

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202300004082817

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO COMUM - PAC

DESPACHO Nº 1857/2024/GAB

EMENTA:

1.
DIREITO
ADMINISTRATIVO.
2.
NEGÓCIOS
PÚBLICOS.
3.
SOLICITAÇÃO
DE AÇÃO
CORRETIVA
PELA
CONTROLADORIA-
GERAL
DO
ESTADO.
CONTRATOS
NºS
026/2016,
031/2016
E
034/2016,
RELATIVOS
À
PRESTAÇÃO
DE
SERVIÇOS
DE
TERCEIRIZAÇÃO
DE MÃO
DE
OBRA.
PROVISIONAMENTO
DE

AVISO
PRÉVIO
INDENIZADO
EM PERCENTUAL
SUPERIOR
AO
ENTENDIMENTO
CORRENTE
DOS
TRIBUNAIS
DE
CONTAS,
NOTADAMENTE
O
TRIBUNAL
DE
CONTAS
DA
UNIÃO -
TCU.
CONTRATOS
FINDOS.
ORIENTAÇÃO
ENCARTADA
NO
DESPACHO
Nº
1.613/2022/GAB,
DESTA
CASA,
QUE
TRATOU
DO
PROVISIONAMENTO
DO
AVISO
PRÉVIO
TRABALHADO.
IMPOSSIBILIDADE
DE
RETROAÇÃO,
POR
ABARCAR
SITUAÇÃO
JURÍDICA
DIVERSA.
RETIFICAÇÃO
PONTUAL
DO
DESPACHO
Nº
1.613/2022/GAB,
EM
RAZÃO
DA
PRESENÇA

1. Tratam os presentes autos de Processo Administrativo Comum - PAC instaurado em detrimento da pessoa jurídica **Fundação Pró Cerrado**, para compensação de danos ao erário - Contratos nºs 026/2016 (SEI nº 51970225), 031/2016 (SEI nº 51970308) e 034/2016 (SEI nº 51970359) - com créditos oriundos de contrato(s) distinto(s), conforme apurado no Boletim de Inspeção nº 0046/2021 (Processo nº 202300004082817 - SEI nº 000026229026), que resultou na Solicitação de Ação Corretiva - SAC nº 0055/2021 (Processo nº 202300004082817 - SEI nº 000026229041).

2. O citado boletim de inspeção detectou as seguintes inconformidades: (i) provisionamento de aviso prévio indenizado com alíquotas superiores às definidas por lei, no período de 2016 a 2021; e (ii) cobrança indevida da contribuição social de 10% (dez por cento) sobre o FGTS, a partir de janeiro de 2020.

2.1. A partir do normal seguimento do feito, houve a apresentação do Relatório nº 31/2024 ECONOMIA/GC-SGPF (SEI nº 66108531), concluindo pela existência do dano ao erário, no valor total e atualizado de R\$ 3.646.951,07 (três milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, novecentos e cinquenta e um reais e sete centavos).

3. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia manifestou-se por meio do **Parecer Jurídico ECONOMIA/PROCSET nº 267/2024** (SEI nº 67241129), opinando pela regularidade jurídica condicionada do feito e a necessidade de prévio saneamento, com destaque para a constatação de que em relação à cobrança indevida da contribuição social as partes celebraram um acordo de

compensação de débitos - encontro de contas (Processo nº 202111867002198 - SEI nº 45656612), no valor total de R\$ 97.503,49 (noventa e sete mil, quinhentos e três reais e quarenta e nove centavos). No mais, submeteu a questão atinente ao provisionamento do aviso prévio indenizado a este Gabinete, ante o ineditismo da situação exposta e a ausência de orientação referencial desta Casa, como etapa incidental ao prosseguimento do feito, com amparo no art. 1º, inciso I, combinado com o art. 2º, § 1º, alínea "a", da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

4. É o breve relatório. Passa-se à fundamentação.

