

## **FRENTE DE TRABALHO**

### **Autoria:**

Sidnei Di Bacco  
Advogado

Questões a serem debatidas:

a) a prefeitura municipal pode constituir frentes de trabalho para efetuar serviços de limpeza pública (varrição de ruas, limpeza de bueiros, etc.)?

b) qual a forma de contratação e de pagamento dos profissionais contratados?

c) os gastos são considerados como "despesa com pessoal"?

A instituição de frentes de trabalho representa questão delicada, merecedora de profunda reflexão, pois facilmente degenera-se para meio de contratar agentes públicos com burla à exigência de prévio concurso público.

Portanto, as frentes de trabalho devem ser vistas como **excepcionais** e destinadas a um fim **exclusivo**: minorar grave problema social existente no município (por exemplo, dar ocupação a "bóias-frias" em épocas de entressafra). Trata-se, portanto, de programa eminentemente **assistencial** e **humanitário**, voltado a ajudar pessoas em situação de carestia. Não deve ser manejado com propósitos egoístas, por exemplo, com o objetivo de suprir a deficiência de servidores públicos e/ou de contratar agentes públicos sem certame público.

A organização de frentes de trabalho é instrumento frequentemente utilizado para combater o desemprego e os efeitos da seca. Exemplo do primeiro caso é o Estado do Paraná, que, em 1996, através da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho, repassou aos municípios recursos financeiros destinados à criação de frentes de trabalho para combater o desemprego de bóias-frias em épocas de entressafra. No segundo caso, tem-se a SUDENE e o seu Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca, o qual contempla, entre outras, as denominadas "frentes produtivas de trabalho".

O **Tribunal de Contas do Paraná** já se manifestou a respeito da matéria:

Consulta. Recursos repassados ao município, destinados à "frente de trabalho" para minorar o problema social causado pelo desemprego de bóias-frias, em épocas de entre-safra. Não há necessidade de realização de teste seletivo, conforme o artigo 37, IX, da CF/88 e art. 27, IX, "a" e "b", da CE/89, tendo em

vista que o Estado não atuará como empregador, mas como garantidor da estabilidade social.  
(Protocolo 169707/1996, Resolução 15273/1996)

O tema também já mereceu a atenção do legislador pátrio, através da edição da **Lei 9.608/1998**:

Art. 1º. Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

§ único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º. O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º. O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

§ único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Art. 3º-A. Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrante de família com renda mensal "per capita" de até meio salário mínimo.

§ 1º. O auxílio financeiro a que se refere o "caput" terá valor de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente:

I - aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas; e

II - a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego.

§ 2º. O auxílio financeiro poderá ser pago por órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios.

§ 3º. É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau.

§ 4º. Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

Embora a Lei 9.608/1998 refira-se a "**serviço voluntário**", admite que a atividade seja remunerada, até o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), pelo prazo máximo de seis meses. Aliás, a precariedade (sazonalidade e provisoriedade) é nota característica do programa, não se podendo admitir que a ajuda financeira seja permanente, ou, ao menos, que sempre as mesmas pessoas se beneficiem do favor público.

Não se vislumbra óbices, contudo, ao pagamento dos serviços na forma de salário "in natura", por exemplo, através da entrega de cestas básicas, procedimento, aliás, até recomendável, pois compatível com a natureza assistencial do trabalho voluntário.

Inexiste vínculo empregatício (art. 1º, § único, Lei 9.608/1998) e não há necessidade de realização de teste seletivo, pois o município não atuará como empregador e sim como **garantidor da estabilidade social**.

Sugere-se que o poder executivo envie projeto de lei à apreciação da câmara municipal, regulamentando a instituição de frentes de trabalho no município. O projeto deverá conter os seguintes tópicos:

- a) rol de problemas sociais a serem atacados;
- b) número máximo de contratados a cada evento social gravoso e/ou período de tempo;
- c) valor da remuneração dos trabalhadores e forma de pagamento – a adoção de diárias é recomendável, sugerindo-se o "quantum" de 1/30 do salário mínimo;
- d) atividades a serem exercidas pelos trabalhadores – por exemplo, coleta de lixo, limpeza e manutenção de esgotos, ruas, praças e prédios públicos;
- e) autorização para a contratação direta, sem realização de teste seletivo e/ou concurso público – poderá ser firmada parceria com o sindicato dos trabalhadores rurais local e/ou com a agência local da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, que se encarregarão de cadastrar e selecionar os beneficiários; o pagamento dos trabalhadores também poderá ser feito através das referidas instituições;
- f) identificação da dotação orçamentária a ser utilizada para a contabilização das despesas – preferencialmente na assistência social.

