



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

ACÓRDÃO
(Conselho Superior da Justiça do Trabalho)
CSBSR/fcdf/m

AUDITORIA SISTÊMICA – LEVANTAMENTO DE ESCOPO RESTRITO (PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 12 DA RESOLUÇÃO CSJT Nº 282, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2021) -, REALIZADA NO ÂMBITO DOS 24 TRIBUNAIS REGIONAIS DO TRABALHO. AVALIAÇÃO DE RISCOS NA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA DO TRABALHO DE 1º E 2º GRAUS. PLANO ANUAL DE AUDITORIA DO CSJT, APROVADO PELO ATO CSJT.GP.SG nº 132/2020 E ALTERADO PELO ATO CSJT.GP.SG nº 24/2021. PARECER TÉCNICO. Trata-se de auditoria sistêmica, do tipo Levantamento de escopo restrito, previsto no parágrafo único do art. 12 da Resolução CSJT nº 282, de 26 de fevereiro de 2021, realizada pela Secretaria de Auditoria (SECAUDI/CSJT), no período entre os meses de agosto a dezembro de 2020 e de fevereiro a junho de 2021, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria do CSJT, aprovado pelo Ato CSJT.GP.SG nº 132/2020 e alterado pelo Ato CSJT.GP.SG nº 24/2021. O Órgão técnico, após empreender análise dos dados apresentados pelos Tribunais Regionais do Trabalho e compará-los com os resultados de auditorias anteriores realizadas, alinhando-os ao arcabouço legal e normativo afeto à matéria, especialmente à vista das inovações introduzidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, identifica fatores de risco nas contratações de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Justiça do Trabalho



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

de 1º e 2º graus, os quais *"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"*, de modo que propõe a adoção de medidas saneadoras, nomeadamente no que se refere ao sistema de governança, à gestão de riscos e controles internos, ao plano de logística sustentável, à política interna de terceirização de mão de obra e aos processos de licitação e contratação. Examinado o Relatório final, à luz dos arts. 21, inc. I, alínea "f", 86 e 88 do Regimento Interno deste Conselho Superior, homologa-se o bem elaborado trabalho técnico para determinar que os Tribunais Regionais do Trabalho promovam a adoção das medidas propostas pela Secretaria de Auditoria (SECAUDI/CSJT), à exceção do tema "2.5.4. Responsabilidade subsidiária por encargos trabalhistas", haja vista que a iterativa e atual jurisprudência do col. TST, após o julgamento do RE 760.931, Tema 246, pelo exc. STF, adotou a teoria da distribuição dinâmica do ônus de prova no que toca ao tema, ou seja, de que se dirige ao Poder Público, tomador dos serviços, o encargo de demonstrar que fiscalizou de forma adequada o contrato de prestação de serviços, suplantando, assim, o entendimento de que seria do empregado tal encargo processual.

Auditoria conhecida e homologada parcialmente.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Auditoria nº **CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000**, em que é e Interessado **CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO**.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

A referência "a fls", contida neste voto, relaciona-se ao arquivo gerado no processo eletrônico - aba "Visualizar todos (PDFs)".

Trata-se de auditoria sistêmica - levantamento da gestão das terceirizações das atividades de apoio da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus -, realizada no período entre os meses de agosto a dezembro de 2020 e de fevereiro a junho de 2021, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria do CSJT, aprovado pelo Ato CSJT.GP.SG nº 132/2020 e alterado pelo Ato CSJT.GP.SG nº 24/2021.

Colacionados aos autos o Relatório de Levantamento, produzido pela Secretaria de Auditoria (SECAUDI/CSJT) - a fls. 31/98 -, acompanhado de Anexos e Tabelas (a fls. 100/177), e a Informação SECAUDI nº 031/2021 (a fls. 178/181). O Órgão técnico empreendeu análise dos dados apresentados pelos Tribunais Regionais do Trabalho e os comparou com os resultados do conjunto de auditorias anteriores realizadas, alinhando-os ao arcabouço legal afeto à matéria, de modo que identificou fatores de risco nas contratações de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus e propõe a adoção de medidas saneadoras, nomeadamente no que se refere ao sistema de governança, à gestão de riscos e controles internos, ao plano de logística sustentável, à política interna de terceirização de mão de obra e aos processos de licitação e contratação.

Recebidos os autos em distribuição na forma regimental (a fls. 183).

É o relatório.

V O T O

I - CONHECIMENTO

O Procedimento de Auditoria está previsto nos arts. 21, inc. I, alínea "f", e 86 do Regimento Interno deste Conselho.

Desse modo, conheço do expediente.

II - MÉRITO



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

Segundo relatado, cuida-se de auditoria sistêmica, do tipo Levantamento de escopo restrito, previsto no parágrafo único do art. 12 da Resolução CSJT nº 282, de 26 de fevereiro de 2021, realizada no âmbito dos 24 Tribunais Regionais do Trabalho.

