

**Conselho Superior da Justiça do Trabalho
Secretaria de Auditoria**

**Relatório de Levantamento
(Avaliação de riscos na governança das
contratações de serviços terceirizados
com dedicação exclusiva de mão de obra no
âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º
graus)**

Processo: CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

Órgãos auditados: Tribunais Regionais do Trabalho

Equipe de auditores: José Tadeu Tavernard Lima
Joviano Barbosa dos Santos

junho/2021

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é o de induzir práticas de gestão de riscos e controles internos nos processos de contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, haja vista as recentes e generalizadas alterações no arcabouço jurídico aplicável.

Na etapa de coleta de dados, utilizou-se a técnica de pesquisa por meio de questionário, mediante definição prévia de critérios e indicadores, com vistas à obtenção de informações não disponíveis em bancos de dados da Administração Pública.

Encaminhou-se, então, a todos os 24 Tribunais Regionais do Trabalho, a Requisição de Documentos e Informações Circular nº 058/2020, a fim de se obter conhecimento sobre características relevantes das contratações de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra vigentes no exercício de 2020, separadas em 4 grupos: vigilância, limpeza e conservação, transporte e demais serviços (informática, copeiragem, recepção, brigadista, manutenção predial e outros).

Paralelamente, procedeu-se à revisão de toda a legislação aplicável, bem como ao levantamento da situação jurisprudencial atual - nas bases do Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Superior da Justiça do Trabalho - e de dados orçamentário-financeiros no Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

A estruturação da governança das contratações visa alcançar os objetivos de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a

Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Observando os dados apresentados pelos Tribunais Regionais do Trabalho e os resultados do conjunto de auditorias anteriores realizadas por esta Secretaria, entende-se que a governança sistêmica das contratações de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau, em que pese a relevância material dos recursos orçamentários alocados, apresenta fatores de risco que podem prejudicar, em especial, o atingimento dos objetivos de evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Os principais fatores de risco constatados nesta avaliação, os quais são considerados de alta probabilidade e impacto, são estes:

- falta de clareza sobre o sistema de governança das contratações públicas;
- inadequação das instâncias de apoio à governança das contratações públicas;
- inexistência e/ou insuficiência de gestão de riscos nas contratações de terceirização de mão de obra;
- inexistência de plano de logística sustentável, com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas e prazos de execução sobre terceirização de mão de obra;

- insuficiência de orientação sobre procedimentos a serem observados nas atividades de administração de serviços terceirizados;
- insuficiência de estudos técnicos preliminares que permitam: o tratamento integrado dos diversos possíveis componentes dos serviços de vigilância patrimonial, a estimativa de custo por metro quadrado nos contratos de limpeza e conservação, e a estimativa de custos comparativos de serviços de transporte;
- insuficiência de estudos técnicos preliminares que contenham a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais;
- insuficiência de controle de assiduidade e pontualidade durante a fiscalização dos contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obras; e
- não acompanhamento da evolução jurisprudencial sobre a legitimidade de transferir ao ente público tomador de serviço o ônus de comprovar a ausência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas devidas aos trabalhadores terceirizados pela empresa contratada, para fins de definição da responsabilidade subsidiária do Poder Público.

Ante esse cenário, são recomendadas medidas para mitigação desses riscos e, assim, favorecer o alcance dos objetivos das aludidas contratações.

SUMÁRIO

1.	CARACTERÍSTICAS DO TRABALHO	7
1.1.	Título	7
1.2.	Deliberação que originou a fiscalização	7
1.3.	Usuário(s) previsto(s)	8
1.4.	Tipo de auditoria	8
1.5.	Vinculação da Unidade de Auditoria Interna ao órgão auditado	9
1.6.	Período da auditoria	9
1.7.	Objetivo do levantamento	9
1.8.	Legislação aplicável	10
1.9.	Materialidade	12
1.10.	Fiscalizações anteriores	15
1.11.	Metodologia e limitações do trabalho	17
2.	FATORES DE RISCOS RELEVANTES	18
2.1.	Sistema de governança das contratações públicas	18
2.2.	Gestão de riscos e controles internos na contratação pública	21
2.3.	Plano de Logística Sustentável	22
2.4.	Política interna de terceirização de mão de obra	25
2.5.	Processos operacionais	26
2.5.1.	Estudos técnicos preliminares - levantamento de mercado e estimativas de quantidades	27
2.5.1.1.	Vigilância Patrimonial	27
2.5.1.2.	Serviços de Limpeza e Conservação	30
2.5.1.3.	Serviços de transporte	32

2.5.2. Estudos técnicos preliminares - estimativas de valor da contratação.....	34
2.5.3. Fiscalização contratual - Controle de frequência	42
2.5.4. Responsabilidade subsidiária por encargos trabalhistas	45
3. CONCLUSÃO	58
4. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	63
4.1. Sistema de Governança das contratações	63
4.2. Gestão de riscos e controles internos nas contratações	63
4.3. Plano de Logística Sustentável	64
4.4. Política interna de terceirização de mão de obra	65
4.5. Processos de licitação e contratação	66



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

1. CARACTERÍSTICAS DO TRABALHO

1.1. Título

Avaliação de riscos na governança das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus.

1.2. Deliberação que originou a fiscalização

O ATO.CSJT.GP.SG n° 257/2019, de 6/12/2019, alterado pelo ATO.CSJT.GP.SG n° 91/2020, de 13/7/2020, que aprovou o Plano Anual de Auditoria do Conselho Superior da Justiça do Trabalho para o exercício de 2020, no qual se previu a realização de levantamento sobre a gestão das terceirizações das atividades de apoio da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus.

O plano reservou o período de agosto a outubro de 2020 para a realização completa do trabalho de levantamento. Todavia, ante o cenário decorrente dos efeitos da pandemia de COVID-19, a obtenção de dados e informações apresentou uma evolução muito aquém do planejado.

Os pedidos de prorrogação de prazo e as inconsistências nos dados apresentados por diversos tribunais geraram atrasos no cumprimento das etapas. Ainda, havia a expectativa de sanção iminente da nova lei de licitações, que veio a ocorrer em 1º/4/2021.

Esses fatores não recomendavam a conclusão no prazo preestabelecido, sob o risco de perda de eficácia de parte de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

eventuais propostas de encaminhamento. Por essa razão, propôs-se a manutenção do trabalho no Plano Anual de Auditoria referente ao exercício de 2021, para que se concluísse o levantamento entendido como relevante em 2020, com a inclusão, na análise, das recentes alterações no arcabouço jurídico aplicável.

Nesse contexto, o ATO CSJT.GP.SG N° 132/2020, de 19/11/2020, que aprovou o Plano Anual de Auditoria do Conselho Superior da Justiça do Trabalho para o exercício de 2021, autorizou a continuidade do levantamento iniciado no exercício de 2020.

1.3. Usuário(s) previsto(s)

O Conselho Superior da Justiça do Trabalho, órgão de governança e deliberação superior, que é constituído pelo Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Superior do Trabalho e o Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho, como membros natos; por três Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, eleitos pelo Tribunal Pleno; e por cinco Presidentes de Tribunais Regionais do Trabalho, eleitos por região geográfica do País; e presidido pelo Ministro Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (Resolução Administrativa n° 1909, de 20/6/2017, Anexo, art. 2°).

1.4. Tipo de auditoria

Levantamento de escopo restrito (art. 12, § único, da Resolução CSJT n° 282/2021).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

1.5. Vinculação da Unidade de Auditoria Interna ao órgão auditado

Direta, uma vez que foi executada, no âmbito do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, pela SECAUDI/CSJT, apesar de utilizar dados e informações dos Tribunais Regionais do Trabalho (art. 17, I, da Resolução CSJT nº 282/2021).

1.6. Período da auditoria

As fases do levantamento transcorreram entre os meses de agosto a dezembro de 2020 e de fevereiro a junho de 2021.

1.7. Objetivo do levantamento

Induzir práticas de gestão de riscos e controles internos, por meio da identificação de fatores de risco na governança das contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus.

Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços; a empresa não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e ela possibilite a fiscalização pela contratante quanto à



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Ao final do levantamento, alerta-se o Conselho Superior da Justiça do Trabalho sobre os pontos vulneráveis no sistema logístico da Justiça do Trabalho de 1º e 2ª graus, que recomendam a adoção de medidas preventivas.

1.8. Legislação aplicável

A normatização básica sobre a contratação pública relacionada a esses serviços se encontra nas disposições constantes do art. 37, XXI e § 6º, da CF/1988.

O arcabouço infraconstitucional engloba, notadamente, em relação à execução material indireta de tarefas executivas, o Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967, e o Decreto nº 9.507, de 21/9/2018, com a redação dada pelo Decreto nº 10.183, de 20/12/2019, e, no que se refere à licitação e contratação de serviços, a Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte); as Leis nºs 8.666, de 21/6/1993, (Lei de Licitações e Contratos); 10.520, de 17/7/2002, (Lei do Pregão); 14.133, de 1º/4/2021, (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); os Decretos nºs 1.054, de 7/2/1994, (Reajuste de Preços), com a redação dada pelo Decreto nº 1.110, de 13/4/1994; 3.722, de 9/1/2001, (SICAF), com a redação dada pelo Decreto nº 4.485, de 25/11/2002; 4.358, de 5/9/2002, (Trabalho Infantil); 7.746, de 5/6/2012, (Sustentabilidade), com a redação dada pelos Decretos nºs 9.178, de 23/10/2017, e 10.179, de 18/12/2019; 7.892, de 23/1/2013, (Sistema de Registro de Preços), com a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

redação dada pelos Decretos n^{os} 8.250, de 23/5/2014, e 9.488, de 30/8/2018; 8.538, de 6/10/2015 (Tratamento de ME e EPP), com a redação dada pelo Decreto n.º 10.273, de 13/3/2020; e 10.024, de 20/9/2019 (Pregão eletrônico).

Verificam-se, especialmente nos últimos exercícios, diversas alterações normativas que impactam o processo de licitação e contratação públicas. Destaca-se a entrada em vigor da Lei n^o 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), que revogou, imediatamente, os arts. 89 a 108 da Lei n^o 8.666/1993 e, depois de decorridos dois anos da publicação oficial da lei, esta revogará integralmente as Leis n^{os} 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e 10.520/2002 (Lei do Pregão).

