

Considerações sobre o cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho nos contratos administrativos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra

Armando Mauricio Varella Neto

Graduado em Engenharia Mecânica; Pós-graduado em Engenharia de Segurança do Trabalho; em Direito do Trabalho e Previdenciário; Técnico de Controle Externo do TCESP
avarella@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo trazer uma reflexão sobre as atribuições da comissão do contrato relativas ao cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho pela contratada, considerando que os contratos administrativos com mão de obra exclusiva são admitidos no ordenamento jurídico e são rotineiros na Administração Pública, sob o enfoque da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021 –, e do Capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Para tanto, inicialmente aborda os direitos constitucionais e os direitos trabalhistas. Na sequência, foca os contratos de terceirização de mão de obra e as responsabilidades e competências dos atores envolvidos na sua execução. Por fim, desenvolve sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas e as cláusulas contratuais necessárias relativas à segurança e à medicina do trabalho, destacando eventuais doutrinas, jurisprudências e legislação correlacionadas ao tema. Em seu desfecho, conclui que se faz necessária a interpretação cumulada com outras normas legais, inclusive as infralegais, e a capacitação dos atores da execução contratual para a efetividade dos contratos administrativos e do princípio da proteção ao trabalhador.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Contratos administrativos; Regime de dedicação exclusiva de mão de obra; Normas de segurança e de medicina do trabalho.

ABSTRACT

This article offers a reflection on the responsibilities of the contract committee concerning the compliance with occupational health and safety standards by the contracted company, considering that labor outsourcing contracts are permitted in the legal system and are routine in Public Administration, under the focus of the New Law on Public Tenders and Administrative Contracts – Law nº 14.133/2021 – and Chapter V of the Consolidation of Labor Laws. For this purpose, it initially addresses constitutional rights and labor rights. Then, it focuses on labor outsourcing contracts and the responsibilities of the parties involved in their execution. Finally, it discusses compliance with labor obligations and the necessary contractual clauses related to occupational health and safety, highlighting possible doctrines, case law and legislation related to the theme. In its conclusion, it concludes that it is necessary to interpret in conjunction with other legal norms, including sub-legal norms, and to train those involved in contract execution for the effectiveness of administrative contracts and the principle of worker protection.

KEYWORDS: Public Administration; Administrative contracts; Labor outsourcing contracts; Occupational health and safety.



INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e de contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, revogando as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, que versavam sobre a matéria.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece expressamente, no § 2º do artigo 121, a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações da contratada, nos casos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Ademais, no intuito de assegurar o princípio da isonomia dos licitantes, o §1º do artigo 63 determina a exigência de declaração de que suas propostas compreendem a integralidade

dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas. Desse modo, o licitante também deve ter previsto em sua proposta o ônus dos encargos trabalhistas, inclusive os decorrentes do pagamento de adicional, do fornecimento dos equipamentos de proteção individual, da elaboração e da manutenção do Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) e do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), dentre outras medidas de segurança e de medicina do trabalho.

Nesse sentido, o Capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) elenca tais medidas que, se efetivamente cumpridas, contribuem para a manutenção das condições mínimas de segurança, previnem acidentes e doenças ocupacionais e asseguram o princípio da proteção do trabalhador.

Assim, o objetivo deste artigo é contribuir para a análise do papel da gestão de contrato no cumprimento das obrigações trabalhistas relativas às normas de segurança e de medicina do trabalho nos contratos administrativos desse regime. Ainda, contribuir para a discussão e para o aprimoramento de como tais condições devem ser acompanhadas e fiscalizadas, com base na Lei nº 14.133/2021 e nas demais normas infraconstitucionais.

1. DO DIREITO À SEGURANÇA E À MEDICINA DO TRABALHO

A Constituição Federal de 1988 (CRFB), em seu artigo 1º, incisos III e IV, menciona a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos do Estado Democrático e de Direito, enquanto, em seu artigo 6º, dispõe que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Mafrá (2014) realça que a CRFB visa assegurar o bem-estar, um elemento contemplado no conceito de saúde da Organização Mundial de Saúde: a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social.