Colhe-se dos autos que a auditoria inicialmente seria realizada no período de agosto a dezembro de 2020, conforme o ATO.CSJT.GP.SG nº 257, de 6 de dezembro de 2019, que aprovou o Plano Anual de Auditoria do Conselho Superior da Justiça do Trabalho para o exercício de 2020, e que veio a ser prorrogada, incluindo-se o período de fevereiro a junho de 2021, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria do CSJT aprovado pelo Ato CSJT.GP.SG nº 132/2020 e alterado pelo Ato CSJT.GP.SG nº 24/2021.

De acordo com o Relatório produzido pela Secretaria de Auditoria (SECAUDI/CSJT), o levantamento teve o objetivo 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”* (a fls. 32).

Para essa finalidade, nos termos da Informação SECAUDI nº 031/2021, *“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 e conservação, transporte e demais serviços (informática, copeiragem, recepção, brigadista, manutenção predial e outros)”* (a fls. 178).

O Relatório, ainda, explicita que *“o valor de referência para o presente trabalho alcançou o montante aproximado de 1,6 bilhão de reais”*, sendo que, no período apurado, as despesas com essa tipologia dos serviços terceirizados *“representaram o expressivo percentual aproximado de 21% de todas as despesas discricionárias da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus”* (negrito no original, a fls. 43/44).

Em tal cenário, após coletar dados e requisitar documentos e informações dos Tribunais Regionais e compará-los com resultados obtidos em auditorias realizadas anteriormente, a Secretaria de Auditoria (SECAUDI/CSJT)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

identificou inconformidades nas fases de planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e na gestão/fiscalização contratual e, assim, concluiu (a fls. 33):

“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”.

Desse modo, registrou a existência de fatores de riscos relacionados à governança sistêmica das contratações dos serviços terceirizados no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau, especialmente à vista das inovações introduzidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A partir dessas considerações, passa-se, de forma destacada, a proceder ao exame das matérias, em atenção ao art. 88 do Regimento Interno deste CSJT, enumerando as conclusões técnicas com as respectivas propostas de encaminhamento.

II.1. Sistema de governança das contratações públicas

Relativamente ao presente tema, importa salientar que a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, impacta substancialmente a Administração Pública, na medida em que prevê a implantação de mecanismos e instrumentos dispostos a implementar efetiva política de governança das contratações públicas.

Para esse desiderato, a nova Lei de Licitações e Contratos, em seu art. 11, parágrafo único, estabelece que incumbe à alta administração do órgão ou entidade, auxiliada pela denominada “primeira linha de defesa” (servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança), a responsabilidade pela governança das contratações, impondo o dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos para a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no referido artigo, promover ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (art. 169).

Consoante mandamento legal, o fim visado pela alta administração na instituição da gestão administrativa é o de, após implantar procedimentos de gestão determinados na norma, alcançar os objetivos dos processos licitatórios que constam nomeadamente no *caput* do aludido art. 11 da Lei nº 14.133/2021¹.

Deve ser salientado, de toda maneira, que a gestão eficiente da coisa pública já se encontra consagrada no ordenamento jurídico pátrio, direcionamento existente, a título de exemplo, na regra insculpida no inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal², bem como no art. 6.º do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual previa obrigatória observância pelo administrador público dos princípios de planejamento, coordenação e controle.

Logo, embora a matéria há muito tempo encontre regulação, a novel Lei, conquanto somente venha a incidir sobre contratos licitatórios firmados após sua entrada em vigor, ou seja, após decorridos dois anos de sua publicação (art. 190 c/c art. 193, inc. II), período em que ainda vigorarão as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993 (à exceção dos arts. 89 a 100, desde já revogados) e 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão), adiciona o emprego de ferramentas fundamentais para elevar a qualidade dos serviços públicos prestados.

¹ BRASIL. Lei nº 14.133/2021. Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - 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; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 10 ago 2021.

² BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 28 ago 2021. Firmado por assinatura digital em 01/12/2021 pelo sistema Assinejus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

A esse respeito, a auditoria observou que o sistema de governança das contratações na Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau não apresenta clareza, bem como salientou a ausência de adequação das instâncias de apoio à governança das contratações públicas, fatores que resultam em prejuízo à identificação de instâncias internas e as de apoio à governança, assim como à garantia de fluxos de informações entre as instâncias de governança e as partes interessadas, além de que prejudica os mecanismos de controle, de modo que esses fatores causam impactos negativos no atingimento de objetivos estratégicos de integração, padronização e de comunicação, possibilitando, ademais, a configuração de falhas na definição de processos de trabalho e atividades relacionados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da organização.