Importante também, em relação aos aspectos procedimentais, o fato de o Conselho Nacional de Justiça, por meio do art. 15 da Resolução n^o 347, de 13 de outubro de 2020, considerar que os atos administrativos normativos do Poder Executivo relativos às contratações de prestação de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta devem ser entendidos como política de boas práticas e seguidos preferencialmente pelo gestor.

Citam-se as Instruções Normativas n^{os} 5, de 26/5/2017, (regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta), com a redação dada pela IN n^o 7, de 20/9/2018, e pela IN n^o 49, de 30/6/2020; 40, de 22/5/2020, (Estudos Técnicos Preliminares) e 73, de 5/8/2020, (Pesquisa de Preços).

Há que se considerar, ainda que provisoriamente, em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Legislativo nº 6, de 20/3/2020, a Medida Provisória nº 961, de 6/5/2020, convertida na Lei nº 14.065, de 30/9/2020.

De igual forma, também, deve-se observar, no que se refere à responsabilidade tributária por substituição dos órgãos públicos na retenção de tributos, a Lei Complementar nº 116, de 31/7/2003, (ISSQN), combinada com legislação municipal e/ou distrital sobre o tema, e as Leis nºs 9.430, de 27/12/1996 (Legislação Tributária Federal) e 8.212, de 24/7/1991, (Organização da Seguridade Social).

Ressalta-se, aqui, em relação aos encargos previdenciários resultantes da execução dos contratos, que a Administração Pública responde solidariamente com o contratado, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212/1991 c/c o art. 71, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

Nos procedimentos de retenção de provisões de encargos trabalhistas, previdenciários e outros a serem pagos às empresas contratadas, deve-se atender às disposições constantes da Resolução CNJ nº 169, de 31/1/2013, com a redação dada pelas Resoluções CNJ nºs 183, de 24/10/2013, 248, de 24/5/2018, e 301, de 29/11/2019.

1.9. Materialidade

Para efeito de percepção comparativa da relevância material das operações com terceirização de mão de obra, considerou-se, como valor de referência, a média do somatório das despesas primárias discricionárias liquidadas e dos restos a pagar não processados inscritos com as mesmas



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

características das despesas, nos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

De acordo com relatório SIAFI (Anexo 01), o **valor de referência** para o presente trabalho alcançou o montante aproximado de **1,6 bilhão de reais**.

No mesmo período, a média do somatório das **despesas** liquidadas e dos restos a pagar não processados pagos, referentes a **contratos de prestação de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra** somou a cifra aproximada de **350 milhões de reais**, conforme relatório constante do Anexo 02.

As despesas com serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra representam o expressivo percentual aproximado de **21% de todas as despesas discricionárias da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus**.

A comparação com outras despesas discricionárias, cuja percepção de riscos promoveu avanços nos mecanismos de controle dos respectivos sistemas administrativos na Justiça do Trabalho, corrobora a relevância quantitativa dos processos de trabalho atinentes às despesas em análise.

No mesmo período, a Justiça do Trabalho incorreu em despesa média, com tecnologia da informação, no montante aproximado de 33 milhões de reais (Anexo 03), e, com obras, reformas, adaptações e aquisições de imóveis, no montante aproximado de 286 milhões de reais (Anexo 04).

Ambas se situaram em patamares médios inferiores ao verificado nas contratações de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Outra perspectiva quantitativa a ser observada é a do **número de trabalhadores**. A Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus contava, no início do exercício de 2020, com **7.763 colaboradores terceirizados**, prestando serviços em suas dependências: 2.387, ou 31%, em vigilância; 3.018, ou 39%, em limpeza e conservação; 223, ou 3%, em transporte; e 2.135, ou 27%, em outros diversos.

Esse número equivale a aproximadamente 16% da força total de trabalho da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, que, ao final do exercício de 2019, contou com 47.158 servidores e magistrados.

O contingente de colaboradores se dividia em aproximadamente **300 contratos administrativos** firmados entre os TRTs e as diversas empresas, cujos objetos envolviam as atividades de vigilância, limpeza e conservação, transportes, informática, copeiragem, recepção, brigadista, manutenção de prédios, lavagem de veículos, mensageria.

As atividades, especialmente de vigilância e de limpeza e conservação, conforme se verifica nos dados apresentados pelos TRTs, se desenvolvem em estruturas físicas distribuídas em **578 municípios do território nacional**.

Esses contratos são oriundos de **297 procedimentos licitatórios**, sendo que, 244, ou 82%, ocorrem na modalidade de pregão eletrônico, sem registro de preços; 33, ou 11%, na modalidade de pregão eletrônico, com registro de preços; e 19, ou 7%, por dispensa de licitação.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

1.10. Fiscalizações anteriores

A contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, nos últimos exercícios, foi objeto de acórdão do CSJT nos seguintes processos: CSJT-A-2352-42.2019.5.90.0000, CSJT-A-251-32.2019.5.90.0000, CSJT-A-15152-73.2017.5.90.0000 e CSJT-A-16404-48.2016.5.90.0000.

Nos relatórios de auditoria, têm sido identificadas inconformidades nas três fases do procedimento, quais sejam no planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e na gestão/fiscalização contratual.

A primeira fase se refere aos atos que compreendem desde a apresentação da demanda até a especificação da solução definida para contratação, ou seja, a descrição dos serviços contratados, categorias envolvidas, jornadas e insumos necessários, expressos em um termo de referência.

Em essência, os achados de auditoria identificaram a inexistência ou deficiência dos estudos técnicos preliminares, não ocorrendo o esclarecimento sobre a relação entre a necessidade dos serviços e a quantidade a ser contratada, bem como a avaliação de alternativas possíveis para atendimento das necessidades.

Outra ocorrência importante são as falhas identificadas nas estimativas dos custos, em relação ao detalhamento de todos os insumos necessários e aos percentuais relativos aos encargos sociais e trabalhistas.

As pesquisas de preços de mercado também apresentam pouca amplitude.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A segunda fase se refere aos atos que compreendem a divulgação do edital de licitação, a apresentação de propostas, o julgamento, a habilitação, o exame de recurso e a homologação.

No que é relevante, os achados de auditoria identificaram desconformidades na adoção do sistema de registro de preços.

A terceira fase se refere aos atos praticados a partir da celebração do contrato e envolve as atividades gerenciais e operacionais da execução contratual.

Em essência, as auditorias encontraram situações de inconsistências em aditivo contratual, por falta de atualização dos efeitos financeiros ou de cláusulas nas quais incidem os efeitos; alteração quantitativa e qualitativa do objeto contratual sem os respectivos termos aditivos; e falta de acompanhamento da observância de direitos trabalhistas pela contratada.

Ainda, identificaram-se indícios de desequilíbrio da equação econômico-financeira das contratações, haja vista os pagamentos de custos impróprios, não incorridos, sem a observância de jurisprudência incidente, relativos a benefícios sem base legal ou normativa; ausência de comprovação dos custos atinentes a pagamentos de intervalo intrajornada; inconformidades nas bases de cálculo de adicional noturno e intervalo intrajornada; e pagamentos por serviços não prestados.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

No exercício de 2020, o relatório preliminar da auditoria operacional realizada no sistema de gestão da estratégia e de gestão do orçamento da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus identificou uma grande variação da despesa pública com terceirização de mão de obra entre os diversos Tribunais Regionais do Trabalho, quando considerada a relação entre a despesa orçamentária com mão de obra terceirizada e a quantidade produzida de processos judiciais baixados.

Nesse cenário, haveria indícios de ineficiência na alocação de recursos orçamentários da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus.

1.11. Metodologia e limitações do trabalho

Na etapa de coleta de dados, utilizou-se a técnica de pesquisa, por meio de questionário, mediante definição prévia de critérios e indicadores, com vistas à obtenção de dados não disponíveis em bancos de dados da Administração Pública.

Encaminhou-se a todos os 24 Tribunais Regionais do Trabalho a Requisição de Documentos e Informações Circular nº 058/2020 (Anexo 05) e, posteriormente, ante os indícios de inconsistências de informações apresentadas pelos TRTs da 1ª, 4ª, 5ª, 8ª, 10ª, 11ª, 12ª, 17ª, 18ª, 19ª, 21ª, 22ª e 23ª Regiões, as Requisições Complementares de nºs 064 a 076/2020 (Anexo 06).

Nelas, buscou-se obter conhecimento sobre características relevantes das contratações de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, vigentes no exercício de 2020, separadas em 4 grupos: vigilância, limpeza



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

e conservação, transporte e demais serviços (informática, copeiragem, recepção, brigadista, manutenção predial e outros).

A análise dos pontos relevantes é tratada em capítulo próprio.

Paralelamente, procedeu-se à revisão de toda a legislação aplicável, bem como ao levantamento da situação jurisprudencial atual, nas bases do Supremo Tribunal Federal, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Superior da Justiça do Trabalho, bem como de dados orçamentário-financeiros no Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

Para o objetivo de subsidiar meios, informações e análises com vistas a apoiar o Conselho Superior da Justiça do Trabalho no exercício de sua missão institucional, não se identificaram limitações outras passíveis de registro, que não aquelas frequentemente verificadas em trabalhos sistêmicos desta Secretaria, quais sejam: pedidos de prorrogação de prazo e inconsistências de dados e informações iniciais.

2. FATORES DE RISCOS RELEVANTES

2.1. Sistema de governança das contratações públicas

O art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) passou a estabelecer que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A partir de 15 de outubro de 2021, passará a vigor a Resolução CNJ nº 347/2020 que, de acordo com seu art. 1º, § 1º, estabelece que os órgãos do Poder Judiciário devem implementar e manter sistema de governança (instâncias, mecanismos e instrumentos) em suas estruturas administrativas.

O Tribunal de Contas da União, no Referencial Básico de Governança Organizacional – 3ª edição, apresenta um modelo simplificado de sistema de governança em organizações públicas, conforme figura abaixo:



Apesar de entender que existe algum sistema de governança das contratações na Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau, ele carece de regulamentação que estabeleça o modelo de sistema em funcionamento.

O documento do TCU esclarece, ainda, que as instâncias internas de apoio à governança realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, comunicando quaisquer disfunções identificadas



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

à alta administração. Exemplos típicos dessas estruturas são, entre outros, as comissões e os comitês.

