



Adailson Pinho de Araújo
Cecília Sthefany de Lira Santos
Estefany Kamilly Silva Rocha
Fernando Navarro Varela Tinôco
Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira
Rafael Lamera Giesta Cabral
Ulisses Levy Silvério dos Reis

O PREÇO DA TERCEIRIZAÇÃO

ANÁLISE DA CONDENAÇÃO SUBSIDIÁRIA DE MUNICÍPIOS DO RN





**OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS
SOCIAIS DO SEMIÁRIDO**

Adailson Pinho de Araújo
Cecília Sthefany de Lira Santos
Estefany Kamilly Silva Rocha
Fernando Navarro Varela Tinôco
Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira
Rafael Lamera Giesta Cabral
Ulisses Levy Silvério dos Reis

O PREÇO DA TERCEIRIZAÇÃO

ANÁLISE DA CONDENAÇÃO SUBSIDIÁRIA DE MUNICÍPIOS DO RN



1. INTRODUÇÃO

O presente relatório preliminar integra as atividades do plano de ação intitulado “*Controle social e transparência: verificação e regularidade de contratos de trabalhos de terceirização no serviço público de saúde no Oeste potiguar*”, executado no âmbito do **Observatório dos Direitos Sociais do Semiárido (ODSS)** e desenvolvido em cooperação com a **Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (CGE-RN)** e com o **Ministério Público do Trabalho do Rio grande do Norte (MPT-RN)**.

A terceirização tem se consolidado como um mecanismo amplamente utilizado pela administração pública para a execução e apoio de serviços, especialmente diante das limitações técnicas, administrativas e financeiras enfrentadas pelos municípios no exercício de suas competências.

Porém, a adoção desse modelo não exime os entes municipais de suas responsabilidades sociais e trabalhistas em relação aos trabalhadores vinculados às empresas contratadas. Optar pela terceirização impõe-lhes o dever de fiscalizar a adequada execução dos contratos, sob pena de serem responsabilizados subsidiariamente por eventuais irregularidades ou descumprimentos das obrigações trabalhistas.

Nesse contexto, destaca-se a **Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST)**, que consolidou o entendimento de que a contratação de serviços terceirizados não transfere à Administração Pública a condição de empregadora direta, mas estabelece sua responsabilidade subsidiária nos casos em que reste comprovada a falha na fiscalização do contrato.

Assim, a responsabilização do ente público decorre da chamada culpa *in vigilando*, caracterizada pela omissão no dever de acompanhar e exigir o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada. A tese consolidada do TST reforça a centralidade do dever de fiscalização como elemento essencial para a regularidade da terceirização no setor público.

No entanto, embora essa responsabilização represente uma garantia necessária à proteção do trabalhador e à promoção de um patamar mínimo de dignidade, é preciso reconhecer que **o modelo de terceirização, na prática, frequentemente se associa a condições de trabalho precarizadas.**

A precarização das relações laborais se manifesta, entre outros aspectos, na instabilidade contratual, na menor proteção social e na recorrente inadimplência de direitos trabalhistas, o que contribui diretamente para o aumento da judicialização.

Ante o exposto, a presente investigação parte da premissa de que a elevada judicialização das relações de trabalho terceirizadas tem como uma de suas principais consequências a multiplicação de condenações subsidiárias impostas aos municípios.

Condenações dessa natureza, ao transferirem aos cofres públicos o ônus decorrente do descumprimento de obrigações por parte das empresas contratadas, produzem impactos financeiros relevantes, comprometendo recursos que poderiam ser destinados à implementação de políticas públicas e ao financiamento dos direitos sociais.

Diante disso, embora o ordenamento jurídico assegure aos municípios o direito de ajuizar ações regressivas em face das empresas terceirizadas responsáveis pelo inadimplemento, com o objetivo de

ressarcir os valores despendidos em decorrência de condenações trabalhistas, faz-se necessário problematizar e verificar a efetiva utilização desse instrumento na prática.

Considera-se que a ausência de adoção sistemática de medidas regressivas desloca, de forma reiterada, o ônus financeiro para a Administração Pública e contribui para a perpetuação de condutas irregulares por parte das empresas contratadas, ampliando os prejuízos ao erário e evidenciando fragilidades nos mecanismos de gestão, fiscalização e controle dos contratos administrativos de terceirização e na devida proteção do dinheiro público.

Nesse sentido, a análise se propõe a verificar em que medida a judicialização das relações de trabalho terceirizadas, no âmbito do **TRT da 21ª Região (TRT-21)**, tem gerado condenações subsidiárias aos municípios do Rio Grande do Norte. Busca-se, ainda, identificar o montante financeiro dessas condenações, examinar os fundamentos que levaram à responsabilização subsidiária do ente público e analisar a utilização de ações regressivas como instrumento de ressarcimento ao erário.

Para tanto, adota-se a metodologia de pesquisa documental, ancorada na análise de decisões judiciais proferidas em processos julgados pelo TRT-21 no período de 2023 a 2026. A investigação orienta-se por uma abordagem quantitativa e qualitativa, cujo processo metodológico encontra-se delineado no tópico seguinte.

Por fim, cumpre ressaltar que o presente relatório constitui uma etapa preliminar, formulado para orientar as próximas etapas do plano de trabalho, estando estruturado de modo a apresentar, inicialmente, o contexto em que está inserida a análise; em seguida, a metodologia

adotada; os resultados obtidos; as discussões; e as considerações preliminares.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção tem como objetivo descrever o percurso metodológico adotado para a identificação, coleta e seleção dos processos judiciais que compõem a base de análise deste relatório.