5. Preliminarmente, admite-se o processamento do **Parecer Jurídico ECONOMIA/PROCSET nº 267/2024** (SEI nº 67241129) no que tange à questão incidental suscitada, uma vez que se enquadra nas situações previstas na Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, com o destaque de que as demais questões deverão ser dirimidas pela Procuradoria Setorial, na esteira do que dispõe o art. 14 do Decreto estadual nº 10.516, de 31 de julho de 2024.

6. O ponto central reside na constatação de que durante a execução dos Contratos nºs 026/2016 (SEI nº 51970225), 031/2016 (SEI nº 51970308) e 034/2016 (SEI nº 51970359) houve o provisionamento do aviso prévio indenizado no patamar de 8,34% (oito vírgula trinta e quatro por cento), nos termos das planilhas de custos e formação de preços apresentadas pela licitante vencedora durante os respectivos certames; o que foi reputado como ilegal pela Controladoria-Geral do Estado, nos termos do Boletim de Inspeção nº 0046/2021 (SEI nº 000026229026).

7. A Procuradoria Setorial inicialmente tratou de delimitar as balizas do aviso prévio indenizado, cuja incidência "ocorre quando o empregado é demitido sem aviso prévio, ou seja, com desligamento imediato, o que gera ao empregado o direito aos salários correspondentes ao prazo do aviso (art. 487, § 1º, CLT). A [Lei federal 12.506, de 11 de outubro de 2011](#), determinou o acréscimo de 3 (três) dias por ano de serviço prestado na mesma empresa, até o máximo de 60 (sessenta) dias, perfazendo um total de até 90 (noventa) dias de aviso prévio".

7.1. Prosseguiu discorrendo que a "legislação de regência não estabeleceu parâmetro para o aviso prévio

indenizado e trabalhado que devem constar das planilhas de custo nos contratos de terceirização de mão de obra da Administração Pública, cabendo aos órgãos realizar estudos e definir parâmetros para as suas contratações".

7.2. Afirmou que a partir da interpretação da Lei nº 12.506, de 11 de outubro de 2011, o Tribunal de Contas da União - TCU, ao lavrar o Acórdão nº 1.186/2017 - Plenário, determinou a incidência dos seguintes percentuais a título de provisionamento do aviso prévio trabalhado nas planilhas de composição de custos: máximo de 1,94% (um vírgula noventa e quatro por cento) no primeiro ano de vigência contratual, e máximo de 0,194% (zero vírgula cento e noventa e quatro por cento) nos anos subsequentes. Já em relação ao aviso prévio indenizado, a posição do TCU teve por norte o Acórdão nº 1.907/2007 - Plenário, o qual determinou o provisionamento no importe de aproximadamente 0,4% (zero vírgula quatro por cento) a tal título, o que foi seguido, inclusive, pelo Manual de preenchimento do modelo de planilha de custos e de formação de Preços do STJ, de 2020.

7.3. Fez-se o registro de que a Procuradoria-Geral do Estado orientou a questão atinente ao percentual cabível para o provisionamento do aviso prévio trabalhado, quando da lavratura do [Despacho nº 1.613/2022/GAB](#), datado de 26/09/2022, o qual fez remissão ao Acórdão nº 1.907/2007 - Plenário, do TCU.

7.4. Que ao caso aplica-se o disposto no art. 24 e seu parágrafo único da LINDB (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), na medida em "que houve uma mudança de interpretação, em âmbito estadual, quanto ao parâmetro do percentual de aviso prévio indenizado e trabalhado a ser admitido nas planilhas de composição de custos nos contratos de terceirização de mão de obra, as quais não atingem contratos celebrados em momento anterior e cuja vigência já foi encerrada", donde se "evidencia que os Contratos nºs 026/2016, 031/2016 e 034/2016 já tinham sua vigência expirada na ocasião da orientação referencial do [Despacho nº 1613/2022-GAB](#), de modo que não poderá ser a eles aplicada".

