



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA  
GABINETE

**PARECER n. 00007/2023/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 00407.016874/2022-20**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF E OUTROS**

**ASSUNTOS: RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA / SUBSIDIÁRIA E OUTROS**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE TERCEIRIZAÇÃO. EXECUÇÃO TRABALHISTA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. CRÉDITO DA EMPRESA CONTRATADA. PENHORA.

1. A planilha de custos e formação de preços traz os componentes que integram a remuneração da empresa contratada para prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017).

2. Na fase de liquidação da despesa pública a Administração deverá verificar objetivamente o cumprimento contratual e demais requisitos para identificar, dentre outros, o quanto e a quem deve pagar (art. 63 da Lei nº 4.320/64)

3. O crédito da empresa contratada será o resultado líquido entre o valor bruto constante da nota fiscal fatura, após as devidas deduções, retenções e destino (pagamento direto aos empregados) determinados em lei e no contrato.

4. Caso a Administração verifique que a empresa não efetuou o pagamento dos empregados vinculados ao contrato, estes automaticamente passam a ser os credores, competindo à Administração reter os valores e promover o pagamento diretamente (arts. 64 e 65, bem como itens 1.1 e 1.2, alínea d do ANEXO VII-B, todos da IN SEGES/MP nº 5/2017).

Srª Subprocuradora Federal de Consultoria Jurídica,

## RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta submetida à Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica - SUBCONSU, no âmbito do Programa de Aperfeiçoamento da Atuação Trabalhista - PAAT, por meio da Nota Técnica nº .00001/2023/CNMAT/DEPCONT/PGF/AGU (Seq. 127), aprovada pelo Despacho de Aprovação nº. 00010/2023/CNMAT/DEPCONT/PGF/AGU (Seq. 128), que ao final solicitou que se:

*"proceda à análise sobre a viabilidade de realizar estudos sobre "o conceito de créditos das empresas contratadas a fim de disponibilização ao Juízo Trabalhista", culminando com a elaboração de Parecer ou outro instrumento adequado que oriente o cumprimento dos mandados de penhora nos limites deste conceito, não prejudicando, especialmente, os pagamentos diretos aos trabalhadores."*

2. Os autos foram distribuídos ao subscritor para análise e manifestação por intermédio do Despacho nº. 00329/2023/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU (Seq. 136).

3. É o relatório do essencial, passa-se à análise.

## FUNDAMENTAÇÃO

4. Pois bem, conforme relatado na Nota Técnica nº. 00001/2023/CNMAT/DEPCONT/PGF/AGU (Seq. 127), a presente consulta se origina diante da constatação de que em algumas ocasiões o cumprimento de mandados de penhora de crédito provenientes da Justiça do Trabalho, de forma descontextualizada e sem a adequada orientação jurídica, pela Administração Pública, pode paradoxalmente prejudicar os trabalhadores vinculados à contrato de terceirização, razão pela qual imprescindível se torna delimitar quais efetivamente seriam os créditos da empresa contratada passíveis de serem penhorados.

5. Em outras palavras, na prática, foi detectado que ao colocar à disposição do juízo trabalhista indistintamente supostos créditos de empresa contratada para prestação de serviços terceirizados visando futura expropriação judicial pode-se obstar que os empregados vinculados ao respectivo contrato administrativo recebam seus direitos trabalhistas.

6. A fim de solucionar a problemática é necessária uma investigação minudente dos componentes que integram a remuneração da empresa contratada para prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Senão vejamos, o Anexo VII-A da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05, de 25 de maio de 2017, estabelece diretrizes para elaboração do ato convocatório e prevê que:

“7.6. A análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final;

7.7. O modelo de planilha de custos e formação de preços previsto no Anexo VII-D desta Instrução Normativa deverá ser adaptado às especificidades do serviço e às necessidades do órgão ou entidade contratante, de modo a permitir a identificação de todos os custos envolvidos na execução do serviço, e constituirá anexo do ato convocatório a ser preenchido pelos proponentes.”