Lado outro, a peça técnica aponta a ausência de regulamentação do sistema de governança das contratações na Justiça do Trabalho de 1º e 2º grau, consoante o modelo de sistema previsto para funcionamento nos moldes apontados na Resolução CNJ nº 347, de 13 de outubro de 2020, que *“institui a Política de Governança das Contratações Públicas dos órgãos do Poder Judiciário”* e estabelece que os órgãos do Poder Judiciário devem implementar e manter sistema de governança (instâncias, mecanismos e instrumentos) em suas estruturas administrativas (art. 1º, §1º).

Em tais circunstâncias e considerando a existência efetiva de risco de identificação de instâncias internas e as de apoio à governança, de garantia de fluxos de informações entre as instâncias de governança e as partes e nos mecanismos de controle, assim como tendo em vista os termos da Resolução CNJ nº 347/2020 e do Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 3ª edição, do Tribunal de Contas da União, homologo a proposta de encaminhamento constante do Relatório final da auditoria, assim redigida:

“4.1. 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” (a fls. 63).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

II.2. Gestão de riscos e controles internos na contratação pública

O tema desenvolvido neste tópico diz respeito ao gerenciamento dos riscos que envolvem a contratação de mão de obra terceirizada em regime de dedicação exclusiva.

Segundo o Manual de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União, gestão de riscos está associada *“ao princípio constitucional da eficiência, pois sua implementação só faz sentido quando proporciona ganhos em termos de entrega de resultados e alcance dos objetivos institucionais”*³.

A figura em exame é, portanto, *“um instrumento que contribui para melhorar o desempenho por meio da identificação de oportunidades e a redução da probabilidade e/ou impacto dos riscos, além de apoiar os esforços de garantia da conformidade dos agentes aos princípios éticos e às normas legais”*, conforme definição que se colhe do livro Governança, gestão de riscos e integridade⁴.

Tratando do setor público, a gestão de riscos alia-se à governança e à *compliance*⁵, tendo por aspecto fundamental a ponderação de possíveis benefícios e potenciais perdas na tomada de decisão, sempre direcionada essa atividade para o interesse público.

Em relação à terceirização, Adriano Dutra da Silveira, citado por Ludiany Barbosa Sena Miranda, Nalbia de Araújo Santos e Fernanda Maria de Almeida⁶,

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de gestão de riscos do TCU/Tribunal de Contas da União. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan). Brasília. 2ª ed. Brasília. 2020. p. 5. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>. Acesso em 24/8/2021.

⁴ VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap. 2019. p. 13.

⁵ “integridade (compliance) é a estrutura que coordena as ações que asseguram a conformidade dos agentes aos princípios éticos, os procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização. É um processo contínuo que envolve a identificação das exigências (éticas, administrativas e legais), a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção das medidas preventivas e corretivas necessárias” VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. Brasília: Enap. 2019. p. 13.

⁶ Revista Contabilidade Vista & Revista. Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte, v. 30, nº 2, p. 149, maio/ago. 2019. Disponível em <https://www.revistacontabilidade.org.br/>. Firmado por assinatura digital em 01/12/2021 pelo sistema Assinejus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

relaciona a gestão de riscos ao monitoramento, pelo tomador de serviços, do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias, de saúde e de segurança dos profissionais das empresas terceirizadas envolvidos na prestação de serviços.

Assim, dado que é recorrente a terceirização na Administração Pública e que esse serviço apresenta diversos riscos associados (operacionais, legais, financeiros, orçamentários), sem dúvidas de que a contratação desses prestadores deve estar acompanhada de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivos, mantendo-se, assim, o tomador vigilante em relação ao cumprimento das obrigações correspondentes, identificando e corrigindo eventuais passivos, visando à proteção do trabalhador e atendendo a finalidade pública.

É oportuno pontuar que a citada Lei nº 14.133/2021 reforça a atividade controladora, inclusive a submetendo ao controle social, determinando que sejam adotados recursos de tecnologia da informação para facilitar o alcance desse desiderato. Ainda, a nova disposição legal sujeita as contratações públicas a *“linhas de defesa”*, que serão integradas por *“servidores públicos e autoridades que compõem a estrutura de governança do órgão”*; por *“unidade de assessoramento jurídico e de controle interno do órgão”*; e *“pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas”* (art. 169, caput, incs. I, II e III). Nos termos do §1º desse preceito, *“Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas”*.

No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 347/2020 sistematiza que, observadas as exigências previstas em normativos específicos (art. 30, inc. III), a *“gestão de riscos deverá subsidiar a racionalização do trabalho administrativo ao longo do processo de contratações, com o estabelecimento de controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais”* (parágrafo único do art. 30), destacando que deverão ser estabelecidas diretrizes e implantadas metodologias,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

promovida capacitação específica, assim como elaborado anualmente plano de ação para tratamento dos riscos (art. 30, incs. I, II e IV).