Diante destes aspectos, destaca Alvarenga (2022) que o Direito do Trabalho não pode atuar em desconformidade com estes preceitos constitucionais.

Assim, no tocante à segurança e à medicina do trabalho – expressamente citados no artigo 7º da CRFB –, a CLT aborda em seu Capítulo V. Correa (2018) salienta que a matéria é de ordem pública, portanto, norma de indisponibilidade absoluta.

Dentre seus diversos artigos, cabe mencionar que o mencionado capítulo da CLT dispõe sobre as competências dos órgãos públicos, das empresas e dos empregados, a constituição dos cipeiros e dos serviços especializados, os equipamentos de proteção individual, os exames ocupacionais, as ordens de serviços, as medidas preventivas/protetivas e as atividades insalubres e perigosas.

Portanto, consoante ensinamentos de Alvarenga (2022), o direito tutelar do trabalho possui a prerrogativa de garantir ao ser humano a sua existência digna, além do seu bem-estar individual, social e coletivo. Ademais, Cardella (2018) enfatiza que as normas de segurança não devem ser “desafiadas”, pois acidentes não possuem uma causa única, são resultantes de uma interação complexa entre diversos fatores.

2. DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

Garcia (2013) menciona que a terceirização pode ser entendida como “a transferência de certas atividades do tomador de serviços, passando a ser exercidas por empresas distintas”. Ademais, Martins (1997) e Giroto (2020) citam que possui como vantagem a redução de custos e o ganho em produtividade, qualidade e eficiência técnica.

Cuéllar (2020) cita que a terceirização não se concretiza apenas por estes benefícios, mas, também, pela ausência de servidores para a realização de determinadas atividades em função de aposentadorias, da extinção de cargos ou da natureza dos serviços.

Inclusive, conforme Guia de Gestão de Riscos do STF (2019), uma forma de tratamento de riscos é o seu compartilhamento através da subcontratação da atividade.

No âmbito da Administração Pública federal é lícita a terceirização, nos termos do Decreto nº 9.507/2018, que inclusive dispõe sobre cláusulas contratuais obrigatórias e sobre a gestão e fiscalização da execução contratual.

Neste ponto, é oportuno destacar o inciso II da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que versa que a “contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta

ou fundacional”, uma vez que não estão investidos em cargos, empregos ou funções públicas consoante artigo 37, II, e § 2º da CRFB (Garcia, 2013; Giroto, 2020).

Adiante, no mesmo sentido do Decreto citado, o artigo 48 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade. Ademais, o inciso XVI do art. 6º da mesma Lei, define como serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra:

aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Acerca das atividades que podem ser terceirizadas pela Administração Pública, cabe mencionar ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) já se pronunciou sobre a superação da dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim, no sentido de que é imprecisa, artificial e incompatível com a dinâmica da economia moderna (Recurso Extraordinário nº 760.931-DF, Recurso Extraordinário nº 958.252/MG – Tema 725 de Repercussão Geral – e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324).

Em suma, a legislação e a jurisprudência admitem a contratação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Administração Pública, porém há de se falar sobre a delimitação da sua responsabilidade.

3. DOS ATORES DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Cuéllar (2020) destaca a importância do papel do Estado em relação à proteção e à valorização dos trabalhadores, devendo, principalmente, realizar seu papel fiscalizador.

De acordo com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, somente a contratada será responsável pelos encargos previdenciários e trabalhistas, porém, exclusivamente nas contratações com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas caso comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, *in verbis*:

Lei 14.133/2021, Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º 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.

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.

§ 5º O recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Tal entendimento já estava pacificado, na vigência da lei anterior, consoante Recurso Extraordinário nº 760.931-DF do STF (Tema 246 de Repercussão Geral) e item V da Súmula nº 331 do TST.