7. Dessa forma, o modelo da planilha de custos e formação de preços [\[1\]](#) a ser necessariamente preenchida pelos licitantes a fim de possibilitar a adequada análise e comparação das propostas deve evidenciar todos os custos da execução do

serviço, dentre os quais se vislumbra:

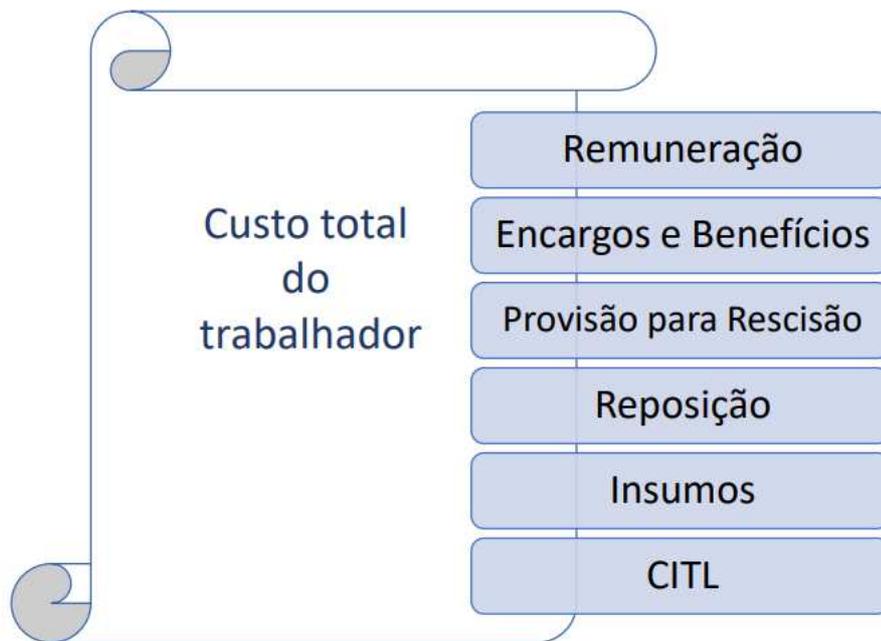


Figura 1 do modelo SEGES para composição de custos e formação de preços. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/ElaboraodaPlanilhadeCustoseFormaodePreos.pdf> acesso em 10 de julho de 2023.

8. Por oportuno, observemos cada item apontado acima que compõe o custo total do trabalhador nesses contratos de terceirização. O primeiro componente é a remuneração do trabalhador propriamente dita que, por sua vez, compreende o salário base mais eventuais gratificações e adicionais (vide art. 457 da CLT)<sup>[2]</sup>.

9. O segundo módulo é referente aos encargos e benefícios que se subdividem em 3 (três) submódulos:

- o 2.1. Encargos trabalhistas (férias, 13º salário, adicional de férias);
- o 2.2. Encargos previdenciários e outras contribuições (GPS e FGTS: INSS, Salário-educação, SAT-GIL/RAT, SESC, SENAC, SEBRAE e INCRA);
- o 2.3. Benefícios mensais e diários (vale transporte, auxílio alimentação, assistência médica e familiar, outros)

10. O terceiro módulo de provisão para rescisão que configura estimativa para encerramento dos contratos de trabalho dos empregados que podem ocorrer de várias formas (por acordo, demissão sem justa causa e demissão com justa causa).

11. Por sua vez o quarto módulo de reposição identifica o custo necessário para substituir o profissional ausente no posto de trabalho em razão de férias ou outros afastamentos legais (licença maternidade, licença paternidade, acidente de trabalho - vide art. 473 da CLT)<sup>[3]</sup>.

12. Já o quinto módulo de insumos é composto pelo custo de materiais (uniformes, máquinas, suprimentos e equipamentos) necessários para execução dos serviços, bem como o valor referente à manutenção e depreciação dos equipamentos.

13. E por fim o sexto módulo de custos indiretos, tributos e lucro que é integrado pelos custos da empresa contratada com sua estrutura administrativa e organizacional (funcionamento e manutenção de sede, pessoal administrativo, material de escritório, supervisão de serviços, seguros, etc). Os tributos incidentes sobre percentual do faturamento que normalmente são PIS, COFINS e ISS. E o lucro que é efetivamente o ganho decorrente da exploração da atividade econômica, sendo um percentual livre incidente " (...) sobre o valor referente às despesas administrativas, somado aos insumos e ao valor total da mão de obra. "<sup>[4]</sup>

14. Como se vê o montante que será repassado à empresa contratada à título de pagamento durante a execução contratual compreende uma série de itens que não serão por ela diretamente incorporados, mas sim utilizados para adimplimento de obrigações e encargos trabalhistas, encargos previdenciários, tributos, etc, atinentes aos seus empregados.