A vigência da frente de trabalho deverá ser pelo período máximo de **180 dias** (Lei 9.608/1998, art. 3º-A, § 1º; Lei 8666/1993, art. 24, inciso IV, por analogia). As contratações deverão beneficiar trabalhadores carentes e desempregados, residentes no município.

Poderá ser expedido decreto declarando a situação de emergência e/ou de calamidade pública enfrentada pelo município (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, por analogia).

As contratações visam a resolver um problema social, assim, os respectivos dispêndios têm **natureza assistencial** e não salarial, o que os afasta do conceito de "despesa com pessoal".<sup>1</sup>

Atualmente, há programas semelhantes instituídos por inúmeros **Estados** e **Municípios**, por exemplo:

ENTE	ATO	CARACTERÍSTICAS
Estado do Rio de Janeiro	Lei 3.330/1999	Criar o Programa de Frentes de Trabalho Urbano. Contratação direta de cidadãos comprovadamente desempregados há mais de 12 meses e moradores no Estado há mais de 2 anos. Prestação de serviços de reforma e conservação de próprios estaduais e para a limpeza de valas, valões e galerias de águas pluviais.
Estado de São Paulo	Lei 10.321/1999	Criar o Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego, de caráter assistencial. Proporcionar ocupação, qualificação profissional e renda para os trabalhadores integrantes da população desempregada residente no Estado. Situação de desemprego igual ou superior a 1 ano, desde que não seja beneficiário de seguro-desemprego ou qualquer outro programa assistencial equivalente. Residência, no mínimo pelo período de 2 anos, em local próximo ao da colaboração. Concessão de bolsas de auxílio-desemprego também para egressos do sistema penitenciário do Estado e portadores de deficiência. Prestação de serviços de interesse da comunidade local, do município ou de órgãos públicos estaduais.
Município de Faxinal – PR	Lei 1.983/2017	Organizar frentes de trabalho destinadas a aproveitar trabalhadores rurais sazonais ("boias frias") e catadores de lixo. A remuneração dos trabalhadores será paga na forma de diárias equivalentes a uma fração do salário mínimo nacional, sendo 1/21 se o regime de trabalho for de segunda a sexta-feira, ou 1/30 se o regime for de segunda-feira a domingo, garantindo-se, em consequência, a percepção de um salário mínimo para aqueles que trabalharem o mês inteiro. Os trabalhadores atuarão exclusivamente na execução de tarefas braçais, entre outras: I – manutenção e limpeza de ruas urbanas, estradas rurais, sistemas de esgoto doméstico, sistemas de escoamento de águas pluviais,

<sup>1</sup> Assim, não se trata de terceirização substitutiva de mão-de-obra administrativa – LRF, art. 18, § 1º.