O art. 29, inciso III, da Resolução CNJ n° 347/2020 orienta atribuir a comitê técnico multidisciplinar, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações.

No âmbito do CNJ, foi criado o Comitê Gestor da Política de Governança de Contratações e definidos os subcomitês temáticos com as funções de acompanhamento da gestão de contratações, de planejamento anual de contratações, de eficiência operacional e de gestão de pessoas (arts. 35 e 36 da Resolução CNJ n° 347/2020).

Não se identificou, no âmbito do CSJT, a existência de comitê técnico multidisciplinar com tais responsabilidades.

Conclui-se que o sistema de governança das contratações públicas da Justiça do Trabalho de 1° e 2° graus apresenta os seguintes riscos:

- Devido à falta de clareza sobre o sistema de governança das contratações públicas, ocorre prejuízo à identificação de instâncias internas e as de apoio à governança, o que pode levar ao não atingimento de objetivos estratégicos de integração e padronização;
- Devido à falta de clareza sobre o sistema de governança das contratações públicas, ocorre prejuízo à garantia de fluxos de informações entre as instâncias de governança e as partes



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

interessadas, o que pode levar ao não atingimento de objetivos de comunicação; e

- Devido à inadequação das instâncias de apoio à governança das contratações públicas, ocorre prejuízo nos mecanismos de controle, o que pode levar a falhas na definição de processos de trabalho e atividades relacionados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da organização.

2.2. Gestão de riscos e controles internos na contratação pública

O art. 169, *caput* e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, determina que, na forma prevista em regulamento, será de responsabilidade da alta administração estabelecer práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo para as contratações públicas.

O art. 30, *caput* e incisos I, III e IV, da Resolução CNJ nº 347/2020 estabelece que compete aos órgãos do Poder Judiciário estabelecer as diretrizes e a metodologia para a implantação da gestão de riscos nas contratações, gerenciar os riscos e elaborar, anualmente, plano de ação para tratamento dos riscos avaliados no macroprocesso de contratações.

No âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau, as unidades administrativas dos tribunais regionais, responsáveis pelas atividades auxiliares comuns, integram o sistema, sujeitando-se à orientação normativa do CSJT (art. 1º, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do CSJT).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Em pesquisa às bases de dados do CSJT, não se identificou a existência de iniciativas com vistas ao estabelecimento de diretrizes e metodologia para a implantação da gestão de riscos nas contratações, gerenciamento dos riscos, nem de plano de ação para tratamento dos riscos avaliados no macroprocesso de contratações.

No âmbito individual de cada Tribunal Regional do Trabalho, em resposta à RDI Circular nº 058/2020, os TRTs da 1ª, 2ª, 3ª, 5ª, 6ª, 9ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª, 15ª, 18ª, 19ª e 21ª Regiões informaram que não identificam os principais riscos na contratação de serviços terceirizados.

Conclui-se, no que se refere aos instrumentos de governança das contratações públicas, que a Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus apresenta o seguinte risco:

- Devido à inexistência/insuficiência de gestão de riscos sobre contratação de terceirização de mão de obra, ocorre prejuízo à identificação e tratamento das causas de eventos de riscos relevantes aos quais está exposta a organização, o que pode prejudicar a racionalização do trabalho administrativo ao longo do processo, com o estabelecimento de controles proporcionais aos riscos e supressão de rotinas puramente formais.

2.3. Plano de Logística Sustentável

O art. 5º, *caput* e § 1º, *c/c* os arts. 6º, *caput* e § único, e 8º, *caput*, da Resolução CNJ nº 347/2020 determina a elaboração e implementação de Plano de Logística Sustentável



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

(PLS), sistematizado e alinhado a outros planos instituídos em normativos específicos, que alcance o monitoramento dos grandes contratos, de modo a subsidiar a criação de políticas internas e a tomada de decisão da alta administração, bem como orienta que esse plano pode abranger o modelo de gestão da estratégia das contratações e da logística do órgão.

O art. 4º c/c o 5º da Resolução CNJ nº 400, de 16 de junho de 2021, orientou a gestão do Plano de Logística Sustentável, que é instrumento que se alinha à Estratégia Nacional do Judiciário, e aos Planos Estratégicos dos órgãos, com objetivos e responsabilidades definidas, indicadores, metas, prazos de execução, mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados, que permite estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade, racionalização e qualidade, que objetivem uma melhor eficiência do gasto público e da gestão dos processos de trabalho, considerando a visão sistêmica do órgão.

No âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau, as unidades administrativas dos tribunais regionais, responsáveis pelas atividades auxiliares comuns, integram o sistema, sujeitando-se à orientação normativa do CSJT (art. 1º, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do CSJT).

Em pesquisa às bases de dados do CSJT, não se identificou a existência de plano de logística sustentável para a Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau nem de modelo de gestão da estratégia das contratações e da logística.

Ainda, esclarecendo quais seriam os grandes contratos, observando a média do somatório das despesas primárias **discricionárias** liquidadas e dos restos a pagar não



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

processados pagos nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, percebe-se que os contratos de prestação de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão representaram o expressivo percentual aproximado de 21% de todas as despesas discricionárias da Justiça do Trabalho.

Sobre a capacidade de exercer o monitoramento desses grandes contratos, a auditoria sistêmica sobre a integração entre os processos de planejamento estratégico aplicável à Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus e os de planejamento e orçamento federal revelou a existência de grandes variações, quando considerada relação de produção de processos julgados e de despesas com terceirização de mão de obra, entre os Tribunais Regionais do Trabalho.

Esse fato demonstra a insuficiência de capacidade de monitoramento de contratos que representam, como já afirmado, 21% de todas as despesas discricionárias da Justiça do Trabalho.

Conclui-se, no que se refere ao planejamento estratégico das contratações públicas, que a Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus apresenta o seguinte risco:

- Devido à inexistência de plano de logística sustentável com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas e prazos de execução sobre terceirização de mão de obra, ocorre prejuízo à sistematização e alinhamento com outros planos, o que pode prejudicar o estabelecimento de políticas internas e o monitoramento dos grandes contratos.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.4. Política interna de terceirização de mão de obra

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de serviços e de licitações e contratos deverão, entre outros aspectos, instituir modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal.

Ainda, em seu art. 53, § 5º, estabelece que é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio do art. 15 da Resolução nº 347/2020, orienta que se sigam, preferencialmente, os modelos estabelecidos em atos administrativos normativos do Poder Executivo.

A título de ilustração, citam-se as Instruções Normativas nºs 5/2017 (regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta), com a redação dada pela IN nº 7/2018 e IN nº 49/2020; 40/2020 (Estudos Técnicos Preliminares); e 73/2020 (Pesquisa de Preços).

Esses atos normativos são utilizados como critério de auditoria, por ocasião das fiscalizações realizadas pela



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

SECAUDI/CSJT em Tribunais Regionais do Trabalho. Frequentemente, são identificadas inconformidades das práticas adotadas com as previstas nos normativos citados.

O Conselho Superior da Justiça do Trabalho vem homologando propostas de encaminhamento que visam à adoção de medidas corretivas, com vistas à adequada adoção das práticas previstas nas instruções normativas citadas, em especial, a IN nº 05/2017, que estabelece regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta.

Contudo, não se identificou a existência de orientação normativa do CSJT que regulamente os modelos a serem observados nas atividades de administração de serviços terceirizados e de licitações e contratos ou que defina, em caráter vinculante, a adoção de modelos estabelecidos em normativos do Poder Executivo Federal.

Conclui-se que as políticas internas de terceirização de mão obra apresentam o seguinte risco:

- Devido à insuficiência de orientação sobre procedimentos a serem observados nas atividades de administração de serviços terceirizados, ocorre a não adoção sistemática de boas práticas, o que pode levar à perda de eficiência nos processos de trabalho e nos contratos firmados.

2.5. Processos operacionais

De acordo com o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório tem por objetivos:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- a) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- b) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- c) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- d) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

A análise combinada de resultados de auditorias anteriores com o conhecimento oriundo dos dados encaminhados pelos TRTs permitiu identificar a presença de fatores relevantes de risco referentes aos objetivos tratados nas alíneas "c" e "d".

2.5.1. Estudos técnicos preliminares - levantamento de mercado e estimativas de quantidades

2.5.1.1. Vigilância Patrimonial

Preliminarmente, é preciso compreender que as atividades de vigilância patrimonial ocorrem de forma integrada com diversas outras atividades.

Na vigilância ostensiva, de acordo com o art. 13, inciso VII, da Resolução CNJ nº 291/2019, os tribunais devem adotar, como medida de segurança, o policiamento ostensivo com



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

agentes e inspetores da polícia judicial, preferencialmente, ou com vigilantes terceirizados.

Na guarda patrimonial, de acordo com o art. 2º da Resolução CNJ nº 291/2019 e com a classificação brasileira de ocupações, pode haver a atuação integrada de agentes e inspetores da polícia judicial, vigilantes e vigias.

No controle do fluxo de acesso, de acordo com o art. 4º, inciso III, da Resolução CNJ nº 344/2020 e com a classificação brasileira de ocupações, também pode ocorrer a atuação conjunta de agentes e inspetores da polícia judicial, vigilantes, vigias e recepcionistas.

Ressalta-se, ainda, a evolução da vigilância eletrônica, tipo de vigilância realizada com o auxílio de sistemas eletrônicos de segurança, por exemplo, câmeras de segurança e sensores de intrusão e de presença.

Nesse aspecto, o art. 13, inciso III, da Resolução CNJ nº 291/2019 orienta que os tribunais devem instalar sistema de monitoramento eletrônico das instalações e áreas adjacentes.

À exceção das atividades de agentes e inspetores da polícia judicial, todas as demais são resultantes de diversos procedimentos adequadamente executados nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão/fiscalização contratual da licitação e contratação pública.

De acordo com o art. 18, § 1º, incisos IV, V e VII, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a fase de planejamento deve compreender a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar, contendo a análise das alternativas possíveis, a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, a descrição da solução como um todo e a estimativa das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo.

Devem-se identificar todas as atividades necessárias para solucionar as demandas apresentadas e, posteriormente, se realizar a análise de alternativas possíveis e se justificar, técnica e economicamente, a solução escolhida.