15. Conforme muito bem colocado pelo colega Procurador Federal Israel Telis da Rocha:

Sobre esses contratos de prestação destes serviços, incidem obrigações legais, tributárias, previdenciárias e trabalhistas, da empresa contratada, que se projetam na esfera jurídica do ente contratante, a Administração Pública, criando-lhe responsabilidades.

(...)

Assim, a Administração Pública, diante da nota fiscal fatura emitida pela empresa contratada, deverá promover a retenção do imposto devido e efetuar o recolhimento.

Mas não é somente o ISSQN que a Administração Pública estará obrigada a fazer a retenção e o recolhimento. Deverá observar também as diretrizes da Instrução Normativa RFB nº 1234, de 11 de janeiro de 2012.

Também, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos atribuiu responsabilidade solidária à Administração Pública "com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato". Diante disso, "deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida"<sup>[5]</sup>

16. Desse modo, na etapa da liquidação na realização da despesa pública a Administração Pública deverá verificar

objetivamente o cumprimento contratual e demais requisitos para identificar, dentre outros, o quanto e a quem deve pagar (vide art. 63 da Lei nº 4.320/64).<sup>[6]</sup>

17. No sentido da vinculação entre a fase de liquidação, efetiva prestação do serviço e correta identificação do credor vejam-se as valiosas lições dos professores Ricardo Lobo Torres, Regis Fernandes de Oliveira e Tathiane Piscitelli:

"A realização da despesa passa por três fases distintas: o empenho, a liquidação e o pagamento. (...) Empenho da despesa é o ato pelo qual se reserva, do total da dotação orçamentária, a quantia necessária ao pagamento. Permite à Administração realizar ulteriormente o pagamento e garante ao credor a existência da verba necessária ao fornecimento ou ao cumprimento de responsabilidades contratuais. A lei torna necessária a expedição de nota de empenho para cada despesa, salvo quando há empenho global (por exemplo, nas despesas de pessoal). É vedada a realização de despesa sem prévio empenho, o que significa que o empenho antecede a compra e a prestação do serviço.

Liquidação da despesa é o estágio seguinte. A Administração verifica o direito adquirido pelo credor, tendo por base os documentos comprobatórios dos respectivos títulos. Examina se houve a entrega dos bens adquiridos ou a realização da obra, a ver da sua adequação aos termos da licitação prévia. Calcula a importância exata a pagar e identifica o credor. Durante a liquidação torna-se indispensável, portanto, o confronto entre o contrato, a nota de empenho e os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Pagamento é o momento final da realização da despesa pública. Efetuam-no as tesourarias e os estabelecimentos bancários autorizados. Mas precede-o a ordem de pagamento, que é o despacho proferido pelo ordenador da despesa (...)"<sup>[7]</sup>

"Segue-se a liquidação, que consiste na verificação do direito do credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do crédito (art. 63 da Lei 4.320/1964). Examinam-se a origem do crédito, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar. A origem encontra-se no contrato ou na nota de empenho ou nota fiscal. Tal ato nada cria, é simples verificação da legalidade e da obediência às formalidades legais.

Estando tudo em ordem, emite-se a ordem de pagamento, que é o 'despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga' (art. 64). A partir daí há a mera formalidade de emissão do cheque para pagamento ou ordem de transferência de saldo para a conta do credor."<sup>[8]</sup>

"Após o empenho e a emissão da nota respectiva, a despesa será objeto de liquidação, a qual consiste na verificação do direito adquirido pelo credor de receber a quantia empenhada e na segunda etapa da execução orçamentária. Tal verificação tomará em conta os documentos e os títulos que comprovam a realização da despesa e, assim, o crédito ao qual o credor faz jus.

O que se pretende, nos termos do artigo 63, § 1.º, é apurar: (i) a origem e o objeto do que se deve pagar, (ii) a importância exata a pagar e (iii) a quem se deve pagar para extinguir a obrigação. Trata-se de garantir que a Administração vá pagar os valores certos à pessoa certa e em razão do motivo previamente estabelecido na nota de empenho.