Considerando os aludidos preceitos, Cuéllar (2020) e Garcia (2013) destacam que se admite a responsabilidade nos casos de culpa *in eligendo* (decorrente da escolha de empresas inidôneas) e de culpa *in vigilando* (ausência da fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, incluindo o atendimento das normas trabalhistas).

No tocante às normas de segurança e de medicina do trabalho, a Lei nº 14.133/2021 não as cita expressamente, sendo oportuno salientar o § 3º do artigo 5º-A (referente a prestação de serviços) e o § 1º do artigo 9º (referente a trabalho temporário) da Lei nº 6.019/1974, alterada pela denominada Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017):

Lei nº 6.019/1974, Art. 5º, § 3º É responsabilidade da contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato. (...)

Art. 9º, § 1º É responsabilidade da empresa contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou em local por ela designado.

Neste mesmo sentido, cabe destacar o disposto no Decreto nº 10.854/2021, que regula disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista:

Decreto nº 10.854/2021, Art. 39, § 8º A empresa contratante será responsável pelas infrações relacionadas às condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado nas suas dependências ou em local previamente convencionado em contrato, observado o disposto no § 3º do art. 5º-A da Lei nº 6.019, de 1974. (...)

Art. 55. É responsabilidade da empresa tomadora de serviços ou cliente garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou em local por ela designado.

No intuito de assegurar o acompanhamento e a fiscalização contratual pelo órgão ou entidade, a Lei nº 14.133/2021 previu que constará do termo de referência (art. 6º, XXIII, f) e do Contrato (art. 92, XVIII) o modelo de gestão do contrato. Ainda, que o estudo técnico preliminar deverá abordar sobre a capacitação prévia de servidores para a fiscalização e a gestão contratual (art. 18, § 1º, X), considerando as deficiências ou limitações que possam impedir o cumprimento de suas atribuições (TCU, 2024).

Adiante, a Lei nº 14.133/2021 menciona que a comissão de acompanhamento e de fiscalização – vulgo, comissão do contrato – será composta por fiscais e por gestores de contrato, fazendo-se necessária a regulamentação da sua atuação, apesar de elencar algumas de suas atribuições, *in verbis*:

Lei nº 14.133/2021, Art. 7º, § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (...)

Art. 117. 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.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no **caput** deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.

O TCESP (2022), em seu manual, destaca que a conduta dos servidores designados para a comissão do contrato será examinada para apuração de culpa ou dolo, em devido processo instaurado, portanto, cabendo o direito de regresso. Nesse sentido, é de suma importância o adequado acompanhamento e a adequada fiscalização tanto do “cumprimento das cláusulas que descrevem o objeto e as condições de execução”, quanto das “que definem forma de pagamento, cumprimento de obrigações acessórias e penalidades”.

Assim, verifica-se necessária a regulamentação no intuito de segregar as atividades sob a responsabilidade de cada ator da execução contratual: os gestores e os fiscais. O TCU (2024), em seu manual, visou sintetizar o assunto:

Em resumo, o gestor do contrato coordena as atividades de fiscalização e toma decisões sobre prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, sanções e extinção do contrato, além de realizar o recebimento definitivo do objeto. Já os fiscais de contrato reportam-se ao gestor do contrato e são responsáveis por fiscalizar a execução do contrato, acompanhando o adimplemento das obrigações pelo contratado, para fins de recebimento provisório. O fiscal técnico avalia a execução do objeto nos moldes contratados, enquanto o fiscal administrativo acompanha o cumprimento dos aspectos administrativos do contrato.

A regulamentação do § 3º do artigo 8º da Lei nº 14.133/2021, acerca da atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, da comissão de contratação, dos gestores e dos fiscais de contratos, se deu sob o Decreto Federal nº 11.246/2022 para o âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e sob o Decreto Estadual nº 68.220/2023 no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.

Em suma, os gestores e os fiscais são a primeira linha de frente junto à execução contratual.

4. DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS

4.1 Do adicional

A Lei nº 14.133/2021 preceitua, em rol não taxativo, algumas das comprovações do cumprimento das obrigações trabalhistas que devem ser verificadas pela comissão do contrato:

Lei nº 14.133/2021, Art. 50. Nas contratações de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o contratado deverá apresentar, quando solicitado pela Administração, sob pena de multa, comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao:

I - registro de ponto;

II - recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário;

III - comprovante de depósito do FGTS;

IV - recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional;

V - recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato;

VI - recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva. (...)

Art. 121, § 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.

§ 5º O recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Visando a uma leitura cumulada, cabe mencionar que a CLT trata sobre a Segurança e a Medicina do Trabalho em seu Capítulo V. Em uma comparação entre aquele capítulo e a Lei nº 14.133/2021, observa-se, na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, uma menção expressa e genérica apenas dos adicionais trabalhistas (art. 50, IV). Por sua vez, o capítulo da CLT visa elencar especificamente quais seriam esses adicionais: o adicional de insalubridade e o adicional de periculosidade – os quais serão abordados a seguir.

Nos termos do artigo 189 da CLT, serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos. Tais limites são previstos na Norma Regulamentadora nº 15 – Atividades e Operações Insalubres (NR-15) e ensejam o adicional de 40% (quarenta por cento), 20% (vinte por cento) e 10% (dez por cento) do salário-mínimo da região, segundo se classifiquem nos graus máximo, médio e mínimo.

Adiante, nos termos do artigo 193 da CLT, serão consideradas atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a: inflamáveis,

explosivos ou energia elétrica; roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial; colisões, atropelamentos ou outras espécies de acidentes ou violências nas atividades profissionais dos agentes das autoridades de trânsito; e as atividades de trabalhador em motocicleta. A regulamentação se dá pela Norma Regulamentadora nº 16 – Atividades e Operações Perigosas (NR-16) e enseja o adicional de 30% (trinta por cento) sobre o salário sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participações nos lucros da empresa.

No tocante a esses adicionais, no artigo 194, a CLT menciona que o direito do empregado ao adicional de insalubridade ou de periculosidade cessará com a eliminação do risco à sua saúde ou integridade física, nos termos da seção em que o artigo está inserido e das normas expedidas pelo Ministério do Trabalho.

É oportuno mencionar a inclusão dos artigos 611-A e 611-B decorrente da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017). O primeiro dispõe que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando dispuser, dentre outros assuntos, sobre enquadramento do grau de insalubridade, enquanto o segundo dispõe que constitui objeto ilícito da convenção e do acordo, exclusivamente, a supressão ou a redução de certos direitos, dentre os quais o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas e os direitos advindos de normas de saúde, higiene e segurança do trabalho.

Não obstante, o tema possui certa complexidade, sendo firmados diversos entendimentos sumulados. A título de exemplo, citamos orientações acerca da competência de órgãos e da justiça (Súmulas nº 194 e nº 736 do STF), do direito em si (Súmulas nº 212 e nº 460 do STF; Súmulas nº 39, nº 248, nº 293, nº 448 e nº 453 do TST), do caráter eventual, permanente ou intermitente (Súmulas nº 47, nº 361, nº 364 e nº 447 do TST), da eficácia dos equipamentos de proteção (Súmulas nº 80 e nº 289 do TST) e da base de cálculo (Súmula Vinculante nº 4 do STF; Súmula nº 307 do STF; Súmulas nº 70, nº 132, nº 139, nº 191 e nº 228 do TST).

Portanto, pondera-se que a comprovação do cumprimento destes adicionais trabalhistas requer um conhecimento vasto de legislação, normas regulamentadoras, convenção coletiva, jurisprudências, entre outros.

4.2 Dos equipamentos de proteção individual

Avançando nas considerações sobre as obrigações trabalhistas relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, passaremos a discorrer sobre os equipamentos de proteção individual (EPI).



A Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em seu Anexo VIII – Da Fiscalização Técnica e Administrativa, menciona que a comissão do contrato deve verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados, e que tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados equipamentos de proteção individual.