Evidentemente, a quantificação das atividades, considerando a integração das diversas categorias profissionais citadas e de sistemas eletrônicos de vigilância, partindo de análises técnicas, resulta, na perspectiva econômica, em custos diferenciados para o orçamento da Justiça do Trabalho.

Como exemplo, cita-se o modelo de vigilância, identificado nos TRTs da 3ª, 4ª e 13ª Regiões, baseado somente nas atividades realizadas pelos agentes e inspetores da polícia judicial e por vigilantes armados. Em outras palavras, o modelo utilizado não abarca atividades de vigilantes desarmados e de recepcionistas.

Esse modelo apresenta, em comparação com outros modelos que utilizam as atividades de vigilante desarmado e de recepcionista, por exemplo, a elevação dos custos com pagamento de adicionais de periculosidade que representam 30% sobre o salário-base da categoria de vigilante armado.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

No que se refere à utilização de sistemas eletrônicos de vigilância, somente os TRTs da 2^a, 5^a, 19^a e 22^a Regiões informaram a utilização em seus modelos de vigilância.

Esse cenário remete à potencial manutenção de posto de vigilância que poderiam ser substituídos com ganhos de eficiência e redução de custos para o orçamento da Justiça do Trabalho.

Conclui-se que as atividades de vigilância patrimonial apresentam o seguinte risco:

- Devido à insuficiência de estudos técnicos preliminares que permitam o tratamento integrado dos diversos possíveis componentes da vigilância patrimonial, ocorre a ineficiência na alocação de recursos orçamentários, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, em especial, de redução de custos.

2.5.1.2. Serviços de Limpeza e Conservação

De acordo com o art. 18, § 1º, incisos IV, V e VII, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a fase de planejamento deve compreender a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar, contendo a análise das alternativas possíveis, a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, a descrição da solução como um todo e a estimativa das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

O art. 15, *caput*, da Resolução CNJ n° 347/2020 orienta que os procedimentos relativos às contratações de prestação de serviços para a realização de tarefas executivas sob regime de execução indireta devem seguir, preferencialmente, como política de boas práticas, os atos normativos que tratam da matéria editados pelo Governo Federal.

No caso da prestação de serviços de limpeza e conservação, o caderno de logística do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelece que os serviços serão contratados com base na **área física** a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local, objeto da contratação.

A metodologia para definição da produtividade de referência na contratação de serviços de limpeza e conservação está estabelecida na Instrução Normativa n° 05/2017.

O levantamento de dados e informações apresentou um cenário em que os TRTs da 2^a, 5^a, 11^a, 12^a, 15^a, 20^a, 21^a, 23^a e 24^a Regiões adotam um modelo de contratação de serviços de limpeza e conservação que não consideram a área física a ser limpa e, conseqüentemente, deixam de estabelecer uma estimativa de custo por metro quadrado considerando uma determinada produtividade de mão de obra.

Ressalta-se que, de acordo com estudos do Ministério do Planejamento em parceria com o Banco Mundial e a Fundação Instituto de Administração, a realização de estudos de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

produtividade da mão de obra e de insumos pode gerar ganhos de eficiência e redução de custos.

Conclui-se que as atividades de limpeza e conservação apresentam o seguinte risco:

- Devido à insuficiência de estudos técnicos preliminares que permitam a estimativa de custo por metro quadrado, ocorre a ineficiência na alocação de recursos orçamentários, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, em especial, de redução de custos.

2.5.1.3. Serviços de transporte

De acordo com o art. 18, § 1º, incisos IV, V e VII, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a fase de planejamento deve compreender a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar, contendo a análise das alternativas possíveis, a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, a descrição da solução como um todo e a estimativa das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo.

O art. 15, *caput*, da Resolução CNJ nº 347/2020 orienta que os procedimentos relativos às contratações de prestação de serviços para a realização de tarefas executivas sob regime de execução indireta devem seguir, preferencialmente, como política de boas práticas, os atos normativos que tratam da matéria editados pelo Governo Federal.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Encontra-se em fase ampliação a nova solução de gestão de frotas do Governo Federal, o TáxiGov, que consiste em um sistema de transporte de servidores que permite o agendamento eletrônico de táxis. Essa solução tem como resultado a redução da frota institucional, com diminuição de despesas diretas e indiretas com combustível, IPVA, seguro e manutenção veicular, contratação de motoristas e lavadores, água, espaço disponível para guarda de veículos (o que poderia também resultar em melhor aproveitamento de espaço ou redução com despesas de aluguel de garagem), renovação da frota e redução na emissão de gases.

De acordo com informações constantes do sítio eletrônico do Ministério da Economia, além das cidades de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, o TáxiGov está se expandindo para mais 16 capitais do Brasil: Belo Horizonte, Cuiabá, Salvador, Natal, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Campo Grande, Florianópolis, Curitiba, Belém, Fortaleza, Maceió, João Pessoa, Vitória e Goiânia.

Aquele órgão informa, ainda, que o resultado da implantação do TáxiGov gerou uma economia, para o Governo Federal, de aproximadamente **30 milhões de reais**.

O levantamento de dados perante os Tribunais Regionais do Trabalho revela que metade deles ainda utiliza o modelo de gestão de frota operacionalizado por servidor do quadro utilizando veículo pertencente ao tribunal e a outra metade utiliza o modelo de contratação de motorista terceirizado com veículo pertencente ao tribunal.

Esses modelos embutem todos os custos já mencionados acima, por exemplo, com combustível, IPVA, seguro e manutenção



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

veicular, contratação de motoristas e lavadores, água e renovação da frota.

Conclui-se que as atividades de transporte apresentam o seguinte risco:

- Devido à insuficiência de estudos técnicos preliminares que permitam a estimativa de custos comparativos de serviços de transporte, ocorre a ineficiência na alocação de recursos orçamentários, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, em especial, de redução de custos.

2.5.2. Estudos técnicos preliminares - estimativas de valor da contratação

De acordo com o art. 18, § 1º, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a fase de planejamento deve compreender a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar, contendo a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

O art. 15, *caput*, da Resolução CNJ nº 347/2020 orienta que os procedimentos relativos às contratações de prestação de serviços para a realização de tarefas executivas sob regime de execução indireta devem seguir, preferencialmente, como política de boas práticas, os atos normativos que tratam da matéria editados pelo Governo Federal.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Apesar de o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão apresentar conceitos e metodologias aplicáveis para contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra e estabelecer preços mínimo e máximo para serviços de limpeza e segurança, as áreas demandantes ainda encontram dificuldade em estimar preços para os demais serviços.

A principal dificuldade encontrada pelos gestores para realizar a pesquisa está na utilização do Painel de Preços e do Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet). Além dessa dificuldade técnica, verifica-se ainda que o gestor precisa ter conhecimento sobre Planilha de Custos e Formação de Preços, que é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes que impactam a formação do preço de referência de cada categoria profissional.

A Instrução Normativa nº 73/2020 dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

O artigo 5º traz o modo como a pesquisa deve ser realizada e ainda estabelece inclusive a prioridade das fontes de pesquisa, conforme disposto a seguir:

Instrução Normativa 73/2020

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprescos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

Esses parâmetros poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

Como a prioridade da fonte de pesquisa de preço deve advir de contratos praticados pela Administração Pública, o Painel de Preços constitui-se na principal ferramenta que o gestor tem para construir seu preço de referência.

Essa ferramenta é imprescindível para definição de preços em uma licitação, mas, quando o objeto da licitação é a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

contratação de serviços que envolvem mão de obra, essa pesquisa se torna mais complexa, pois não há padronização das unidades de fornecimento, impossibilitando verificar o custo de cada funcionário, que é o fator que realmente interessa na estimativa do custo. Assim, talvez isso seja um dos fatores que influenciam alguns órgãos a realizarem pesquisa de preço diretamente com o fornecedor, não respeitando o § 1º do artigo 5º da Instrução Normativa supracitada.

O Painel de Preços permite encontrar os preços praticados no âmbito da Administração Pública, entretanto a área demandante precisará de tempo e estudo para encontrar o preço de mercado para um determinado serviço, porque a área só conseguirá fazer a correlação dos preços entre as diversas unidades de fornecimento se for ao Portal de Compras do Governo Federal e extrair a planilha de custo apresentada pelo fornecedor vencedor. Somente dessa maneira poderá verificar o custo por posto (por categoria do serviço).

Ainda será necessário avaliar se o edital de origem desses pregões incluiu materiais e equipamentos necessários para a execução dos serviços. Se os editais previram materiais ou equipamentos, deve-se avaliar se foram diluídos mensalmente no custo de cada funcionário ou se foram cotados separadamente, por exemplo.

A Instrução Normativa MPDG nº 5/2017, em seu Anexo I, define que planilha de custos é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custos que incidem na formação do preço dos serviços, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A planilha de custos tem como função estimar custos da contratação (principal foco desta nota técnica), sendo utilizada também como base para repactuação de contratos, como parâmetro para julgamento das propostas encaminhadas pelo fornecedor e como instrumento de fiscalização.

A planilha de custos recomendada pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão contém seis módulos:

Módulo 1 - Composição da Remuneração;

Módulo 2 - Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários;

Módulo 3 - Provisão para Rescisão;

Módulo 4 - Custo de Reposição do Profissional Ausente;

Módulo 5 - Insumos Diversos; e

Módulo 6 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro.

Auditorias anteriores realizadas pela SECAUDI/CSJT já vinham demonstrando as falhas na elaboração das planilhas de custos. Estudos da Controladoria-Geral da União demonstram que os percentuais dos Módulos 3, 4 e 6 são os que apresentam os maiores riscos para os gestores.

MÓDULO 3 - Provisão para Rescisão

Nesse módulo estão presentes as verbas indenizatórias que incidem no momento de desligamento do empregado da empresa. Os percentuais não são estabelecidos por lei, mas há previsão na Convenção Coletiva, quando a categoria profissional estiver enquadrada.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Item	Módulo 3 – Provisão para rescisão	%	Valor
A	Aviso Prévio Indenizado		
B	Incidência do FGTS sobre Aviso Prévio Indenizado		
C	Multa do FGTS e Contribuição Social sobre o Aviso Prévio Indenizado		
D	Aviso Prévio Trabalhado		
E	Incidência dos encargos do submódulo 2.2 sobre o aviso prévio trabalhado		
F	Multa do FGTS e Contribuição Social sobre o Aviso Prévio Trabalhado		
	TOTAL		

MÓDULO 4 - Custo de Reposição de Profissional Ausente

Esse módulo segue o mesmo preceito do módulo anterior, tendo sua previsão também baseada no histórico da empresa para determinado serviço e não em percentuais legais.