Na hipótese de fornecimento de bens ou serviços prestados, a liquidação será realizada a partir do contrato, da nota de empenho e dos comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço, de acordo com o que determina o § 2.º do artigo 63.

De acordo com Sérgio Assoni Filho, em comentários à Lei 4.320/1964, a liquidação está vinculada ao implemento de uma condição: 'a concreta prestação do serviço ou o efetivo fornecimento do bem, tanto nos moldes da avença que deu causa ao nascimento da relação obrigacional quanto em conformidade com o que dispõe a legislação vigente'.

Apenas diante do implemento da condição e, pois, da existência efetiva da prestação do serviço ou fornecimento de bem, é que surge o direito de recebimento da importância liquidada e, assim, a possibilidade de exigência do pagamento pelo credor.

Realizada a liquidação, cumprido está o requisito para que a despesa seja paga. Porém, antes do pagamento em si, deverá haver a emissão de uma ordem de pagamento, realizada pelos serviços de contabilidade, nos termos do artigo 64 da Lei 4.320/1964. Após, apenas, é que o pagamento será feito (...)"<sup>[9]</sup>

18. O Parecer nº 31/2019/DECOR/CGU/AGU<sup>[10]</sup> que concluiu pela possibilidade de a empresa contratada ceder o crédito oriundo do contrato administrativo, também trouxe as seguintes afirmações sobre a identificação do credor no momento da liquidação e subsequente pagamento:

**54. O termo credor não deve ser tomado como sinônimo de contratado. Na maioria das vezes, o credor será o contratado. Mas nem sempre isso acontecerá. Se credor só pudesse ser entendido como contratado, qualquer alteração subjetiva superveniente seria proibida, o que não é verdade.**

55. De fato, a regra geral é entender o credor como o contratado. Entretanto, não se pode afastar a possibilidade de uma alteração superveniente decorrente de cessão de crédito, por exemplo. Consumada a cessão de crédito, faria todo o sentido a aplicação do art. 63, § 1.º, III, da Lei n.º 4.320/64 para a determinação do sujeito "a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação".

56. Ocorrida a formalização da cessão de crédito, a cedida (Administração contratante) não deverá pagar mais ao cedente (contratado), mas sim ao cessionário (terceiro). E o exato momento do início da produção dos efeitos da cessão no âmbito administrativo será explicitado em linhas futuras. Sendo certo que a liquidação na forma do art. 63 da Lei n.º 4.320/64 servirá para identificar esse novo beneficiário dos pagamentos.

57. Um outro exemplo que fortalece a tese ora sustentada diz respeito à utilização dos institutos da conta vinculada e do pagamento direto previstos atualmente na Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5, de 25/05/2017.

58. Se é admitido até mesmo o pagamento direto aos empregados da contratada em certas circunstâncias (art. 65, parágrafo único, da referida Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5/2017) e não se enxerga afronta às normas financeiras nessa hipótese, como se poderia impedir a cessão de crédito com fundamento em interpretação questionável do art. 63 da Lei n.º 4.320/64 e do art. 44 do Decreto n.º 93.872/86? (grifo nosso)

19. Ao final o Parecer nº 31/2019/DECOR/CGU/AGU teceu as conclusões abaixo que abordam o conteúdo do crédito à qual fará jus eventual cessionário num contrato administrativo:

Ante o exposto, em sintonia com o posicionamento adotado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, pela então Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pela Procuradoria-Geral Federal, compreende-se que:

- a) a cessão de crédito decorrente de contrato administrativo é juridicamente viável, desde que não seja vedada pelo edital ou contrato;
- b) a aplicação supletiva do Direito Civil autorizada pelo art. 54 da Lei n.º 8.666/93 possibilita a cessão de crédito na seara pública;
- c) determinadas cautelas e formalidades devem ser observadas na cessão de crédito no âmbito administrativo, sobretudo a celebração de termo aditivo entre a Administração e a contratada, a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista também por parte da cessionária, bem como a certificação de que a cessionária não se encontra impedida de licitar e contratar por ter sido punida com fundamento no art. 87, III ou IV, da Lei n.º 8.666/93, no art. 7.º da Lei n.º 10.520/2002 ou no art. 12 da Lei n.º 8.429/92;
- d) **o crédito a ser pago à cessionária é exatamente aquele que seria destinado à cedente (contratada) pela execução do objeto contratual, com o desconto de eventuais multas, glosas e prejuízos causados à Administração, sem prejuízo da utilização dos institutos da conta vinculada e do pagamento direto previstos na Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5/2017;** e
- e) a cessão de crédito não afeta a execução do objeto contratado, que continuará sob a responsabilidade da empresa contratada.