Apesar de ser premente a implementação desse modelo de gestão, a auditoria registrou (a fls. 52):

“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”.

Diante desse quadro, o Parecer ressalta que a inexistência/insuficiência de gestão de riscos sobre contratação de terceirização de mão de obra inviabiliza a identificação e o tratamento das causas de eventos de riscos relevantes aos quais está exposta a organização, o que potencialmente prejudica a racionalização do trabalho administrativo ao longo do processo, com o estabelecimento de controles proporcionais aos riscos e supressão de rotinas puramente formais (a fls. 52).

Nesse contexto, tendo em vista a existência de potencial risco na contratação de terceirização de mão de obra e, também, o disposto no art. 169, *caput* e incs. I, II e III, e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, no art. 30, *caput* e incs. I, II, III e IV da Resolução CNJ n.º 347/2020 e o Manual de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União, 2ª edição, homologo a proposta de encaminhamento constante do Relatório final de auditoria, nestes termos (a fls. 94):

“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”.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

Propõe-se, igualmente, seja acrescentada a necessidade de serem envidados esforços para a efetiva promoção de capacitação em gestão de riscos nas contratações (art. 30, inc. II, da Resolução CNJ n.º 347/2020).

II.3. Plano de Logística Sustentável

O presente tópico se insere no âmbito de questões socioambientais, contempladas constitucionalmente, nomeadamente no art. 170, VI, que trata da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, e no art. 225, que estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de no inc. VIII do art. 206, o qual dispõe sobre a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

No plano infraconstitucional, importa ressaltar a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que apresenta diretrizes ao estímulo e apoio à manutenção e promoções de padrões sustentáveis de produção e consumo e como um de seus instrumentos a adoção de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e a redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (art. 6º, inc. XII).

Veja-se, também, o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o artigo 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal.

Tocante ao Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça adotou a Recomendação nº 11, de 22 de maio de 2007, instando os Tribunais a adotarem políticas públicas visando à formação e recuperação de ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente. O Normativo, ainda, determina que sejam constituídas comissões ambientais para o



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, buscando-se a correta preservação e recuperação do meio ambiente.

De sua vez, o § 1º do art. 1º da Resolução CNJ nº 347/2020 dispõe que os órgãos do Poder Judiciário devem implementar e manter instâncias, mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em suas estruturas administrativas, em alinhamento com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário vigente. Esse Regramento enumera o Plano de Logística Sustentável como um desses instrumentos de governança e impõe que esse planejamento deve ser sistematizado de forma a alcançar o monitoramento de grandes contratos e subsidiar a criação de políticas internas e a tomada de decisão da alta administração, assim como orientar o modelo de gestão da estratégia das contratações e da logística do órgão (arts. 5º, inc. I, 6º, 7º e 8º).

Há de ser esclarecido que logística sustentável é “processo de coordenação do fluxo de materiais, de serviços e de informações, do fornecimento ao desfazimento, que considera a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado” (Resolução CNJ nº 400, de 16 de junho de 2021, art. 3º, inc. IX). Nos termos do art. 5º, §1º, dessa Resolução, Plano de Logística Sustentável “configura-se como instrumento da Política de Governança de Contratações do órgão que, em conjunto com os demais planos institucionais e de Gestão de Pessoas, tem o objetivo de desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, garantindo a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”.

A Resolução em exame, também, determina a criação de unidades ou núcleos socioambientais e de Comissão Gestora para, dentre outras competências, acompanhar o Plano de Logística Sustentável e sobre ele deliberar (art. 14 e 18).

Apesar da obrigatoriedade de implementação dessa importante e necessária ferramenta para a gestão pública sustentável e racional do uso de materiais e serviços, além de criação de unidades gestoras a fim de monitorarem as práticas de sustentabilidade e acompanharem os indicadores relacionados ao custeio da máquina administrativa, o Relatório da auditoria assenta que não foi identificada a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

existência de Plano de Logística Sustentável no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, nem de modelo de gestão da estratégia das contratações e da logística.

Assim, a SECAUDI/CSJT assenta que essa omissão, aliada à inexistência de objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas e prazos de execução sobre terceirização de mão de obra, causa prejuízo à sistematização e ao alinhamento com outros planos, o que pode prejudicar o estabelecimento de políticas internas e o monitoramento dos grandes contratos (a fls. 54).

Nesse contexto, tendo em conta as Resoluções CNJ n.º 347/2020 e 400/2021, que tratam da inclusão de práticas socioambientais nas atividades rotineiras dos tribunais, assim como o Decreto 7.746/2012, que estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável, e em atenção ao Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 3ª edição, do Tribunal de Contas da União, que orienta e incentiva a melhoria da governança pública, com adoção de práticas sustentáveis, homologo a proposta de encaminhamento constante do Relatório final de auditoria para que a Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus venha:

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;

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



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

transporte de servidores nos moldes adotados pelo Poder Executivo Federal, TáxiGov” (a fls. 94).