Importante destacar a nota constante no Anexo II-D da Instrução Normativa MPDG nº 5/2017 sobre esse tema: as alíneas "A" a "F" referem-se somente ao custo que será pago ao repositor pelos dias trabalhados por ocasião da necessidade de substituir a mão de obra alocada na prestação do serviço.

Item	Módulo 4 – Custo de reposição do profissional ausente	%	Valor
Submódulo 4.1 – Ausências Legais			
A	Férias		
B	Ausências Legais		
C	Licença Paternidade		
D	Ausência por acidente de Trabalho		
E	Afastamento Maternidade		
F	Outros		
	TOTAL		
G	Incidência do Submódulo 2.2		
	Total Módulo 4		

MÓDULO 6 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro

Quanto ao Módulo 6 (Custo Indireto, Tributos e Lucros), este apresenta dois itens (Custo Indireto e Lucro) que variam consideravelmente no encaminhamento das propostas pelo fornecedor e afetam substancialmente o preço, pois incidem sobre os módulos (1, 2, 3, 4 e 5) da planilha, tornando difícil definir os percentuais desses itens para



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

elaborar a sua própria Planilha de Custos, previamente à licitação.

Módulo 6 - Custos Indiretos, Tributos e Lucro		Percentual	Considerações
A	Custos Indiretos	5%	Máximo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1753/2008- Plenário)
B	COFINS	3,0%	Lucro Presumido
C	PIS	0,65%	Lucro Presumido
D	ISS	5%	Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003(e alterações)
E	LUCRO	Média dos contratos	Deve-se utilizar a média obtida na pesquisa de preço

Custos Indiretos

São os gastos da contratada com sua estrutura administrativa e organizacional e gerenciamento de seus contratos, como manutenção da sede, aluguel, água, luz, telefone, IPTU, pessoal administrativo, material e equipamento de escritório, prepostos e seguros. A base de cálculo (sobre o que incide) está destacada a seguir:

Base de cálculo	% incide sobre a Soma (Módulo 1+ Módulo 2+ Módulo 3+ Módulo 4+ Módulo 5)
------------------------	---

É imprescindível analisar as Planilhas de Custos dos contratos vigentes no âmbito da Unidade da Federação pretendida, pois esses índices variam consideravelmente e impactam substancialmente o custo total do funcionário, tendo em vista que incide sobre todos os módulos anteriores.

Lucro

O então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão fixou limites mínimo e máximo para serviços de limpeza e vigilância, conforme estudos realizados pela Fundação Instituto e Pesquisas (FIA), sendo o máximo 6,79% e o mínimo 3,90%.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Quanto aos outros serviços, não há estabelecimento mínimo e/ou máximo de percentual. A metodologia para calcular o lucro da Planilha de Custos é:

Base de cálculo % incide sobre a **Soma (Módulo 1+ Módulo 2+ Módulo 3+ Módulo 4+ Módulo 5) + Custo Indireto**

Tributos

Tributos destacados na Planilha de Custos para serviços terceirizados são os federais PIS (Programa de Integração Social) e COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o imposto municipal ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer natureza).

A Lei Complementar nº 116/2003 dispõe sobre o imposto municipal ISS e estabelece, em seu artigo 8º, a alíquota máxima de 5% e, no artigo 8º-A, a alíquota mínima de 2%, acrescentado pela Lei Complementar nº 157/2016.

Em relação ao PIS e COFINS, ressalta-se que essas contribuições são variáveis conforme o enquadramento tributário da empresa. Se for Lucro Presumido, os índices são 0,65% para PIS e 3,00% para COFINS, já pelo Lucro Real os índices são 1,65% para PIS e 7,60% para COFINS.

Ressalta-se que, apesar de o Lucro Real apresentar alíquotas de PIS e COFINS superiores, há empresas que podem se beneficiar por esse tipo de regime, permitindo o desconto de créditos apurados em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica, dependendo de quanto é o faturamento bruto mensal da organização e de quais são suas formas de crédito.

Base de cálculo % de cada um dos Tributos x $[\sum(\text{Módulo 1} + \text{Módulo 2} + \text{Módulo 3} + \text{Módulo 4} + \text{Módulo 5}) + (\text{Custo Indireto}) \pm (\text{Lucro})] \pm (1 - \sum \text{Tributos})$



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Entretanto, a Planilha de Custos que a empresa vencedora encaminha no momento do processo licitatório deve corresponder ao seu enquadramento tributário no que se refere às alíquotas desses respectivos tributos.

Conclui-se que as atividades terceirizadas com dedicação exclusiva de mão de obra apresentam o seguinte risco:

- Devido à insuficiência de estudos técnicos preliminares, contendo a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, ocorre a contratação acima de valores de mercado, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, ocasionando a eventual responsabilização de gestores.

2.5.3. Fiscalização contratual - Controle de frequência

O art. 6º, inciso XVI, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021 define que serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Em seu art. 50, *caput* e inciso I, estabelece que, nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do registro de ponto em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato.

O art. 15, *caput*, da Resolução CNJ n° 347/2020 orienta que os procedimentos relativos às contratações de prestação de serviços para a realização de tarefas executivas sob regime de execução indireta devem seguir, preferencialmente, como política de boas práticas, os atos normativos que tratam da matéria editados pelo Governo Federal.

O art. 40, inciso II, da IN n° 05/2017 define que fiscalização técnica é o acompanhamento com o objetivo, entre outros, de aferir se a quantidade da prestação dos serviços está compatível com o estipulado em contrato.

Por sua vez, de acordo com o art. 48, a fiscalização técnica deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, redimensionar o pagamento sempre que a contratada deixar de utilizar recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com quantidade inferior à demandada.

A fiscalização administrativa deve conferir, por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

Conforme já demonstrado anteriormente, a Justiça do Trabalho de 1° e 2° graus vem apresentando um perfil bastante



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

voltado para a contratação de postos fixos de trabalho, ou seja, com mais ênfase na quantidade de trabalhadores.

A fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra, especialmente de conservação e limpeza e de vigilância, conforme se verifica nos dados apresentados pelos TRTs, ocorre em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo TRT, haja vista que as estruturas físicas da Justiça do Trabalho estão em 578 municípios do território nacional.

Envolve, também, em maior ou menor grau, a atuação de servidores de diferentes níveis da estrutura organizacional dos Tribunais Regionais do Trabalho, seja da área de apoio administrativo, seja da área de apoio judiciário. Neste, em grande medida, na fiscalização de postos de trabalho fixados em varas do trabalho do interior do estado.

Em auditorias anteriores, identificou-se situação de controle de frequência baseado em folha de ponto com ausência de assinaturas e uniformidade nos horários de entrada e saída, remetendo ao pagamento de valores indevidos à contratada.

Conclui-se que a fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra apresenta o seguinte fator de risco:

- Devido à insuficiência de controle de assiduidade e pontualidade durante a fiscalização contratual, ocorre o pagamento de serviços não prestados e, portanto, no conjunto, acima de valores de mercado, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de evitar superfaturamento na execução



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

dos contratos, ocasionando a eventual responsabilização de gestores.

2.5.4. Responsabilidade subsidiária por encargos trabalhistas

A Justiça do Trabalho de 1º e 2ª graus conta com a colaboração diária de aproximadamente 7.763 colaboradores terceirizados, atuando em Varas, Fóruns e Tribunais do Trabalho distribuídos em todo o território nacional.

Os direitos desses profissionais são temas que demandam o adequado tratamento jurídico, em especial, sob a ótica do direito administrativo e trabalhista.

No âmbito trabalhista, a responsabilização subsidiária da Administração Pública Direta e Indireta pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, é tema que vem recebendo a atenção do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho.

Em 2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 760.931-DF, em debate representativo do Tema nº 246 de repercussão geral reconhecida, fixou a seguinte tese:

Recurso Extraordinário nº 760.931-DF

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

A partir de 2019, é possível, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, se verificar uma crescente consolidação



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

do entendimento segundo o qual o ônus da prova, quanto aos encargos trabalhistas, competiria aos reclamantes, conforme se pode verificar abaixo:

1ª Turma do TST

AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. DECISÃO MONOCRÁTICA DENEGATÓRIA DE SEGUIMENTO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ADC 16/DF. Ante as razões apresentadas pelo agravante, há de ser afastado o óbice oposto na decisão agravada. Agravo conhecido e provido. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ADC 16/DF. **Condenação subsidiária da Administração Pública fundamentada na presunção de culpa pelo mero inadimplemento das obrigações trabalhistas devidas pela tomadora de serviço. Aparente violação do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Agravo de instrumento conhecido e provido.** RECURSO DE REVISTA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ADC 16/DF. 1. **Decisão regional que fundamenta a responsabilização subsidiária de ente público tão somente na presunção de culpa pelo mero inadimplemento das obrigações trabalhistas devidas pela prestadora.** 2. Registro, no acórdão regional, de que "não cumpriu o recorrente com seu dever de fiscalizar, eis que permitido o inadimplemento das obrigações trabalhistas durante a execução do negociado entre as rés". 3. **Decisão que não se harmoniza ao que decidido pelo STF na ADC 16/DF.** 4. Violação do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 732-62.2013.5.15.0137, Relator Ministro: Hugo Carlos Scheuermann, Data de Julgamento: 06/02/2019, **1ª Turma, Data de Publicação: DEJT 15/02/2019**)