20. Por sua vez o Despacho nº. 00679/2019/DECOR/CGU/AGU, de lavra do Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, que aprovou o citado Parecer nº 31/2019/DECOR/CGU/AGU, fez a seguinte complementação acerca do tema:

5. Isto posto, caso tecnicamente admitida pela Administração, a legalidade da cessão de crédito no âmbito dos contratos administrativos deve observar, em ligeira síntese, as seguintes cautelas e condições:

- a) ausência de vedação no instrumento convocatório ou contrato administrativo;
- b) formalização mediante termo aditivo ao contrato administrativo, a ser firmado entre a Administração e a contratada, produzindo efeitos a partir de sua celebração e cumprimento das formalidades de que cuida o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993;
- c) sem prejuízo do regular atendimento da obrigação contratual de cumprimento de todas as condições de habilitação (art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993) por parte da contratada (cedente), a celebração do aditamento de cessão de crédito e a realização dos pagamentos respectivos também se condiciona à regularidade fiscal e trabalhista da cessionária;
- d) a celebração do termo aditivo de cessão de crédito e os subsequentes pagamentos se condicionam à prévia certificação de que a cessionária não foi sancionada com as seguintes penalidades: “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração”, de que trata o art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993; “declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública”, de que trata o art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993; impedimento de licitar e contratar com a Administração, de que cuida art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, e art. 49 do Decreto nº 10.024, de 2019; e da penalidade de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, de que cuida o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992; e
- e) **a cessão de crédito não altera as regras de liquidação e de recebimento do objeto contratado, por conseguinte, o valor do pagamento devido à cessionária será precisamente aquele que seria devido à empresa contratada (cedente), restando absolutamente incólumes todas as defesas e exceções ao pagamento e todas as demais cláusulas exorbitantes ao direito comum aplicáveis no regime jurídico de direito público incidente sobre os contratos administrativos, incluindo a possibilidade de desconto de multas, glosas, prejuízos causados à Administração, e se preservando a sistemática da conta-depósito vinculada e do pagamento direto de que cuida a Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 2017.** (grifo nosso)

21. Dessa forma, é correto afirmarmos que o crédito da empresa de terceirização contratada será somente o eventual saldo líquido após o cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais a que está sujeita a Administração Pública nesse cenário.

22. Assim, certas as recomendações lançadas no brilhante artigo do colega Procurador Federal Israel Telis da Rocha:

Constatando-se a existência de contrato, vigente, encerrado ou rescindido, a Administração deverá verificar a existência de supostos créditos pertencentes à empresa. Supostos porque crédito será o resultado líquido entre o valor bruto constante da nota fiscal fatura, após as devidas deduções, retenções e destino (pagamento direto aos empregados) determinados em lei e no contrato.

Para esta verificação, exige-se que a empresa tenha emitido uma nota fiscal fatura pelos serviços prestados. Do valor nominal constante deste documento, caberá à Administração promover as retenções e os recolhimentos tributário e previdenciário devidos, na qualidade de substituto, sob pena de futuramente ser responsabilizada.

Uma segunda providência é promover a retenção e transferência para a conta vinculada ao contrato, que se prestará a suportar encargos trabalhistas não honrados pela empresa.

A terceira providência, decorrente da obrigação de fiscalizar o cumprimento do contrato, consistirá em verificar se a empresa efetuou o pagamento dos empregados vinculados ao contrato. Se não o fez, compete à Administração reter os valores e promover o pagamento diretamente.