II.4. Política interna de terceirização de mão de obra

O bem elaborado Relatório final de auditoria ressaltou a insuficiência de orientação sobre procedimentos a serem observados nas atividades de administração de serviços terceirizados, fato que resulta na ausência de adoção sistemática de boas práticas e causa perda de eficiência nos processos de trabalho e nos contratos firmados (a fls. 56).

Cumprе destacar que o art. 19 da Lei nº 14.133/2021 determina que:

“Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, 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 por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia”.

De acordo com o Parecer, o CSJT não possui norma que regulamenta “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” (a fls. 56).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

Ainda, a SECAUDI/CSJT aduz que, em virtude disso e por força do que estabelece o art. 15 da Resolução CNJ nº 347/2020⁷, quando procede a fiscalizações como a presente, utiliza como parâmetros o disposto na Instrução Normativa nº 5/2017 (que “Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”), com a redação dada pelas INs nºs 7/2018 e 49/2020; Instrução Normativa nº 40/2020 (que trata de Estudos Técnicos Preliminares – ETP na aquisição de bens e contratação de serviços e obras); e Instrução Normativa nº 73/2020 (Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral).

Portanto, ressalta-se a necessidade de implantação de padrão normativo em ordem a definir a política interna de terceirização de mão de obra, com adoção de modelos a serem utilizados na contratação de serviços destinados à ótima realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta.

Importa acrescentar que a citada Lei de Licitações e Contratos prevê a possibilidade de dispensa de análise jurídica “nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente”, definindo, no entanto, que esse ato “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” (§5º do art. 53).

Nesses termos, homologo a proposta de encaminhamento constante do Relatório final de auditoria, assim definida (a fls. 95):

“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

⁷ Art. 15. 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

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

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”.

II.5. Processos operacionais

II.5.1. Estudos técnicos preliminares - levantamento de mercado e estimativas de quantidades

No que diz respeito ao processo licitatório, observa-se que a Secretaria de Auditoria procedeu ao cotejo de resultados de auditorias anteriores com os dados encaminhados pelos TRTs, identificando fatores de risco relacionados aos objetivos descritos nos incs. III e IV do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, os quais enumeram que a Administração Pública promova licitação com vistas, dentre outros, a *“evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos”* e *“incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável”*.

Nesse contexto, o Relatório constatou a configuração de ineficiência na alocação de recursos orçamentários destinados a contratar serviços de Vigilância Patrimonial; Limpeza e Conservação; transporte; e de outros como informática, copeiragem, recepção, brigadista, manutenção predial.

Para melhor explanação, faz-se a seguinte listagem:

II.5.1.1. Vigilância patrimonial

Relativamente à vigilância patrimonial, advirta-se que o art. 3º da Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012, autoriza os tribunais, no âmbito de suas competências, a *“tomar medidas para reforçar a segurança dos prédios da Justiça”*, e que a Resolução CNJ nº 344, de 9 de setembro de 2020, que trata do poder de polícia administrativa no âmbito dos tribunais, regulamenta que o exercício desse poder tem como coadjuvantes os agentes e inspetores da polícia judicial, sendo que, em se tratando de policiamento ostensivo, contam com autorizada *“atuação acessória do*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

serviço de vigilância privada, nas áreas de interesse dos conselhos e tribunais e adjacências”, nos termos definidos no inc. VIII do art. 14 da Resolução CNJ nº 435, de 28 de outubro de 2021, que “Dispõe sobre a política e o sistema nacional de segurança do Poder Judiciário”.

Aponta-se que o inc. III desse mesmo dispositivo determina a instalação nos tribunais, também como medida de segurança, de *“sistema de monitoramento eletrônico das instalações e áreas adjacentes”*.

Desse modo, a atividade de vigilância ostensiva, que, preferencialmente, será realizada por agentes e inspetores da polícia judicial, pode ser auxiliada por vigilância terceirizada e por sistemas eletrônicos.

A Auditoria realça que os Tribunais Regionais do Trabalho realizam a atividade de vigilância por meio de agentes e inspetores da polícia judicial e vigilantes armados e que *“somente os TRTs da 2ª, 5ª, 19ª e 22ª Regiões informaram a utilização de sistema eletrônico”*. Em virtude desse achado, a ASSJUR/CSJT propõe a substituição dos modelos de vigilância, tendo em vista *“ganhos de eficiência e redução de custos para o orçamento da Justiça do Trabalho”* (a fls. 60).