Conforme dispõe o artigo 166 da CLT, a empresa é obrigada a fornecer aos empregados, gratuitamente, EPI adequado ao risco e em perfeito estado de conservação e funcionamento, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde dos empregados.

Portanto, pondera-se que a comissão do contrato deve avaliar os documentos de controle de fornecimento de equipamentos de proteção individual e, por analogia, de vestuário.

4.3 Dos programas

Preliminarmente se destaca, nos termos do artigo 155 da CLT, que incumbe ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e de medicina do trabalho estabelecer normas nos limites de sua competência.

Dentre as normas regulamentadoras, cabe discorrer sobre a NR nº 01 – Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e a NR nº 07 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO).

Dispõe a NR-01 que a organização deve: evitar os riscos ocupacionais; identificar os perigos e possíveis lesões ou agravos à saúde; avaliar os riscos ocupacionais; classificar os riscos ocupacionais para determinar a necessidade de adoção de medidas de prevenção; implementar medidas de prevenção de acordo com a classificação e a prioridade estabelecida; e acompanhar o controle dos riscos ocupacionais.

Para isso, institui o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO) e prevê que este deve constituir o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), que, por sua vez, contém, no mínimo, o inventário de riscos e o plano de ação. Acerca do inventário de riscos e do plano de ação define:

NR-01, 1.5.7.3.2 O inventário de riscos ocupacionais deve contemplar, no mínimo, as seguintes informações:

- a) caracterização dos processos e ambientes de trabalho;
- b) caracterização das atividades;
- c) descrição dos perigos, com a identificação das fontes e/ou circunstâncias;
- d) indicação das possíveis lesões ou agravos à saúde decorrentes da exposição dos trabalhadores aos perigos;

- e) indicação dos grupos de trabalhadores expostos aos perigos;
 - f) descrição das medidas de prevenção implementadas;
 - g) caracterização da exposição dos trabalhadores aos perigos;
 - h) dados da análise preliminar ou do monitoramento das exposições a agentes físicos, químicos e biológicos e os resultados da avaliação de ergonomia nos termos da NR-17; e
 - i) avaliação dos riscos, incluindo a classificação para fins de elaboração do plano de ação. (...)
- 1.5.5.2.1 A organização deve elaborar plano de ação, indicando as medidas de prevenção a serem introduzidas, aprimoradas ou mantidas [...].

Portanto, a verificação do PGR da contratada é uma forma de avaliar o cumprimento das diretrizes e dos requisitos para o gerenciamento de riscos ocupacionais e para as medidas de prevenção em segurança e saúde no trabalho, inclusive sobre o fornecimento de equipamentos de proteção.

Já a NR-07 estabelece diretrizes e requisitos para o desenvolvimento do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) nas organizações, com o objetivo de proteger e preservar a saúde de seus empregados em relação aos riscos ocupacionais, conforme avaliação de riscos do PGR da organização.

A norma dispõe que o PCMSO deve incluir ações de vigilância passiva da saúde ocupacional, a partir de informações sobre a demanda espontânea de empregados que procurem serviços médicos, e de vigilância ativa da saúde ocupacional, por meio de exames médicos (clínicos e complementares).

No tocante aos exames, a Instrução Normativa nº 5/2017 menciona que a comissão do contrato deve verificar os exames dos colaboradores da contratada que prestarão os serviços, assim como dos colaboradores dispensados.

Portanto, pondera-se que a verificação do PCMSO da contratada é uma forma de avaliar o cumprimento das ações de vigilância passiva e de vigilância ativa da saúde ocupacional.

4.4 Dos treinamentos

No tocante aos treinamentos, a Instrução Normativa nº 5/2017 cita que a comissão do contrato deve verificar os comprovantes de realização de eventuais cursos de treinamento e reciclagem que forem exigidos por lei ou pelo contrato.