		<p>córregos e rios;            II – corte de grama e poda de árvores;            III – recolhimento de lixo;            IV – pequenos serviços de manutenção de prédios públicos.</p> <p>A contratação dispensará a realização de teste seletivo ou concurso público e será feita através de convênios a serem firmados com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Associação dos Catadores de Lixo.</p>
Município de Mauá da Serra – PR	Lei 565/2017 com alteração feita pela Lei 702/2019	<p>Organizar frentes de trabalho destinadas a aproveitar trabalhadores rurais sazonais (“boias frias”) e catadores de lixo.</p> <p>A remuneração dos trabalhadores será paga na forma de diárias equivalentes a uma fração do salário mínimo nacional, sendo 1/21 se o regime de trabalho for de segunda a sexta-feira, ou 1/30 se o regime for de segunda-feira a domingo, garantindo-se, em consequência, a percepção de um salário mínimo para aqueles que trabalharem o mês inteiro.</p> <p>Os trabalhadores atuarão exclusivamente na execução de tarefas braçais, entre outras:            I – manutenção e limpeza de ruas urbanas, estradas rurais, sistemas de esgoto doméstico, sistemas de escoamento de águas pluviais, córregos e rios;            II – corte de grama e poda de árvores;            III – recolhimento de lixo;            IV – pequenos serviços de manutenção de prédios públicos.</p> <p>A contratação dispensará a realização de teste seletivo ou concurso público e será feita diretamente pelo município.</p> <p>Os beneficiários deverão ser cadastrados e selecionados pela Secretaria Municipal de Assistência Social.</p> <p>A despesa deverá ser empenhada no elemento contábil 3.3.90.36 (outros serviços de terceiros – pessoa física).</p> <p>Os pagamentos deverão ser feitos através de recibo de pagamento de autônomo (RPA), devendo haver a incidência dos encargos devidos, entre outros, contribuição previdenciária, imposto de renda e imposto sobre serviços de qualquer natureza.</p>
Município de Wenceslau Braz – PR	Lei 1.073/2002	<p>Organizar frentes de trabalho destinadas a minorar o problema social causado pelo desemprego de “bóias-frias” em épocas da entressafra, através de convênio com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Wenceslau Braz.</p> <p>A remuneração dos trabalhadores será paga na forma de diárias, cujo valor será fixado pelo Poder Executivo até o máximo de 1/30 do salário mínimo.</p> <p>Os trabalhadores atuarão preferencialmente na coleta de lixo e na limpeza e manutenção de esgotos, ruas, praças e prédios públicos.</p>

		A contratação dispensará a realização de teste seletivo ou concurso público.
Município de Itaipulândia - PR	Lei 322/1997	Criar e implantar o Programa de Frentes de Trabalho Temporário, visando amenizar o desemprego e auxiliar na questão social. Oferecer trabalho às pessoas carentes desempregadas, devidamente cadastradas junto a Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social, cujo pagamento se dará através de cestas básicas. As cestas básicas serão fornecidas a cada cinco dias de trabalho de uma pessoa.
Município de Laguna - SC	Lei 1.624/2013	Criação do Programa Frentes de Trabalho e Qualificação Profissional. Dar ao cidadão desempregado e, em situação de vulnerabilidade, condição de retornar ao mercado de trabalho, por meio de uma ação produtiva e, de qualificação profissional, resgatando o vínculo social e produtivo dos mesmos. Promover melhorias das condições de vida de comunidades em situação de vulnerabilidade, por meio de ações articuladas entre o Poder Público e as entidades comunitárias e sociais. Terão prioridade, na consecução dos objetivos do programa, as pessoas em situações menos favorecidas da comunidade em que o programa for implantado, incluindo deficientes físicos, mulheres chefes de família e pessoas maiores de 40 anos de idade. Os participantes do Programa serão incluídos nos Projetos e ou Programas Sociais instituídos pela Fundação Irmã Vera e realizarão serviços destinados a limpeza, conservação e manutenção de bens públicos e terão direito a bolsa-auxílio mensal, no valor equivalente a um salário mínimo. O Programa Frentes de Trabalho e Qualificação Profissional, por ser um programa de caráter assistencial, não gerará entre o seu participante e o Poder Público Municipal, qualquer tipo de relação de emprego.

Esses programas possuem características **comuns**:

- a) natureza assistencial;
- b) seleção dos beneficiários sem a necessidade de concurso público ou teste seletivo;
- c) remuneração constituída de bolsas-auxílio, diárias ou cestas básicas;
- d) possibilidade de **contratação direta**, sem a intermediação de pessoa jurídica - Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, municípios de Mauá da Serra/PR, Itaipulândia/PR e Laguna/SC;



e) prestação de serviços de natureza braçal:

e.1) reforma e conservação de próprios estaduais e limpeza de valas, valões e galerias de águas pluviais – Estado do Rio de Janeiro;

e.2) manutenção e limpeza de ruas urbanas, estradas rurais, sistemas de esgoto doméstico, sistemas de escoamento de águas pluviais, córregos e rios; corte de grama e poda de árvores; recolhimento de lixo; pequenos serviços de manutenção de prédios públicos – municípios de Faxinal/PR e Mauá da Serra/PR;

e.3) coleta de lixo e limpeza e manutenção de esgotos, ruas, praças e prédios públicos – município de Wenceslau Braz/PR.