Há, no entanto, de ser ressaltado que a adoção *“de câmeras de segurança e sensores de intrusão e de presença”* e de vigilância desarmada, conquanto possa, efetivamente, contribuir para a redução de custos, não retira, só por essa condição, o direito do vigilante patrimonial ao pagamento do adicional de periculosidade. Afinal, nos termos do inc. II do art. 193 da CLT, com a redação dada pela Lei nº 12.740, de 8 de dezembro de 2012, são consideradas perigosas as atividades ou operações que impliquem exposição dos profissionais de segurança pessoal ou patrimonial a roubos ou outras espécies de violência física.

Portanto, é devida a vantagem prevista no §1º do aludido dispositivo Consolidado aos empregados das empresas prestadoras de serviço nas atividades de segurança privada ou que integrem serviço orgânico de segurança privada, devidamente registradas e autorizadas pelo Ministério da Justiça, conforme Lei nº 7.102/1983 e suas alterações posteriores, e àqueles que exercem a atividade de segurança patrimonial ou pessoal de bens públicos, contratados diretamente pela administração pública direta ou indireta (item 2 do Anexo 3 da NR-16).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

II.5.1.2. Serviço de limpeza e conservação

Neste caso, a fls. 61, a Auditoria salienta que a Justiça do Trabalho deveria contratar *“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”*, espelhando-se na Instrução Normativa nº 05/2017, cujas normas podem ser adotadas conforme disposto na Resolução CNJ nº 347/2020.

O Relatório evidencia que *“O levantamento de dados e informações apresentou um cenário em que os TRTs da 2ª, 5ª, 11ª, 12ª, 15ª, 20ª, 21ª, 23ª e 24ª 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”* (a fls. 61).

II.5.1.3. Serviço de transporte

A situação encontrada para esse tipo de serviço, após *“levantamento de dados perante os Tribunais Regionais do Trabalho”*, foi a de 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”*, quadro que eleva em demasia os custos operacionais, pois, para a manutenção do serviço, estão incluídos *“combustível, IPVA, seguro e manutenção veicular, contratação de motoristas e lavadores, água e renovação da frota”*.

Segundo as descrições apresentadas, a fls. 63, outra não pode ser a conclusão de que os Regionais, de forma urgente, devem se orientar no sentido de aprimorar a gestão de riscos, implantando política de boas práticas administrativas nos processos de realização de tarefas executivas sob regime de execução indireta.

Essa premência se revela, especialmente, diante da constatação exposta no subitem 2.5.2 do Relatório, a fls. 64/72, que cuida da estimativa de valores



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

da contratação dos serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra. De acordo com a área técnica, “os estudos técnicos preliminares não revelaram a estimativa dos valores das contratações, acompanhadas dos preços unitários referenciais” (a fls. 72).

Impende pontuar que o art. 12, inc. VII, da Lei nº 14.133/2021 determina que seja elaborado “plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”. A Lei salienta que os órgãos responsáveis pelo planejamento descreverão a necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar e definirão as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, evidenciando a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte (inc. I do caput e inc. I do §1º do art. 18).

Segundo a Auditoria, “as áreas demandantes ainda encontram dificuldade em estimar preços para os serviços”.

Com vistas ao aprimoramento nessa área, a equipe técnica, lastreada no art. 15, caput, da Resolução CNJ nº 347/2020, propõe que seja observado o modelo de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, disposto no art. 5º da Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020. Observa-se que o inc. I desse Regramento assinala para a utilização do “Painel de Preços”, portal da web que disponibiliza informações “de compras públicas homologadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e Compras.gov.br” e tem por “objetivo racionalizar o gasto público, reduzir tempo de contratação e disponibilizar dados confiáveis e transparentes”⁸.

De acordo com a ASSJUR/CSJT, ao utilizar-se o “Painel de Preços”, “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

⁸ BRASIL. Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020. Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/transparencia/painel-de-precos>. Acesso em 3 nov 2021.
Firmado por assinatura digital em 01/12/2021 pelo sistema Assinejus da Justiça do Trabalho, conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

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)”.
Este documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.tst.jus.br/validador> sob código 100465F06A9E1A6D14.

Adverte, também, que o órgão de gestão procure utilizar, como instrumento de auxílio, planilha de custos, “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”.

O Relatório descreve que essa planilha de custos possui 6 (seis) módulos. Impende assentar que a descrição é consideravelmente extensa, razão pela qual se deixa de transcrever todo seu conteúdo, remetendo-se sua leitura - a fls. 67/71.

Deve-se, porém, ser ressaltada a afirmação de que “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” (a fls. 68).

A ASSJUR/CSJT apresenta considerações a respeito desses módulos e registra, a fls. 72, que:

“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”.

Assim, ressei a configuração de ineficiência na alocação de recursos orçamentários destinados à contratação de todos os serviços destacados no estudo, bem como deficiência na realização de consulta de preços e na utilização de ferramentas apropriadas para esse fim.