Nesse aspecto cabe mencionar que, dependendo da atividade laboral ou da atividade econômica, aplica-se a disposição das normas regulamentadoras setoriais e especiais, além das gerais, que institui treinamentos e periodicidades variadas, conforme o caso.



A título de exemplo, a NR nº 35 – Trabalho em Altura (usual em serviços de manutenção predial, de limpeza de vidro e de manutenção de elevadores) dispõe que o treinamento inicial deve possuir carga horária mínima de 8 (oito) horas e sua reciclagem, de mesma carga horária, deve ocorrer a cada 2 (dois) anos.

A NR nº 10 – Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade (comum em serviços de manutenção predial e em obras), em seu Anexo III, também prevê uma reciclagem a cada 2 (dois) anos, porém o treinamento é dividido em curso básico e curso complementar, cada um com carga horária de 40 (quarenta) horas.

Por sua vez, a NR nº 18 – Segurança e Saúde no Trabalho na Indústria da Construção (também comum em serviços de manutenção predial e em obras) exemplifica diversos treinamentos em seu Anexo I, que variam de 4 (quatro) a 120 (cento e vinte) horas dependendo da operação/atividade, com reciclagem anual ou bienal.

Por fim, a NR nº 11 – Transporte, Movimentação, Armazenagem e Manuseio de Materiais, a NR-12 – Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos e a NR nº 17 – Ergonomia dispõem sobre treinamento obrigatório para determinadas condições de trabalhos com equipamentos, máquinas e ferramentas.

Portanto, pondera-se que o acompanhamento dos treinamentos requer um conhecimento sobre as disposições nas normas regulamentadoras, conforme atividades e operações previstas no escopo contratual.

4.5 Da comissão interna de prevenção de acidentes e de assédio

A Instrução Normativa nº 5/2017 ainda faz um destaque aos cipeiros, ao mencionar que a comissão do contrato deve certificar de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante e estabilidade acidentária).

A NR-05 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (CIPA) tem por objetivo a prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, de modo a tornar compatível permanentemente o trabalho com a preservação da vida e promoção da saúde do trabalhador.

No caso das organizações contratadas para prestação de serviços, é obrigatória a constituição de CIPA centralizada quando o número total de seus empregados na Unidade da Federação se enquadrar em seu Quadro I.

No entanto, caso o estabelecimento da contratante seja grau de risco 3 ou 4 e o número total de seus empregados no estabelecimento da contratante se enquadrar no Quadro I, a organização contratada deverá constituir uma CIPA própria no estabelecimento da contratante.

A norma ainda menciona dois adendos em relação à CIPA própria: no caso de prestação de serviços a terceiros com até 180 (cento e oitenta) dias de duração, está dispensada a sua constituição; e quando desobrigada de sua constituição, deve nomear um representante para cumprir os objetivos da NR-05 se possuir 5 (cinco) ou mais empregados no estabelecimento da contratante, sendo dispensada onde há empregado membro de sua CIPA centralizada.

A norma ainda define, em seu item 5.8.6, que, quando aplicável, a organização contratante deve exigir da organização prestadora de serviços a nomeação do representante da NR-05.

É oportuno destacar que a CIPA, ou seu nomeado, possui como atribuições, entre outros: verificar os ambientes e as condições de trabalho visando identificar situações que possam trazer riscos para a segurança e saúde dos trabalhadores; participar no desenvolvimento e implementação de programas relacionados à segurança e saúde no trabalho; acompanhar o processo de identificação de perigos e avaliação de riscos bem como a adoção de medidas de prevenção implementadas pela organização; e acompanhar a análise dos acidentes e doenças relacionadas ao trabalho.

Diante do exposto, verifica-se que os cipeiros possuem uma atuação importante no cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho, sendo também atores importantes no acompanhamento e na fiscalização.

Portanto, pondera-se que a comissão do contrato deve compreender o grau de risco de sua própria organização para melhor avaliar a forma do cumprimento da constituição dos cipeiros – que, inclusive, possuem o direito à estabilidade no emprego (inciso II do artigo 10º do ADCT da CRFB e artigo 165 da CLT) – ou do nomeado e se ocorre efetivamente a sua ação no contrato pactuado.