7.5. De forma conclusiva, defendeu que: (i) para o caso concreto, diante da inexistência de orientação jurídica anterior quanto aos percentuais de provisionamento dos avisos prévios trabalhado e indenizado deve-se aplicar as regras fixadas

nos Pregões Eletrônicos nºs 010/2016 (Contrato nº 031/2016), 011/2016 (Contrato nº 026/2016) e 014/2016 (Contrato nº 034/2016), já que envolvem ajustes extintos; e (ii) em caso da existência de contratos vigentes, o provisionamento a título de aviso prévio indenizado deve corresponder a 0,42% (zero vírgula quarenta e dois por cento), nos termos do Acórdão nº 6.771/2009 - Plenário, do TCU, e o provisionamento a título de aviso prévio trabalhado deve corresponder ao máximo de 1,94 (um vírgula noventa e quatro por cento) para o primeiro ano de vigência contratual, e ao máximo de 0,194% (zero vírgula noventa e quatro por cento) para os anos subsequentes, nos termos da orientação referencial encartada no **Despacho nº 1.613/2022/GAB**.

8. Pois bem, inicialmente vislumbra-se a necessidade de esclarecer que a orientação referencial encartada no **Despacho nº 1.613/2022/GAB** deveria ter abarcado, única e tão somente, a questão do provisionamento a título de aviso prévio trabalhado, em que pese o equívoco em algumas de suas passagens quando se fez o referenciamento ao "aviso prévio indenizado", diante da singela constatação de que o ponto incidental que foi devolvido ao conhecimento desta Casa tomou por base os parágrafos 2.14 a 2.24 do **Parecer Jurídico ECONOMIA/PROCSET nº 197/2022** (Processo nº 202100004013343 - SEI nº 000033546604), o qual se transcreve no ponto que interessa:

(...)

2.14. Da adequação do valor do posto de trabalho: supressão. Ademais, pretende-se, com o presente termo aditivo, a adequação da Planilha de Composição de Custos quanto ao percentual provisionado para a rubrica "aviso prévio indenizado" que passará de 1,94% para 0,19%, a partir do segundo ano de execução contratual, o que representa a supressão de 1,0671% do valor total do Contrato nº 028/2021, conforme Justificativa apresentada pela área técnica (000032621460).

(...)

2.17. Didaticamente, o Superior Tribunal de Justiça dispõe de "*Manual de preenchimento do modelo de planilhas de custos e de formação de preços*"^[2], referente às contratações de serviços que envolvam mão de obra em regime de dedicação exclusiva. No tópico 5.4 (p. 63 e seguintes) identificam-se as disposições acerca do Módulo 3 - Provisão para rescisão previsto pela Instrução Normativa nº 5/2017-SEGES^[3], sendo que o subitem 5.4.5 aborda acerca do "Aviso Prévio Trabalhado - APT", classificando-o como custo não renovável e menciona a aplicabilidade do Acórdão 1186/2017-TCU-

Plenário:

(...)

2.23. Portanto, percebe-se que a supressão pretendida, com fito na adequação do percentual de provisionamento do "aviso prévio trabalhado", a partir do segundo ano da contratação, é possível - e até recomendado -, vez que representa a adequação dos preços contratados ao cenário fático e ao ordenamento jurídico, com vantagem para Administração pública, observados os limites legais e mediante a celebração de termo aditivo, assentido pelas partes.

2.24. **Sobretudo, denota-se que a medida de gestão contratual deve ser observada nos demais contratos de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra celebrados pelo ente público, Estado de Goiás, sendo imprescindível nortear os órgãos e entidades da estrutura administrativa, por meio de orientação jurídica referencial da Procuradoria-Geral do Estado - motivo pelo submeter-se-á a fundamentação deste tópico à apreciação superior.**

(...) (grifos no original)

8.1. A partir da leitura do parágrafo 2.15 e seguintes do **Parecer Jurídico ECONOMIA/PROCSET nº 197/2022** (Processo nº 202100004013343 - SEI nº 000033546604), nota-se que o órgão de assessoramento jurídico descentralizado conferiu a correta conformação jurídica ao instituto (provisionamento de aviso prévio trabalhado), já que a área demandante da consulta havia se equivocado ao tratar a questão como provisionamento de "aviso prévio indenizado".