Nesse quadro, com vistas a suprir as inconsistências encontradas, especialmente diante da ocorrência de real risco de contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, e tendo em conta os termos das Leis nºs 12.694/2012e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

14.133/2021; das Resoluções CNJ ns.º 344, 347/2020 e 435/2021; e das Instruções Normativas nºs 5/2017, 7/2018, 40/2020, 49/2020 e 73/2020; homologo as propostas de adoção das seguintes medidas nas contratações de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, assim redigidas (a fls. 96):

“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. 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”.

II.5.3. Fiscalização contratual - Controle de frequência

Na perspectiva de implantação de efetiva política de governança das contratações públicas, revela-se necessário que a Administração Pública acompanhe e fiscalize a execução dos contratos de serviços, sendo essa tarefa de gestão como instrumento imprescindível na defesa do interesse público, assim como de aplicação efetiva dos princípios eficiência e economicidade (CRFB, arts. 37, *caput*, e 70, *caput*).

De acordo com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1(um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição”.

Dessa maneira, o órgão gestor deve nomear servidor (ou quem possa auxiliá-lo) para acompanhar o desenvolvimento do contrato administrativo,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

sendo, de ordinário, que a execução do serviço seja controlada por pessoa habilitada na área contratada.

O inc. II do art. 40 da Instrução Normativa nº 5/2017 define fiscalização técnica como sendo “o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório”.

Especificamente ao tema desenvolvido no presente tópico, salienta-se que nos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, dentre outros documentos solicitados, os registros de ponto dos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato (art. 50, caput e inc. I da Lei nº 14.133/2021).

A Auditoria encontrou fatores de riscos relacionados à fiscalização dos contratos, descrevendo o seguinte quadro (a fls. 73/74):

“a Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus vem apresentando um perfil bastante 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”

Concluiu, nesse passo, que:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

- 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 eventual responsabilização de gestores (a fls. 74/75).

Ressai que, em termos gerais, a fiscalização dos contratos no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho não têm atendido ao comando legal aplicável, despontando-se, portanto, ineficiência na execução do objeto contratado e, bem por isso, a possibilidade de existirem pagamentos ao prestador em quantidade superior aos serviços demandados.

Uma vez que a conclusão alcançada é de necessidade de os TRTs revisarem a fiscalização das contratações de serviços de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, no que se refere ao registro de ponto, sob pena de incorrerem em risco de pagamento de valores indevidos à empresa contratada, contrariamente ao que previsto nos arts. 37, *caput*, e 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988; arts. 50 e 117 da Lei nº 14.133/2021; e Instrução Normativa nº 5/2017; impende homologar o Relatório de Auditoria em relação à proposta de adoção da seguinte medida, a fls. 97:

“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”.

II.5.4. Responsabilidade subsidiária por encargos trabalhistas

Em análise de julgados do col. Tribunal Superior do Trabalho, relativos à atribuição do ônus de prova quanto à fiscalização efetiva ou não do cumprimento pelo contratado das obrigações trabalhistas devidas aos trabalhadores terceirizados, concluiu a Auditoria, a fls. 87, que *“ocorrem falhas na atualização das*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

rotinas de fiscalização técnica e administrativa e de gestão dos contratos”, ante a ausência de acompanhamento da evolução jurisprudencial sobre a legitimidade de transferir ao ente público tomador de serviço para fins de definição da responsabilidade subsidiária do Poder Público, de modo que propõe que seja acompanhado e implementado o entendimento a ser dado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1.298.647, Tema 1.118 da repercussão geral (a fls. 97).

Cabe salientar que a Lei nº 14.133/2021 manteve a integralidade do disposto no *caput* do art. 71 da Lei nº 8.666/1993, prevendo que a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato será suportada pelo contratado e não transferida à Administração Pública (art. 121, *caput* e §1º).

A novel Lei, no entanto, passou a dispor que, exclusivamente, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas *“se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado”* (art. 121, §2º).

Como se nota, restou estabelecida distinção na modalidade de responsabilização advinda da contratação de serviços de mão de obra prestados de forma contínua e em regime de dedicação exclusiva. Em que pese isso, divisa-se que a norma impõe que haja responsabilização da Administração Pública, caso haja comprovação de falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Portanto, mantida a previsão de não ser automática a responsabilização solidária/subsidiária do ente público.

Veja-se que o exc. Supremo Tribunal Federal decidiu nessa direção, ao julgar o RE 760.931, Tema 246 da tabela de repercussão geral, firmando tese de que a inadimplência da empresa contratada não transfere ao ente público tomador de serviços a responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas e fiscais.