4.6 Dos serviços especializados em segurança e em medicina do trabalho

Por analogia, consoante artigo 162 da CLT e NR nº 04, a contratada deverá constituir um “grupo de profissionais especializados” constituído por médico do trabalho, engenheiro de segurança do trabalho, técnico de segurança do trabalho, enfermeiro do trabalho e auxiliar/



técnico em enfermagem do trabalho, conforme composição disposta em seu Anexo II, nas modalidades individual, regionalizado ou estadual, conforme o caso.

A esse “grupo”, denominado SESMT, compete, entre outros: elaborar ou participar da elaboração do inventário de riscos; acompanhar a implementação do plano de ação do PGR; acompanhar e participar nas ações do PCMSO; implementar medidas de prevenção; promover a realização de atividades de orientação, informação e conscientização dos trabalhadores para a prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho; responsabilizar-se tecnicamente pela orientação quanto ao cumprimento das normas regulamentadoras; e conduzir ou acompanhar as investigações dos acidentes e das doenças relacionadas ao trabalho.

Diante do exposto, verifica-se que o SESMT possui uma atuação importante no cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho, sendo também um ator importante no acompanhamento e na fiscalização.

Portanto, pondera-se que a comissão do contrato deve verificar o cumprimento da constituição desse “grupo” e se ocorre efetivamente a sua ação no contrato pactuado.

5. DAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS

Apesar de a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 9.507/2018 tratarem das cláusulas necessárias, cabe destacar os artigos 2º e 3º do Decreto nº 12.174/2024, que dispõe sobre as garantias trabalhistas a serem observadas na execução dos contratos administrativos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

Decreto nº 12.174/2024, Art. 2º Os contratos administrativos conterão cláusulas que disponham sobre:

I - o cumprimento das normas de proteção ao trabalho, inclusive aquelas relativas à segurança e à saúde no trabalho;

II - a erradicação do trabalho análogo ao de escravo e do trabalho infantil, com previsões sobre as obrigações de:

a) não submeter trabalhadores a condições degradantes de trabalho, jornadas exaustivas, servidão por dívida ou trabalhos forçados;

b) não utilizar qualquer trabalho realizado por menor de dezesseis anos de idade, exceto na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos de idade, observada a legislação pertinente; e

c) não submeter o menor de dezoito anos de idade à realização de trabalho noturno e em condições perigosas e insalubres e à realização de atividades constantes na Lista de Piores Formas de Trabalho Infantil, aprovada pelo Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008;

III - a recepção e o tratamento de denúncias de discriminação, violência e assédio no ambiente de trabalho; e

IV - a responsabilidade solidária da empresa contratada por atos e omissões de eventual empresa subcontratada que resultem em descumprimento da legislação trabalhista.

Art. 3º Os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra conterão cláusulas que assegurem aos trabalhadores:

I - a previsibilidade da época de gozo de suas férias, com vistas a conciliar o direito ao descanso e à garantia do convívio familiar com as necessidades do serviço; e

II - a possibilidade de compensação de jornada de trabalho, desde que compatível com a natureza dos serviços, nas hipóteses de:

a) diminuição excepcional e temporária da demanda de trabalho, inclusive em razão de recesso de final de ano, quando houver; e

b) necessidade eventual de caráter pessoal de trabalhador em que não se mostre eficiente ou conveniente convocar trabalhador substituto.

Parágrafo único. Os contratos de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra conterão cláusulas que assegurem o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, nos termos do disposto no art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observado o disposto no art. 8º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.

Assim, uma vez delimitada a amplitude de verificação do cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho, é oportuna a sua menção expressa no contrato administrativo.

Cabe mencionar que diversos órgãos elaboram atos administrativos normativos e ordinatórios no intuito de contemplar e disciplinar o tema. No âmbito do TCESP, a Ordem de Serviço GP nº 02/2001 menciona que a comissão do contrato deve solicitar comprovantes de equipamento de proteção individual e de uniforme, da saúde ocupacional e do seguro de vida.