8.2. Firmada a premissa retro, tem-se que o art. 24 da LINDB não se mostra aplicável, uma vez que não havia orientação jurídica posterior (provisionamento a título de aviso prévio trabalhado) que modificou orientação jurídica precedente de mesmo teor, e isso porque a questão agora enfrentada diz respeito à correção de provisionamento a título de aviso prévio indenizado. Dito isso, a discussão acerca da retroação da orientação consignada no **Despacho nº 1.613/2022/GAB** não possui relevância jurídica, dada a diversidade de objetos da consulta.

9. Agora, por certo possui relevância jurídica o argumento de que, por se tratar de ajustes findos, dever-se-á observar a sistemática prevista nos respectivos Pregões Eletrônicos nºs 010/2016 (Contrato nº 031/2016), 011/2016

(Contrato nº 026/2016) e 014/2016 (Contrato nº 034/2016).

9.1. Aliás, na etapa de precificação constata-se que um dos orçamentos fornecidos (empresa Disklimpeza Administração e Serviços LTDA.) fez a correta discriminação das rubricas "aviso prévio indenizado" (**de 0,42%**) e "aviso prévio trabalhado" (de 0,04%) nas planilhas de custos e formação de preços (Processo nº 201500004022783 - SEI nº 000021168740 - Pregão Eletrônico nº 010/2016 - pág. 20 / Processo nº 201500004022785 - SEI nº 7466205 - Pregão Eletrônico nº 011/2016 - pág. 17 / Processo nº 201500004022788 - SEI nº 8675578 - Pregão Eletrônico nº 014/2016 - pág. 18); todavia, nas planilhas de custos e formação de preços (Processo nº 202111867002198 - 000026229043, 000026229045 e 000026229048) apresentadas pela licitante vencedora dos certames (**Fundação Pró Cerrado**) constou apenas o provisionamento do aviso prévio indenizado, no expressivo importe de 8,34% (oito vírgula trinta e quatro por cento).

9.2. Ora, após uma leitura acurada sobre o teor dos pregões eletrônicos acima reportados, percebe-se a inexistência de critérios definidores acerca do provisionamento a título de aviso prévio indenizado, de modo que cabe ao gestor público obter subsídios de outras fontes, como, por exemplo, os julgados dos tribunais de contas, sendo de se destacar que desde os idos dos anos 2000 (portanto, muito antes da entabulação dos ajustes), o TCU já possuía o entendimento corrente (vide, por exemplo, o Acórdão nº 6.771/2009 - Plenário) de que o provisionamento do aviso prévio indenizado não poderia ser superior a 0,42% (zero vírgula quarenta e dois por cento), sob pena de se incorrer em abusividade na precificação, em prejuízo ao erário público. Confira-se:

"(...)

REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS TERCEIRIZADOS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE RECURSOS FEDERAIS. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. Considera-se procedente representação para determinar à entidade repassadora de recursos federais que adote as medidas administrativas necessárias à apuração das irregularidades na aplicação dos recursos transferidos.

(...)

9.1. conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, c/c o art. 235, **caput** do Regimento Interno do Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Ofício da Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região em Roraima - PRT/RR que, nas futuras contratações de empresas especializadas na prestação de serviços terceirizados, **não aceite elevação do percentual relativo aos encargos sociais incidentes sobre a remuneração dos prestadores alocados ao contrato**, nem a presença de tributos indevidos, sem que haja justificativa plausível para sua ocorrência que importe em majoração do custo, e no caso de contratação de serviços de limpeza e conservação adote a área como unidade para se chegar ao preço dos serviços, podendo utilizar como parâmetro a sistemática de cálculo e valores-máximos fixados pelas Portarias e Instruções Normativas do MPOG/SLTI;

(...)

