem os princípios da legalidade, moralidade, economicidade, racionalidade e valorização do trabalho humano, de modo a concretizar os direitos fundamentais e os objetivos do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

O Roteiro Prático ora apresentado, assim, alinha-se a dois Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, quais sejam: ODS 8 (Trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos) e ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis).

A construção de uma Administração Pública eficaz e responsável perpassa, portanto, pela fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados, para que recursos públicos não sejam desviados, enquanto os serviços públicos ficam desguarnecidos e os trabalhadores e a sociedade em geral são prejudicados.

## 7. REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 14.133/2021, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em 03 de julho de 2023

BRASIL, Lei n. 8.213/91, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm) Acesso em 03 de julho de 2023

BRASIL, Ministério da Saúde, <https://portalsinan.saude.gov.br/>. Acesso em 03 de julho de 2023

BRASIL. Norma Regulamentadora de Saúde e Segurança do Trabalho nº 1, do Ministério do Trabalho e Emprego, <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitativa-permanente/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-01-atualizada-2022-1.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2023

BRASIL. Norma Regulamentadora de Saúde e Segurança do Trabalho nº 7, do Ministério do Trabalho e Emprego, <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitativa-permanente/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-07-atualizada-2022-1.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2023

BRASIL, Decreto nº 3.048/99. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em 03 de julho de 2023

BRASIL, Portaria DG/PF nº 18.045, de 17 de abril de 2023, <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/seguranca-privada/legislacao-normas-e-orientacoes/portarias/portaria-18045-dou.pdf/view#:~:text=Disciplina%20as%20atividades%20de%20seguran%C3%A7a,de%20Seguran%C3%A7a%20dos%20estabelecimentos%20financeiros>. Acesso em 03 de julho de 2023

BRASIL, Tribunal Superior do Trabalho. Súmulas do TST, <https://www.tst.jus.br/livro-de-sumulas-ojs-e-pns>. Acesso em 04 de julho de 2023

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 04 de julho de 2023