2ª Turma do TST

RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTE PÚBLICO. ARTIGO 71, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93. SÚMULA Nº 331, ITEM V, DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE Nº 16-DF. TEMA Nº 246 DO STF. TESE DE REPERCUSSÃO GERAL. VEDAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA AUTOMÁTICA DE RESPONSABILIDADE. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE CULPA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **No julgamento do Recurso Extraordinário nº 760.931-DF, em debate representativo do Tema nº 246 de repercussão geral**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

reconhecida, os Ministros da Suprema Corte reafirmaram a constitucionalidade do artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, conforme já declarado no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16, consignando que somente a demonstração efetiva de um comportamento culposo específico, com prova cabal do nexos de causalidade entre a conduta comissiva ou omissiva da Administração Pública e o dano sofrido pelo trabalhador permitirá responsabilização do Poder Público, tomador dos serviços de trabalhadores terceirizados. Na ocasião, por maioria de votos (vencidos os Ministros Rosa Weber, Relatora original, Celso de Mello, Ricardo Lewandowski, Roberto Barroso e Edson Fachin) e nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, Redator do acórdão, fixou-se a seguinte tese de repercussão geral: "O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93". Embora da leitura da redação da referida tese não se possa extrair o entendimento majoritário da Corte Suprema acerca da crucial questão controvertida sobre a quem caberia o ônus da prova relacionada ao comportamento culposo da Administração Pública na fiscalização dos serviços terceirizados, extrai-se dos votos proferidos por ocasião da última sessão de julgamento em que se deliberou sobre a matéria que deve haver, como premissa necessária à condenação subsidiária da Administração Pública por ausência de fiscalização nas contratações terceirizadas, o enfrentamento do caso concreto pelo Tribunal Regional do Trabalho, Corte soberana na análise do acervo fático-probatório, com manifestação expressa sobre a existência específica e demonstração de culpa da Administração Pública. Certo que a responsabilidade da Administração Pública, em razão da inadimplência da empresa contratada, não pode ser automática, nos exatos termos da Súmula nº 331, item V, do TST, de seguinte teor: "a aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada". Se a mera inadimplência da prestadora de serviços não caracteriza, por si só, culpa da Administração Pública e se o Tribunal Regional do Trabalho é a última instância apta a analisar e a valorar a prova a esse respeito (Súmulas nos 279 do Supremo Tribunal Federal e 126 do Tribunal Superior do Trabalho, a contrario sensu), como bem acentuado



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

pelos Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux na Suprema Corte, ao votarem no sentido da corrente vencedora, a responsabilização do ente público em tais casos depende do registro expresso e específico da existência de sua culpa omissiva após a análise, pelo Regional, do quadro faticoprobatório dos autos, matéria não sujeita a reexame pelas instâncias extraordinárias. In casu, da leitura do acórdão regional, depreende-se que a Corte de origem reconheceu a responsabilidade subsidiária da Administração sem nenhuma prova concreta. Assim, não havendo registro, pelo Regional, de subsídios fáticos que permitam concluir pela existência de conduta culposa do ente público, exclui-se a responsabilidade subsidiária. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 370-75.2017.5.14.0031, Relator Ministro: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 06/02/2019, **2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 08/02/2019**).

3ª Turma do TST

I - RECURSO DE REVISTA. INTERPOSIÇÃO NA VIGÊNCIA DAS LEIS 13.015/2014 E 13.105/2015. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTE PÚBLICO. CULPA IN VIGILANDO. ÔNUS DA PROVA. Ao julgar a ADC 16, o STF decidiu que o art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 é constitucional, mas que isso não impede a responsabilidade subsidiária da Administração Pública, desde que constatado que o ente público agiu com culpa in vigilando. Registre-se, ainda, **a recente decisão do STF no RE nº 760.931, com repercussão geral, que atribuiu o ônus da prova da ausência de fiscalização ao trabalhador. No caso, o Regional atribuiu o ônus da prova da fiscalização à entidade pública, circunstância que contraria o recente entendimento do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, em face da atribuição do ônus da prova ao ente público, deve ser afastada a responsabilidade subsidiária a ele atribuída.** Recurso de revista conhecido por violação do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/93 e provido. II - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Prejudicado o exame do agravo de instrumento, em face da exclusão da responsabilidade da UFMG. CONCLUSÃO: recurso de revista conhecido e provido e prejudicado o exame do agravo de instrumento. (ARR - 10017-13.2015.5.03.0018, Relator Ministro: Alexandre de Souza Agra Belmonte, Data de Julgamento: 18/12/2018, **3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 07/01/2019**)

4ª Turma do TST



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A) AGRADO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELA PRIMEIRA RECLAMADA (COOPERATIVA DE PRODUÇÃO AUDIOVISUAL DE SAÚDE, SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE LTDA. - COOPAS). ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. RECONHECIMENTO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO. COOPERATIVA. FRAUDE NA CONTRATAÇÃO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO. I. Nos termos da Súmula nº 126 do TST, é incabível o recurso de revista para reexame de fatos e provas. II. No caso, a parte pretende o processamento do seu recurso de revista a partir de premissas fáticas não consignadas no acórdão recorrido. Logo, para se concluir pela violação de preceito de lei ou existência de dissenso jurisprudencial na forma como defendida pela Agravante, faz-se necessário o revolvimento de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado na presente fase recursal. III. Agravo de instrumento de que se conhece e a que se nega provimento. B) RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELA SEGUNDA RECLAMADA (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ). ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CAMERAMAN. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA TOMADORA DOS SERVIÇOS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. I. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADC 16/DF, decidiu que o art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 é constitucional. Todavia, entendeu que não há impedimento para o reconhecimento da responsabilidade da Administração Pública, desde que comprovada a omissão do tomador de serviços na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas pela prestadora em relação a seus empregados. II. Por sua vez, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 760.931/DF, com repercussão geral reconhecida, o Supremo Tribunal Federal firmou as seguintes teses sobre a controvérsia em exame: (a) não é possível a transferência automática da responsabilidade do Poder Público pelo inadimplemento dos encargos trabalhistas não quitados pela empresa prestadora dos serviços, sendo necessária a comprovação do nexo de causalidade entre o inadimplemento das obrigações trabalhistas e a conduta negligente dos integrantes da Administração Pública na fiscalização da prestadora de serviços, (b) a eficiência da fiscalização não é fator relevante para a responsabilização da Administração Pública, que se isenta de culpa com a fiscalização, ainda que por amostragem, e (c) é do empregado o ônus de provar a conduta culposa da Administração Pública



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

na fiscalização das empresas contratadas na forma da Lei nº 8.666/1993. III. No presente caso, a Corte Regional reconheceu a responsabilidade subsidiária sem que fosse especificamente demonstrado o nexo de causalidade entre o dano ao empregado terceirizado e a conduta negligente da Administração Pública no tocante à fiscalização da empresa prestadora de serviços quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas. IV. Recurso de revista de que se conhece, por violação do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/1993, e a que se dá provimento. (ARR - 160100-51.2008.5.01.0015, Relator Ministro: Alexandre Luiz Ramos, Data de Julgamento: 18/12/2018, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 01/02/2019)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTE PÚBLICO. CONDUTA CULPOSA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PROVIMENTO. Ante possível contrariedade à Súmula nº 331, V, o provimento do agravo de instrumento para o exame do recurso de revista é medida que se impõe. Agravo de instrumento a que se dá provimento. RECURSO DE REVISTA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTE PÚBLICO. CONDUTA CULPOSA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PROVIMENTO. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC nº 16, ao declarar a constitucionalidade do artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, firmou posição de que o mero inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços não transfere à Administração Pública, de forma automática, a responsabilidade pelo pagamento do referido débito. Ressaltou, contudo, ser possível a imputação da mencionada responsabilidade, quando evidenciada a sua conduta culposa, caracterizada pelo descumprimento de normas de observância obrigatória, seja na escolha da empresa prestadora de serviços (culpa in eligendo) ou na fiscalização da execução do contrato (culpa in vigilando). O STF ainda vem decidindo que a inversão do ônus da prova em favor do empregado, com a consequente responsabilização do ente público é inadmissível, uma vez que a responsabilidade da Administração deve estar devidamente demonstrada e delimitada pelas circunstâncias do caso concreto, nos termos da decisão proferida na ADC nº 16. Precedentes do STF. Na hipótese, depreende-se da leitura do acórdão recorrido que o egrégio Tribunal Regional reconheceu a responsabilidade subsidiária da Administração Pública a partir da inversão do ônus probatório, concluindo que o ente público não produziu provas suficientes de que não contribuiu,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

de forma culposa, com o dano sofrido pelo empregado quanto ao inadimplemento das obrigações trabalhistas (culpa in vigilando), o que configura responsabilização automática do ente público, procedimento que destoia do comando contido na decisão da ADC n° 16 e, por conseguinte, do entendimento perfilhado na Súmula n° 331, V. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento. (RR - 20762- 73.2015.5.04.0002, Relator Ministro: Guilherme Augusto Caputo Bastos, Data de Julgamento: 27/02/2019, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 01/03/2019)

5ª Turma do TST

I. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA REGIDO PELA LEI 13.015/2014. ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. CONDUTA CULPOSA. ÔNUS DA PROVA. O Tribunal Regional condenou subsidiariamente a terceira Reclamada ao pagamento dos créditos trabalhistas, considerando que competia ao Ente Público o ônus probatório quanto à efetiva fiscalização do contrato de terceirização celebrado. Demonstrada possível violação do artigo 818 da CLT. Agravo de instrumento conhecido e provido. II. RECURSO DE REVISTA REGIDO PELA LEI 13.015/2014. ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. CONDUTA CULPOSA. ÔNUS DA PROVA. Ao julgar a ADC 16/DF e proclamar a constitucionalidade do § 1º do artigo 71 da Lei 8.666/93, a Suprema Corte não afastou a possibilidade de imputação da responsabilidade subsidiária aos entes da Administração Pública, por dívidas trabalhistas mantidas por empresas de terceirização por eles contratadas, desde que configurada conduta culposa, por omissão ou negligência, no acompanhamento da execução dos contratos de terceirização celebrados, nos moldes da Súmula 331, V, do TST. **Mais recentemente, ao julgar o RE 760931, em 30/3/2017, o Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, consolidou a tese jurídica no sentido de que "O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do artigo 71, § 1º, da Lei n° 8.666/93". A tese jurídica consagrada pela Excelsa Corte em nada difere da compreensão desta Corte, inscrita no item V da Súmula 331, o qual dispõe que "Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. **A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.**