**Nesse contexto, somente após todas as providências, caso ainda haja algum saldo remanescente, inexistindo reclamações trabalhistas em que a entidade oficial figure como responsável subsidiária, será possível falar-se em crédito a ser disponibilizado para a empresa, portanto, passível de ser colocado à disposição do Juiz do Trabalho. Antes disso, a empresa não tem crédito disponível ou recebível, pois a ela não pertence os**

#### valores nominalmente expressos nas notas fiscais futuras.

Disponibilizar ao Juízo do Trabalho, valores vinculados ao contrato com a empresa prestadora de serviço, que se encontre em seu poder, para quitar débitos de empregados não vinculados a este contrato, ignorando o quanto foi exposto, implicará na sua responsabilidade subsidiária, diante das reclamações trabalhistas originadas em virtude desta má fiscalização, implicando impor à Administração contratante, logo, à sociedade, o pagamento em duplicidade pelo serviço eventualmente prestado, uma vez que disponibilizará o valor a quem não é o titular do crédito.

O valor líquido, após a adoção de todas as providências, poderá corresponder ao crédito da contratada e passível, portanto, de ser disponibilizado ao Juízo trabalhista, nos casos em que o reclamante não tenha sido alocado no contrato com a Administração oficiada.

Uma vez retido o pagamento das notas fiscais, recai sobre a Administração Pública não só a obrigação de efetivar os pagamentos aos trabalhadores vinculados ao Contrato por ela celebrado, mas também efetuar o recolhimento de todos os tributos que incidem sobre a folha de pagamento, tratando-se de obrigação legal decorrente da sua qualidade de substituto tributário.<sup>[11]</sup> (grifo nosso)

23. Ademais, observe-se que configura um evidente contrassenso garantir crédito trabalhista proveniente de execução judicial em detrimento de direito trabalhista de outrem que fatalmente será objeto de reclamação trabalhista na mesma Justiça do Trabalho, não sendo razoável suprimir direito fundamental em favor de outro. Portanto, em resguardo aos direitos do trabalhador terceirizado, apenas configuraria efetivo crédito da empresa terceirizada o valor líquido remanescente depois dos recolhimentos tributários e previdenciários, bem como retenção dos valores dos encargos trabalhistas não honrados. **Em outras palavras, SMJ, tão só o montante relativo ao pagamento de insumos (módulo quinto da planilha de custos e formação de preços), bem como custos indiretos e lucro (módulo sexto da planilha de custos e formação de preços) seriam verdadeiramente os créditos da empresa contratada passíveis de serem penhorados, eis que proventos do exercício da atividade econômica.**

24. Importante atentar que no momento que a Administração Pública constata a ausência de quitação das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária pela contratada, é inequívoco que os credores são os empregados da empresa de terceirização, e não mais esta, aos quais o ordenamento possibilita sejam pagos diretamente pela contratante (vide arts. 64 e 65, bem como itens 1.1 e 1.2, alínea d do ANEXO VII-B, todos da IN SEGES/MP n.º 5/2017)<sup>[12]</sup>.

## CONCLUSÃO

25. Diante de todo exposto é plausível concluirmos que:

- o As obrigações legais, tributárias, previdenciárias e trabalhistas da empresa de terceirização contratada se projetam na esfera jurídica do ente contratante (Administração Pública);
- o No momento da liquidação na realização da despesa pública a Administração Pública deverá verificar objetivamente o cumprimento contratual e demais requisitos para identificar, dentre outros, o quanto e a quem deve pagar (vide art. 63 da Lei n.º 4.320/64);
- o O crédito da empresa de terceirização contratada será somente o eventual saldo líquido após o cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais a que está sujeita a Administração Pública nesse cenário;
- o Caso a Administração verifique que a empresa não efetuou o pagamento dos empregados vinculados ao contrato, estes automaticamente passam a ser os credores, competindo à Administração reter os valores e promover o pagamento diretamente;
- o Em resumo, somente o montante relativo ao pagamento de insumos (módulo quinto da planilha de custos e formação de preços), bem como custos indiretos e lucro (módulo sexto da planilha de custos e formação de preços) seriam efetivamente os créditos da empresa contratada passíveis de serem penhorados, eis que proventos do exercício da atividade econômica.

À consideração superior.

Brasília, 31 de julho de 2023.