Registre-se, lado outro, que a iterativa e atual jurisprudência do col. Tribunal Superior do Trabalho é no sentido de que a Suprema Corte não delimitou, quando instado em embargos de declaração, a matéria referente ao ônus da prova da fiscalização do contrato. Nesse contexto, o col. Sodalício trabalhista, a partir do julgamento realizado em 12/12/2019, nos autos dos Embargos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

E-RR-925-07.2016.5.05.0281, da relatoria do Exmo. Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão, ressaltou que, em vista do caráter eminentemente infraconstitucional do tema, compete à Justiça do Trabalho defini-lo, de modo que, de forma expressa, fixou ser do Poder Público, tomador dos serviços, o ônus de demonstrar que fiscalizou de forma adequada o contrato de prestação de serviços, suplantando, assim, o entendimento de que seria do empregado tal encargo processual. Nessa trilha, precedentes: E-RR-903-90.2017.5.11.0007 (Relatora Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, DEJT 06/03/2020); Ag-AIRR-11755-57.2016.5.15.0021 (Relator Ministro Alexandre de Souza Agra Belmonte, 3ª Turma, DEJT 05/11/2021); AIRR-144-83.2012.5.14.0051 (Relator Ministro Douglas Alencar Rodrigues, 5ª Turma, DEJT 13/03/2020); AIRR-100788-85.2016.5.01.0041 (Relatora Ministra Kátia Magalhães Arruda, 6ª Turma, DEJT 13/03/2020); AIRR-21869-45.2017.5.04.0015 (Relator Ministro Renato de Lacerda Paiva, 7ª Turma, DEJT 05/11/2021), e, AIRR-12843-79.2016.5.15.0135 (Relator Ministro Emmanoel Pereira, 8ª Turma, DEJT 08/11/2021).

Destaca-se que o col. TST aplica, nesse caso, a teoria dinâmica do ônus da prova, a qual atribui o encargo de comprovar àquele que tem maior aptidão para a produção das provas (CLT, art. 818, § 1º), vale dizer, a Administração Pública.

Nesse contexto, o acompanhamento do cumprimento das obrigações trabalhistas, de recolhimentos previdenciários, de FGTS, da quitação de verbas rescisórias, deve ser realizado pela Administração Pública, atuando a fiscalização técnica no sentido de exigir, por exemplo, a apresentação e conferência de documentos obrigatórios, cabendo a ela o ônus de comprovar que conduziu com diligência o contrato de terceirização.

A propósito, alerta-se para a pendência de julgamento no exc. STF do Tema 1.118, devendo ser pontuado que, a despeito do reconhecimento da repercussão geral da controvérsia relativa ao ônus da prova, não se determinou a suspensão dos julgamentos de processos em que se discute a matéria.

De qualquer maneira, há de se observar que a tese de repercussão geral definida pelo Plenário do exc. STF será acompanhada pela jurisprudência trabalhista e devidamente a ela adequada.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PROCESSO Nº CSJT-A-1551-58.2021.5.90.0000

Por esse prisma, pois, não se percebe a possibilidade de desconformidade nos termos pontuados no Relatório, de maneira que se rejeitam as propostas apresentadas neste tópico.

Diante do exposto, homologa-se parcialmente o Relatório Final da Auditoria para determinar que os Tribunais Regionais do Trabalho promovam a adoção das medidas propostas pela Secretaria de Auditoria (SECAUDI/CSJT), nos termos constantes nos itens 4.1.1; 4.2.1.1., 4.2.1.2., 4.2.1.3.; 4.3.1., 4.3.1.1., 4.3.1.2., 4.3.1.3., 4.3.1.4., 4.3.1.5.; 4.4.1.1., 4.4.1.2.; 4.5.1.1; 4.5.2.; 4.5.2.1, 4.5.2.2; e 4.5.3.1. (a fls. 63 a 67).

ISTO POSTO

ACORDAM os Membros do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, por unanimidade, conhecer da auditoria sistêmica, na forma dos arts. 21, inc. I, alínea "f", 86 e 88 do Regimento Interno do CSJT, e, no mérito, homologar parcialmente o Relatório Final da Auditoria a fim de determinar que os Tribunais Regionais do Trabalho adotem medidas para atender as propostas de encaminhamento apresentadas pela Secretaria de Auditoria (SECAUDI/CSJT), constantes nos itens 4.1.1; 4.2.1.1., 4.2.1.2., 4.2.1.3.; 4.3.1., 4.3.1.1., 4.3.1.2., 4.3.1.3., 4.3.1.4., 4.3.1.5.; 4.4.1.1., 4.4.1.2.; 4.5.1.1; 4.5.2.; 4.5.2.1, 4.5.2.2; e 4.5.3.1. (a fls. 63 a 67).

Brasília, 26 de novembro de 2021.

Firmado por assinatura digital (MP 2.200-2/2001)

DESEMBARGADOR BRASILINO SANTOS RAMOS
Conselheiro Relator