Cumprido ressaltar, todavia, que, na sessão do dia 26/4/2017, após o julgamento do referido RE 760931, ressaltou a Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia, no debate travado com os demais Ministros, que "Ante a ausência de prova taxativa de nexo de causalidade entre a conduta da Administração e o dano sofrido pelo trabalhador, a dizer que se tenha comprovado peremptoriamente no processo tal circunstância, subsiste o ato administrativo; e a Administração Pública exime-se da responsabilidade por obrigações trabalhistas em relação àqueles que não compõem os seus quadros", concluindo, ao final, que **"Salvo comprovação cabal da culpa da Administração Pública contratante, exime-se a Entidade Pública de responsabilidade por obrigações trabalhistas dos empregados das entidades contratadas"**. Ainda no curso do debate, ponderou a Excelentíssima Ministra Rosa Weber que **"o ônus da prova é sempre do reclamante"**, exigindo-se prova robusta nessa linha. **A partir da análise dos fundamentos lançados no debate travado no âmbito do Supremo Tribunal Federal é possível concluir ser permitida a responsabilização do Ente da Administração Pública, em caráter excepcional, desde que robustamente comprovada sua conduta culposa, não se cogitando de responsabilidade objetiva ou de transferência automática da responsabilidade pela quitação dos haveres em razão do simples inadimplemento das obrigações trabalhistas pela prestadora de serviços. Ademais, tem-se que compete ao Autor da ação o ônus probatório quanto à conduta culposa do tomador de serviços**. No caso dos autos, o Tribunal Regional destacou que competia ao Ente Público provar que fiscalizou a execução do contrato de prestação de serviços, concluindo, diante do contexto de ausência de provas, configurada a culpa in vigilando do tomador. Nesse cenário, diante da equivocada distribuição do ônus da prova, resta violado o artigo 818 da CLT. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 1002116-17.2014.5.02.0316, Relator Ministro: Douglas Alencar Rodrigues, Data de Julgamento: 20/02/2019, **5ª Turma, Data de Publicação: DEJT 22/02/2019**)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

6ª Turma do TST

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LEI 13.467/2017. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA. O debate acerca do reconhecimento da responsabilidade subsidiária, tema objeto de decisão em ação direta de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, ADC 16, e de súmula do TST detém transcendência política, nos termos do art. 896-A, § 1º, II, da CLT. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO FORMULADA NO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O recurso cumpriu os requisitos do inciso III do § 1º-A do art. 896 da CLT, bem como a impugnação de que trata o art. 1.010, II, do CPC. Preliminar rejeitada. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTE PÚBLICO. SÚMULA 331 DO TST. CULPA IN VIGILANDO. ÔNUS DA PROVA. MÁ APLICAÇÃO. Ante a possível a violação do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/93 e má aplicação da Súmula 331, V, do TST, provê-se o agravo de instrumento para determinar o processamento do recurso de revista. recurso de revista. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI 13.015/2014. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTE PÚBLICO. SÚMULA 331 DO TST. CULPA IN VIGILANDO. ÔNUS DA PROVA. MÁ APLICAÇÃO. **A 6ª Turma do TST decidiu seguir o teor de decisões monocráticas do STF, que tem afirmado que é do reclamante o ônus da prova acerca da efetiva fiscalização na execução do contrato de terceirização de mão de obra por integrante da Administração Pública. Considerando que, no caso em exame, a ausência de fiscalização decorreu unicamente do entendimento de não satisfação do encargo probatório pela tomadora dos serviços, o que contrariaria o entendimento exarado pela Suprema Corte - ressalvado entendimento contrário do relator -, ficou ausente o registro factual específico da culpa in vigilando em que teria incorrido a tomadora de serviços. Nesse contexto, não há como manter a responsabilidade subsidiária do ente público contratante. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 123-26.2017.5.11.0501, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, Data de Julgamento: 14/11/2018, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 15/02/2019)**

7ª Turma do TST

RECURSO DE REVISTA - TERCEIRIZAÇÃO - ENTE PÚBLICO - RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA - FISCALIZAÇÃO - ÔNUS DA PROVA - CULPA IN VIGILANDO - REPERCUSSÃO GERAL Nº 246 DO STF - RATIO DECIDENDI. 1. **O Supremo Tribunal Federal considerou o art. 71 da Lei nº 8.666/93 constitucional, de forma a afastar a**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

responsabilização da Administração Pública pelos encargos trabalhistas devidos pela prestadora dos serviços nos casos de mero inadimplemento das obrigações por parte do vencedor de certame licitatório (ADC n° 16). 2. No julgamento da mencionada ação declaratória de constitucionalidade, a Suprema Corte firmou o entendimento de que, nos casos em que restar demonstrada a culpa in eligendo ou in vigilando da Administração Pública, e apenas nesses, viável se torna a sua responsabilização pelos encargos devidos ao trabalhador, tendo em vista que, nessa situação, responde o ente público pela sua própria incúria. 3. Em 30/3/2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema de Repercussão Geral n° 246 (RE 760.931), definiu que a responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas inadimplidos pela empresa prestadora de serviços só poderá ser imputada à Administração Pública quando houver prova real e específica de que esta foi negligente na fiscalização ou conivente com o descumprimento das obrigações contratuais pela contratada, incorrendo em culpa in vigilando. Ficou definido que não se admite a assertiva genérica nesse sentido, uma vez que os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e de legitimidade. 4. Apesar de a tese fixada pela Suprema Corte não tratar expressamente da distribuição do ônus probatório, a ratio decidendi da decisão proferida pelo STF evidencia que o ônus da prova da culpa in vigilando recai sobre o trabalhador, ressalvado o entendimento deste relator. 5. Considerando que a decisão regional atribuiu à Administração Pública o ônus probatório e não indicou uma única prova concreta que tenha demonstrado ter o ente público faltado com o seu dever de vigilância, torna-se impossível a manutenção da responsabilização subsidiária. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 437-28.2015.5.23.0106, Relator Ministro: Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, Data de Julgamento: 27/02/2019, 7ª Turma, Data de Publicação: DEJT 01/03/2019)

8ª Turma do TST

A) AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTE INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA IN VIGILANDO. NÃO CONFIGURAÇÃO. JUNTADA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DA FISCALIZAÇÃO. PRESUNÇÃO DE INEFICIÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO PELO MERO INADIMPLEMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS. Evidenciada a possível violação do art. 71, § 1º,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

da Lei nº 8.666/93, dá-se provimento ao agravo de instrumento para determinar o processamento do recurso de revista. Agravo de instrumento conhecido e provido. B) RECURSO DE REVISTA. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTE INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA IN VIGILANDO. NÃO CONFIGURAÇÃO. JUNTADA DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA DA FISCALIZAÇÃO. PRESUNÇÃO DE INEFICIÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO PELO MERO INADIMPLEMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS. 1. Nos termos da Lei nº 8.666/1993 e dos artigos 186 e 927 do CC, da decisão proferida pelo STF na ADC nº 16 e do item V da Súmula nº 331 deste TST, para o reconhecimento da responsabilidade subsidiária do ente público, é necessária a comprovação da sua conduta omissiva na fiscalização do cumprimento das obrigações decorrentes do contrato entre tomador e prestador de serviços quanto às verbas trabalhistas. 2. Outrossim, em 30/3/2017, o STF reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional, suscitada no RE nº 760.931, referente à responsabilidade dos entes integrantes da Administração Pública em caso de terceirização, fixando, em 26/4/2017, a seguinte tese: "O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93". 3. No caso, o Tribunal a quo entendeu que os documentos apresentados pelo ente público não comprovam a efetiva fiscalização, tendo em vista que, ao fim do contrato, a reclamante deixou de receber diversas verbas trabalhistas. 4. Entretanto, constata-se que não houve comprovação da inobservância, por parte do ente público, do dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos celebrados com a empresa prestadora de serviços, mas, sim, mera presunção da ineficiência da fiscalização pelo simples fato de que houve inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa contratada, o que, todavia, não transfere a responsabilidade dos débitos trabalhistas ao ente público tomador de serviços, nos termos da fundamentação expendida. 5. Por conseguinte, não há como afirmar que ficou configurada a culpa in vigilando, hábil a justificar a atribuição de responsabilidade subsidiária ao ente público. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 20125- 19.2015.5.04.0101, Relatora Ministra: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 06/02/2019, **8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 08/02/2019**)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Em 1º/8/2019, o Plenário do STF, mediante votação majoritária, rejeitou os embargos de declaração opostos contra o acórdão proferido no RE 760.931-RG. Na assentada, o Colegiado afastou a possibilidade da pretendida integração da questão do ônus da prova e sua valoração ao julgamento do precedente paradigmático. Por oportuno, cita-se o excerto do voto do Min. Edson Fachin, redator para o acórdão do respectivo do julgado:

**Embargos de Declaração - Acórdão proferido no RE
760.931-RG**

EMENTA: TERCEIROS EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 246 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EMPRESAS TERCEIRIZADAS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. Não há contradição a ser sanada, pois a tese aprovada, no contexto da sistemática da repercussão geral, reflete a posição da maioria da Corte quanto ao tema em questão, contemplando exatamente os debates que conduziram ao acórdão embargado. 2. Não se caracteriza obscuridade, pois, **conforme está cristalino no acórdão e na respectiva tese de repercussão geral, a responsabilização subsidiária do poder público não é automática, dependendo de comprovação de culpa in eligendo ou culpa in vigilando, o que decorre da inarredável obrigação da administração pública de fiscalizar os contratos administrativos firmados sob os efeitos da estrita legalidade.** 3. Embargos de declaração rejeitados. [...] A responsabilidade não é automática, conforme preconizou o legislador infraconstitucional, no artigo 71, §1º, da Lei de Licitações, mas não pode o poder público dela eximir-se quando não cumpriu com o seu dever de primar pela legalidade estrita na escolha ou fiscalização da empresa prestadora de serviços. (RE 760931 ED-terceiros, Rel. Min. Luiz Fux, Redator p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Dje 06.9.2019).

Diante da miríade de situações apresentadas aos órgãos fracionários do STF com base no Tema 246 da repercussão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

geral, surgem indagações relevantes sobre a forma mais adequada de aplicação daquela tese.

Nesse contexto, o RE 1.298.647 foi recentemente alçado a paradigma do Tema 1118 da repercussão geral, no intuito de discutir, "à luz dos artigos 5º, II, 37, XXI e § 6º, e 97 da Constituição Federal, a legitimidade da transferência ao ente público tomador de serviço o ônus de comprovar a ausência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas devidas aos trabalhadores terceirizados pela empresa contratada, para fins de definição da responsabilidade subsidiária do Poder Público" (DJe 16-12-2020).