Quadro Relativo aos Encargos Sociais:

16. O Quadro relativo aos Encargos Sociais é composto por itens incidentes sobre a folha de pagamentos.

17. Os encargos sociais são classificados em grupos. Apresentando-se da seguinte forma:

- Grupo "A" - custos previdenciários sobre a folha de pagamento;

- Grupo "B" - contempla as provisões para pagamento de férias, 13º salário, faltas e, ainda, a indenização do aviso prévio para todos os empregados ao término do contrato;

- Grupo "C" - **compreende avisos prévios concedidos ao longo do contrato** e pagamento da multa de FGTS por rescisão sem justa causa;

- Grupo "D" - embute os custos previdenciários sobre férias e 13º salário;

- Grupo "E" - Súmula 305 - TST;

- Grupo "F" - incidência do grupo A sobre o salário maternidade.

(...)

GRUPO 'C' - Verbas Indenizatórias

22. Grupo "C" é composto pelas verbas indenizatórias que incidem no momento do desligamento do funcionário; esses encargos não recebem a incidência do Grupo "B". Tal grupo é formado pelos seguintes itens:

- **Aviso Prévio indenizado - trata-se de valor devido ao empregado no caso de o empregador rescindir o contrato sem justo motivo e sem lhe conceder aviso prévio, conforme disposto no § 1º do art. 487 da CLT. De acordo com levantamento efetuado nos contratos do STF, cerca de 5% do pessoal é demitido pelo empregador, antes do término do contrato de trabalho. Assim a provisão necessária será somente para estes empregados, pois os demais receberão o aviso prévio trabalhado quando findar o contrato. Logo a provisão representa: $(\frac{1}{12}) \times 0,05 \times 100 = 0,42\%$** ;

(...)

9.3. Portanto, o referido percentual servirá de base para a apuração do dano ao erário no caso concreto, de modo que as partes devem ser concitadas à conciliação, em moldes similares ao que ocorreu com a cobrança indevida da contribuição social de 10% (dez por cento) sobre o FGTS, a partir de janeiro de 2020.

10. Prudente, portanto, reforçar a orientação aos órgãos e às entidades da Administração Pública estadual, para que seja adotada medida de gestão contratual, a ser observada nos contratos vigentes e futuros de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, para que esteja expresso nos instrumentos que a parcela mensal destinada ao provisionamento de aviso prévio indenizado será no percentual máximo de 0,42% (zero vírgula quarenta e dois por cento).

11. Ante o exposto, **conhece-se** da questão incidental suscitada nos parágrafos 3.1 a 3.13 do **Parecer Jurídico ECONOMIA/PROCSET nº 267/2024** (SEI nº 67241129) , **aprovando-a parcialmente**, para fixar as seguintes orientações:

(i) quanto ao caso concreto, à mingua de tratamento nos Pregões Eletrônicos nºs 010/2016 (Contrato nº 031/2016), 011/2016 (Contrato nº 026/2016) e 014/2016 (Contrato nº 034/2016), bem como diante da inexistência de orientação jurídica anterior quanto ao tema, aplica-se o percentual de 0,42% (zero vírgula quarenta e dois por cento) para o provisionamento a título de aviso prévio indenizado, tendo por base o posicionamento exarado pelo TCU, para fins de ressarcimento ao erário;

(ii) como medida de gestão contratual, deve a Administração Pública estadual observar em relação aos contratos vigentes e futuros de prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, para que esteja expresso nos instrumentos que a parcela mensal destinada ao provisionamento de aviso prévio indenizado será no percentual máximo de 0,42% (zero vírgula quarenta e dois por cento); e

(iii) quanto à orientação referencial constante do **Despacho nº 1.613/2022/GAB**, resta esclarecido que o seu objeto tratou do provisionamento a título de aviso prévio **trabalhado**.

12. Retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Economia, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 03/12/2024, às 08:11, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **67794804** e o código CRC **4F543090**.



Referência:
Processo nº 202300004082817



SEI 67794804