GUILLERMO DICESAR M. DE A. GONÇALVES

Procurador Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407016874202220 e da chave de acesso 9bb154a4

Notas

1. <sup>^</sup> "Serviços que serão executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o valor referencial da licitação é formado a partir da elaboração da planilha detalhada de custos e formação de preços em atenção ao art. 7, §2º, II, e Anexo V - DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR), item 2.9, subitem b.1.IN 5/17 Seges/MP." PAIM, Flaviana. *Vinte perguntas frequentes sobre a elaboração e análise das planilhas de custos e formação de preços*. In: FORTINI, Cristiana; PAIM, Flaviana Vieira (Coord.). *Terceirização na Administração Pública: boas práticas e atualização à luz da Nova Lei de Licitações*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 321. Vale registrar que a previsão legal para elaboração de orçamento estimado com composição dos preços utilizados está no inciso IV do art. 18 da Lei n.º 14.133/21.
2. <sup>^</sup> Art. 457 - *Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber. §1º Integram o salário a importância fixa estipulada, as gratificações legais e as comissões pagas pelo empregador. §2º As importâncias, ainda que*

habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário. §3º Considera-se gorjeta não só a importância espontaneamente dada pelo cliente ao empregado, como também o valor cobrado pela empresa, como serviço ou adicional, a qualquer título, e destinado à distribuição aos empregados. §4º Consideram-se prêmios as liberalidades concedidas pelo empregador em forma de bens, serviços ou valor em dinheiro a empregado ou a grupo de empregados, em razão de desempenho superior ao ordinariamente esperado no exercício de suas atividades.

3. <sup>^</sup> Art. 473 - O empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário: I - até 2 (dois) dias consecutivos, em caso de falecimento do cônjuge, ascendente, descendente, irmão ou pessoa que, declarada em sua carteira de trabalho e previdência social, viva sob sua dependência econômica; II - até 3 (três) dias consecutivos, em virtude de casamento; III - por 5 (cinco) dias consecutivos, em caso de nascimento de filho, de adoção ou de guarda compartilhada; IV - por um dia, em cada 12 (doze) meses de trabalho, em caso de doação voluntária de sangue devidamente comprovada; V - até 2 (dois) dias consecutivos ou não, para o fim de se alistar eleitor, nos termos da lei respectiva; VI - no período de tempo em que tiver de cumprir as exigências do Serviço Militar referidas na [letra "c" do art. 65 da Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964](#) (Lei do Serviço Militar); VII - nos dias em que estiver comprovadamente realizando provas de exame vestibular para ingresso em estabelecimento de ensino superior; VIII - pelo tempo que se fizer necessário, quando tiver que comparecer a juízo; IX - pelo tempo que se fizer necessário, quando, na qualidade de representante de entidade sindical, estiver participando de reunião oficial de organismo internacional do qual o Brasil seja membro; X - pelo tempo necessário para acompanhar sua esposa ou companheira em até 6 (seis) consultas médicas, ou em exames complementares, durante o período de gravidez; XI - por 1 (um) dia por ano para acompanhar filho de até 6 (seis) anos em consulta médica; XII - até 3 (três) dias, em cada 12 (doze) meses de trabalho, em caso de realização de exames preventivos de câncer devidamente comprovada. Parágrafo único. O prazo a que se refere o inciso III do caput deste artigo será contado a partir da data de nascimento do filho.
4. <sup>^</sup> FURTADO, Madeline Rocha. FURTADO, Monique Rafaella Rocha. VIEIRA, Antonieta Pereira. VIEIRA, Henrique Pereira. *Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública*. 8.Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, pág. 908. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1194>. Acesso em 20 de julho de 2023.
5. <sup>^</sup> TELIS DA ROCHA, Israel. *Determinações da Justiça do Trabalho para remessa de crédito pertencente à empresa contratada pela Administração Pública: o que pode ser considerado crédito da empresa para cumprimento da ordem?* Revista da AGU, vol. 20, nº. 03, 2021, p. 107-108. DOI: 10.25109/2525-328X.v.20.n.03.2021.2870. Disponível em <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2870>. Acesso em 25 jul. 2023.
6. <sup>^</sup> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. §1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. §2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acôrdio respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.
7. <sup>^</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20.ª ed. Processo: Rio de Janeiro, 2018, pp. 193-194.
8. <sup>^</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8.ª ed. Malheiros: São Paulo, 2019, p. 620.
9. <sup>^</sup> PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 6.ª ed. Método: São Paulo, 2018, pp. 86-87.
10. <sup>^</sup> O Parecer nº JL - 01, da lavra do Advogado-Geral da União, devidamente aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, de 27/05/2020, adotou o entendimento do Despacho do Consultor-Geral da União nº 953/2019/GAB/CGU/AGU e do Despacho nº 0679/2019/ DECOR/CGU/AGU, que aprovaram o Parecer nº 031/2019/DECOR/CGU/AGU. Portanto, vinculante para toda a Administração Pública Federal por força do §1º do art. 40 da Lei Complementar nº 73/93.
11. <sup>^</sup> TELIS DA ROCHA, Israel. *Op. Cit.* p. 120-121.
12. <sup>^</sup> "Art. 64. Quando da rescisão dos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, **o fiscal administrativo deve verificar o pagamento pela contratada das verbas rescisórias ou dos documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.** Art. 65. Até que a contratada comprove o disposto no artigo anterior, o órgão ou entidade contratante deverá reter: I - a garantia contratual, conforme art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, prestada com cobertura para os casos de descumprimento das obrigações de natureza trabalhista e previdenciária pela contratada, que será executada para reembolso dos prejuízos sofridos pela Administração, nos termos da legislação que rege a matéria; e II - os valores das Notas fiscais ou Faturas correspondentes em valor proporcional ao inadimplemento, até que a situação seja regularizada. Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso II do caput, não havendo quitação das obrigações por parte da contratada no prazo de quinze dias, **a contratante poderá efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados da contratada que tenham participado da execução dos serviços objeto do contrato.**" "1.1. Para atendimento do disposto no art. 18, o ato convocatório deverá conter uma das seguintes regras: a) Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação; ou b) Pagamento pelo Fato Gerador; 1.1.1. A adoção do Pagamento pelo Fato Gerador só é admitida após publicação do Caderno de Logística a que faz referência o inciso II do §1º do art. 18, desta Instrução Normativa. 1.2. **No caso da Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação, os órgãos e entidades deverão adotar: (...) d) a obrigação da contratada de, no momento da assinatura do contrato, autorizar a Administração contratante a fazer o desconto nas faturas e realizar os pagamentos dos salários e demais verbas trabalhistas diretamente aos trabalhadores, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando estes não forem adimplidos;**"