Conclui-se que a fiscalização administrativa de contratos de terceirização de mão de obra apresenta o seguinte fator de risco:

- Devido ao não acompanhamento da evolução jurisprudencial sobre a legitimidade de transferir ao ente público tomador de serviço o ônus de comprovar a ausência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas devidas aos trabalhadores terceirizados pela empresa contratada, para fins de definição da responsabilidade subsidiária do Poder Público, ocorrem falhas na atualização das rotinas de fiscalização técnica e administrativa e de gestão dos contratos, o que pode prejudicar o objetivo de incentivar o desenvolvimento nacional sustentável, em especial, na garantia do cumprimento de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

encargos sociais e trabalhistas da contratada com os trabalhadores terceirizados.

3. CONCLUSÃO

De acordo com o art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações.

Para tanto, deve implementar processos e estrutura, inclusive de gestão de riscos e controles, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

Em seu art. 169, estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação.

Essa gestão se organiza em 3 linhas de defesa: a primeira linha é integrada por servidores, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; a segunda, pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; e a terceira, pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

A estruturação da governança das contratações visa alcançar os objetivos de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Observando os dados apresentados pelos Tribunais Regionais do Trabalho e os resultados do conjunto de auditorias anteriores realizadas pela SECAUDI/CSJT, entende-se que a governança sistêmica das contratações de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, em que pese a relevância material dos recursos orçamentários alocados, apresenta fatores de risco que podem prejudicar, em especial, o atingimento dos objetivos de evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Apresentam-se, abaixo, os fatores de riscos considerados de alta probabilidade e impacto:

- Devido à falta de clareza sobre o sistema de governança das contratações públicas, ocorre prejuízo à identificação de instâncias internas e as de apoio à governança, o que pode levar ao não atingimento de objetivos estratégicos de integração e padronização;
- Devida à falta de clareza sobre o sistema de governança das contratações públicas, ocorre prejuízo à garantia de fluxos de informações entre



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

as instâncias de governança e as partes interessadas, o que pode levar ao não atingimento de objetivos de comunicação;

- Devido à inadequação das instâncias de apoio à governança das contratações públicas, ocorre prejuízo nos mecanismos de controle, o que pode levar a falhas na definição de processos de trabalho e atividades relacionados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da organização;
- Devido à inexistência/insuficiência de gestão de riscos sobre contratação de terceirização de mão de obra, ocorre prejuízo à identificação e tratamento das causas de eventos de riscos relevantes aos quais está exposta a organização, o que pode prejudicar a racionalização do trabalho administrativo ao longo do processo, com o estabelecimento de controles proporcionais aos riscos e supressão de rotinas puramente formais;
- Devido à inexistência de plano de logística sustentável com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas e prazos de execução sobre terceirização de mão de obra, ocorre prejuízo à sistematização e alinhamento com outros planos, o que pode prejudicar o estabelecimento de políticas internas e o monitoramento dos grandes contratos;
- Devido à insuficiência de orientação sobre procedimentos a serem observados nas atividades de administração de serviços terceirizados, ocorre a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

não adoção sistemática de boas práticas, o que pode levar a perda de eficiência nos processos de trabalho e nos contratos firmados;

- Devido à insuficiência de estudos técnicos preliminares que permitam o tratamento integrado dos diversos possíveis componentes da vigilância patrimonial, ocorre a ineficiência na alocação de recursos orçamentários, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, em especial, de redução de custos;
- Devido à insuficiência de estudos técnicos preliminares que permitam a estimativa de custo por metro quadrado, ocorre a ineficiência na alocação de recursos orçamentários, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, em especial, de redução de custos;
- Devido à insuficiência de estudos técnicos preliminares que permitam a estimativa de custos comparativos de serviços de transporte, ocorre a ineficiência na alocação de recursos orçamentários, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, em especial, de redução de custos;
- Devido à insuficiência de estudos técnicos preliminares, contendo a estimativa do valor da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, ocorre a contratação acima de valores de mercado, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, ocasionando a eventual responsabilização de gestores;

- Devido à insuficiência de controle de assiduidade e pontualidade durante a fiscalização contratual, ocorre o pagamento de serviços não prestados e, portanto, no conjunto, acima de valores de mercado, o que pode prejudicar o atingimento do objetivo de evitar superfaturamento na execução dos contratos, ocasionando a eventual responsabilização de gestores; e
- Devido ao não acompanhamento da evolução jurisprudencial sobre a legitimidade de transferir ao ente público tomador de serviço o ônus de comprovar a ausência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas devidas aos trabalhadores terceirizados pela empresa contratada, para fins de definição da responsabilidade subsidiária do Poder Público, ocorrem falhas na atualização das rotinas de fiscalização técnica e administrativa e de gestão dos contratos, o que pode prejudicar o objetivo de incentivar o desenvolvimento nacional sustentável, em especial, na garantia do cumprimento de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

encargos sociais e trabalhistas da contratada com os trabalhadores terceirizados.

4. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Identificados fatores de risco considerados de alta probabilidade e impacto nas contratações de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau, propõe-se ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, com o apoio técnico do Núcleo de Governança das Contratações e da Assessoria de Governança e Gestão Estratégica do CSJT, a adoção de medidas que, julgadas pertinentes, podem mitigar esses riscos, a fim de favorecer o alcance dos objetivos das aludidas contratações.

4.1. Sistema de Governança das contratações

4.1.1. Em observância ao disposto no art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 1º, § 1º, da Resolução CNJ nº 347/2020, implementar e manter sistema de governança das contratações públicas da Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau, com identificação de instâncias internas e de apoio à governança e garantia de fluxos de informações entre as instâncias de governança e as partes interessadas.

4.2. Gestão de riscos e controles internos nas contratações



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

4.2.1. Em observância ao disposto no art. 169, *caput* e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 30, *caput* e incisos I, III e IV, da Resolução CNJ nº 347/2020:

4.2.1.1. estabelecer as diretrizes e a metodologia para a implantação da gestão de riscos nas contratações, em especial, de serviços terceirizados;

4.2.1.2. gerenciar os riscos nas contratações, em especial, de serviços terceirizados; e

4.2.1.3. elaborar, anualmente, plano de ação para tratamento dos riscos avaliados no macroprocesso de contratações, em especial, de serviços terceirizados.

4.3. Plano de Logística Sustentável

4.3.1. Em observância ao disposto no art. 5º, *caput* e § 1º, c/c o art. 6º, *caput* e § único, e com o art. 8º, *caput*, da Resolução CNJ nº 347/2020, bem como com o art. 4º c/c o art. 5º da Resolução CNJ n.º 400/2021:

4.3.1.1 elaborar e implementar modelo de gestão da estratégia das contratações e da logística da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus;

4.3.1.2 elaborar e implementar o plano de logística sustentável da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, sistematizado e alinhado a outros planos instituídos em normativos específicos, que alcance o monitoramento dos contratos de terceirização de mão de obra;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- 4.3.1.3** considerar, no plano de logística sustentável da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, ações de incentivo à implantação da vigilância eletrônica integrada aos demais componentes do plano de segurança patrimonial;
- 4.3.1.4** considerar, no plano de logística sustentável da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, ações de incentivo à contratação de serviços de conservação e limpeza com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se estimativa do custo por metro quadrado; e
- 4.3.1.5** considerar, no plano de logística sustentável da Justiça do Trabalho de 1º e 2ª graus, ações de incentivo à implementação de modelo de transporte de servidores nos moldes adotados pelo Poder Executivo Federal, TáxiGov.
- 4.4. Política interna de terceirização de mão de obra**
- 4.4.1.** Em observância ao disposto nos arts. 19 e art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133/2021:
- 4.4.1.1.** instituir, para toda a Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo Federal; e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

4.4.1.2. definir, por meio de resolução, as hipóteses em que serão dispensáveis a análise jurídica, devendo, para tanto, considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

4.5. Processos de licitação e contratação

4.5.1. Em observância ao disposto no art. 18, § 1º, incisos IV, V e VII, da Lei nº 14.133/2021, bem como à presença de fatores de risco identificados no presente trabalho:

4.5.1.1 avaliar, detidamente, a viabilidade de tornar obrigatória, na elaboração de estudo técnico preliminar de processos que visem à contratação de mão de obra terceirizada, a análise das alternativas possíveis, a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, a descrição da solução como um todo e a estimativa das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo.

4.5.2. Em observância ao disposto nos arts. 18, § 1º, inciso VI, 19 e 53, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, bem como à presença de fatores de risco identificados no presente trabalho:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- 4.5.2.1.** desenvolver metodologia para a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo, admitida a adoção de normativos do Poder Executivo Federal; e
- 4.5.2.2.** desenvolver metodologia para pesquisa de preços de mercado, especialmente, para os percentuais dos Módulos 3, 4 e 6 da planilha de formação de preços.
- 4.5.3.** Em observância ao disposto nos arts. 40, inciso II, e 48 da Instrução Normativa nº 05/2017, bem como à presença de fatores de risco identificados no presente trabalho:
- 4.5.3.1.** desenvolver metodologia por amostragem de fiscalização contratual que permita aferir que a quantidade da prestação dos serviços está compatível com o estipulado em contrato, bem como os procedimentos de redimensionamento do pagamento sempre que a contratada deixar de utilizar recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com quantidade inferior à demandada.
- 4.5.4.** Em observância ao risco de responsabilização subsidiária pelo pagamento de encargos trabalhistas:
- 4.5.4.1.** acompanhar e implementar o entendimento a ser dado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.298.647, recentemente alçado a paradigma do Tema 1118 da repercussão geral, no intuito de discutir, "à luz dos artigos 5º, II, 37, XXI e § 6º, e 97 da Constituição Federal, a legitimidade da transferência ao ente



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

público tomador de serviço o ônus de comprovar a ausência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas devidas aos trabalhadores terceirizados pela empresa contratada, para fins de definição da responsabilidade subsidiária do Poder Público.

Brasília, 28 de junho de 2021.

JOVIANO BARBOSA DOS SANTOS

Assistente da Seção de Auditoria de
Gestão de Governança, Estratégia e
Logística (SAGGEL/SECAUDI)

JOSÉ TADEU TAVERNARD LIMA

Supervisor da Seção de Auditoria de
Gestão de Governança, Estratégia e
Logística (SAGGEL/SECAUDI)

RILSON RAMOS DE LIMA

Secretário de Auditoria
(SECAUDI/CSJT)