O Conselho Nacional de Justiça já se utiliza de manual específico de gestão de contratos (2013), no qual menciona que são obrigações adicionais verificar documento que comprove a contratação de seguro contra os riscos de acidentes do trabalho para os empregados e verificar se os empregados da contratada exercem suas funções com uso adequado dos uniformes, crachás de identificação e equipamentos de proteção individual e com observância das normas de segurança do trabalho.

Em entendimento similar, o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região dispõe em seu manual de gestão e fiscalização (2023) que se enquadra como uma fiscalização especial verificar o cumprimento das normas de segurança do trabalho (PGR, PCMSO, ASO e EPI) e as estabilidade provisórias (cipeiro, gestante, estabilidade acidentária).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu abordar questões legais, doutrinárias e jurisprudenciais relativas ao cumprimento das normas de segurança e de medicina do trabalho nos contratos administrativos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.



Embora a Lei nº 14.133/2021 contemple o cumprimento das obrigações trabalhistas, trata o assunto de forma geral, não detalhando os aspectos de segurança e de medicina do trabalho. Assim, faz-se necessária a interpretação cumulada com outras normas legais.

Ainda, o presente estudo demonstrou que normas infralegais também são relevantes para a devida realização das atividades da comissão do contrato, uma vez que visam detalhar e explicitar a sua execução. Nesse sentido, cabe aos órgãos elaborarem seus próprios atos ou observarem as orientações de outrem, no intuito de fazer cumprir as disposições sob sua responsabilidade, em especial do Capítulo V da CLT.

Por fim, cabe à Administração Pública e aos atores da execução contratual buscar treinamentos/capacitações e desenvolver ferramentas para a efetividade dos contratos administrativos e do princípio da proteção ao trabalhador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. **A função precípua do direito do trabalho**. Revista Fórum Justiça do Trabalho, Belo Horizonte, ano 39, n. 467, p. 4162, nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de Gestão de Contratos**. 1ª Edição. 2013.

_____. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

_____. **Normas Regulamentadoras**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes>.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Guia de gestão de riscos** [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: STF, Secretaria de Gestão Estratégica, Escritório de Gestão Aplicada, 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU** / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Licitações e Contratos**: principais aspectos da fase preparatória e gestão contratual. São Paulo, 2022.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. 3ª Edição. 2023.

CARDELLA, Benedito. **Segurança no trabalho e prevenção de acidentes**: uma abordagem holística – segurança integrada à missão organizacional com produtividade, qualidade, preservação ambiental e desenvolvimento de pessoas / Benedito Cardella. – 2. ed. – [2. reimpr.] – São Paulo: Atlas, 2018.

CORREA, Henrique. **Direito do Trabalho**. 12. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

CUÉLLAR, Leila. **Reflexões acerca dos contratos de terceirização celebrados pelo poder público e a inserção de “cláusulas sociais”**. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 131-157, out./dez. 2020.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Responsabilidade da Administração Pública na terceirização de serviços**. Revista Fórum Trabalhista – RFT, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 79-94, jan./fev. 2013.

GIROTO, Maira Coutinho Ferreira. **Considerações sobre a Inclusão dos Contratos de Terceirização de Mão de Obra nas Despesas de Pessoal**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP, São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, edição nº 10, 1º semestre de 2020, p. 36-48.

MAFRA, Juliana Beraldo. **A Ineficiência da Monetização da Saúde do Trabalhador**. Revista Fórum Justiça do Trabalho – RFJT, Belo Horizonte, ano 31, n. 371, nov. 2014.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SÃO PAULO. **Ordem de Serviço GP nº 02/2001**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, 111 (101), 30/05/2001, p. 35. Disponível em: <https://doe.tce.sp.gov.br/v/pdf/2001/05/doe-tce-2001-05-30.pdf>.