código 1211914340 e chave de acesso 9bb154a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais:  
Signatário (a): GUILLERMO DICESAR M. DE A. GONÇALVES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora:  
10-08-2023 12:12. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA  
GABINETE

**DESPACHO n. 00462/2023/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 00407.016874/2022-20**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF E OUTROS**

**ASSUNTOS: RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA / SUBSIDIÁRIA E OUTROS**

1. De acordo.
2. À Subprocuradora Federal de Consultoria Jurídica.

DANIELLE TELLEZ DALL'OCA  
Consultora Federal em Gestão Pública substituta

1. Estou de acordo com o **PARECER n. 00007/2023/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU.**
2. À Sra. Procuradora-Geral Federal.

ANA PAULA PASSOS SEVERO  
Subprocuradora Federal de Consultoria Jurídica

1. Aprovo o **PARECER n. 00007/2023/GAB/SUBCONSU/PGF/AGU.**
2. Retorne à Subprocuradoria de Consultoria para prosseguimento.

ADRIANA MAIA VENTURINI  
Procuradora Geral Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407016874202220 e da chave de acesso 9bb154a4



---

Documento assinado eletronicamente por DANIELLE TELLEZ DALL OCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1252109369 e chave de acesso 9bb154a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE TELLEZ DALL OCA. Data e Hora: 04-09-2023 16:33. Número de Série: 41668219026256040931922518461. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



---

Documento assinado eletronicamente por ADRIANA MAIA VENTURINI, 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 1252109369 e chave de acesso 9bb154a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANA MAIA VENTURINI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-09-2023 16:59. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por ANA PAULA PASSOS SEVERO, 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 1252109369 e chave de acesso 9bb154a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA PAULA PASSOS SEVERO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-08-2023 14:58. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---