Nesta etapa específica, o recorte da pesquisa voltou-se à judicialização de ações rescisórias propostas por municípios do Rio Grande do Norte em face de condenações por ilegalidades trabalhistas em contratos de terceirização no âmbito da saúde pública. Para isso, foi necessário construir, a partir de fontes oficiais do Poder Judiciário, uma base de dados própria, já que não há um repositório consolidado que reúna especificamente esse tipo de informação. O procedimento adotado está descrito nas subseções a seguir.

2.1 Fonte dos dados

A base de dados utilizada nesta pesquisa foi o **DataJud**, sistema mantido pelo **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, que centraliza informações processuais de todos os tribunais do país, entre eles o TRT-21, responsável pela jurisdição trabalhista no Estado do Rio Grande do Norte.

O **DataJud** é alimentado diretamente pelos sistemas processuais dos tribunais e, por isso, constitui uma fonte primária e oficial para o levantamento de dados sobre processos judiciais em curso ou já finalizados.

A extração dos dados foi realizada por meio da técnica de raspagem de dados (*web scraping*), processo pelo qual informações disponibilizadas publicamente em uma plataforma digital são coletadas de forma

automatizada e organizadas em formato tabular para posterior tratamento. Essa técnica foi escolhida em razão do volume de processos existentes na base, que soma dezenas de milhares de registros por ano, tornando inviável uma consulta manual, processo a processo, diretamente no sistema do tribunal.

A raspagem abrangeu o período compreendido entre janeiro de 2023 e maio de 2026, o que gerou planilhas organizadas por competência mensal. Cada planilha reunia os dados básicos de identificação dos processos distribuídos naquele mês, tais como número do processo, assunto registrado, partes envolvidas e demais metadados disponibilizados pelo sistema.

É importante destacar que nesta primeira extração foram coletados todos os processos distribuídos no TRT-21 no período delimitado, independentemente do assunto tratado. A delimitação temática, de acordo com recorte principal da pesquisa, foi realizada em uma etapa posterior, conforme descrito a seguir.

2.2 Definição dos critérios de busca

Como a base extraída do **DataJud** reunia a totalidade dos processos do tribunal, sem qualquer filtro temático, foi necessário estabelecer um critério objetivo que permitisse isolar, dentro desse universo, apenas os processos relacionados à terceirização, tema central da presente pesquisa.

Para tanto, utilizou-se o rol de códigos disponível na tabela de assuntos processuais do CNJ, instrumento que padroniza, em âmbito nacional, os assuntos que podem ser registrados em um processo judicial. Essa tabela está disponível no endereço eletrônico da **Consulta Pública do CNJ** e associa a cada assunto processual um código numérico específico.

No momento da distribuição de uma ação, cabe ao procurador ou representante da parte autora indicar, conforme a tabela padronizada, qual o assunto que melhor descreve a matéria discutida no processo. Esse registro pode, posteriormente, ser revisado ou ajustado pelos servidores do próprio tribunal, caso identifiquem inadequação na classificação original.

Utilizando essa ferramenta, foi realizada uma busca pelo termo “**terceirização**”, que constituiu a palavra-chave condutora desta etapa da pesquisa.

Como resultado, foram identificados diversos códigos de assunto associados não apenas ao termo isolado, mas também a expressões correlatas e mais específicas, como "tomador de serviços" e "terceirização do SUS", esta última particularmente relevante para o recorte da pesquisa, voltado à área da saúde.

Ao todo, foram selecionados os seguintes códigos como critério de busca, conforme Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Códigos e descrição da pesquisa pública do CNJ

Código	Assunto
13545	DIREITO DO TRABALHO > Contrato Individual de Trabalho > Administração Pública > Terceirização
13731	DIREITO DO TRABALHO > Direito Individual do Trabalho > Contrato Individual de Trabalho > Administração Pública > Terceirização
2704	DIREITO DO TRABALHO > Responsabilidade Solidária / Subsidiária > Terceirização / Tomador de Serviços
13416	DIREITO DO TRABALHO > Responsabilidade Solidária / Subsidiária > Terceirização / Tomador de Serviços > Empreitada / Tomador de Serviços
13418	DIREITO DO TRABALHO > Responsabilidade Solidária / Subsidiária > Terceirização / Tomador de Serviços > Ente Público
13465	DIREITO DO TRABALHO > Responsabilidade Solidária / Subsidiária > Terceirização / Tomador de Serviços > Isonomia Salarial

13473	DIREITO DO TRABALHO > Responsabilidade Solidária / Subsidiária > Terceirização / Tomador de Serviços > Licitude / Ilícitude
11851	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO > Serviços > Saúde > Saúde Mental > Terceirização do SUS
12517	DIREITO DA SAÚDE > Pública > Sistema único de Saúde (SUS) > Terceirização do SUS
14040	DIREITO DO TRABALHO > Direito Individual do Trabalho > Administração Pública > Terceirização/Tomador de Serviços >
14042	DIREITO DO TRABALHO > Direito Individual do Trabalho > Responsabilidade Solidária/Subsidiária > Terceirização/Tomador de Serviços > Empreitada/Dono da Obra
14043	DIREITO DO TRABALHO > Direito Individual do Trabalho > Responsabilidade Solidária/Subsidiária > Terceirização/Tomador de Serviços > Ente Público
14044	DIREITO DO TRABALHO > Direito Individual do Trabalho > Responsabilidade Solidária/Subsidiária > Terceirização/Tomador de Serviços > Isonomia Salarial
14045	DIREITO DO TRABALHO > Direito Individual do Trabalho > Responsabilidade Solidária/Subsidiária > Terceirização/Tomador de Serviços > Licitude/Ilícitude

Fonte: Elaboração própria.

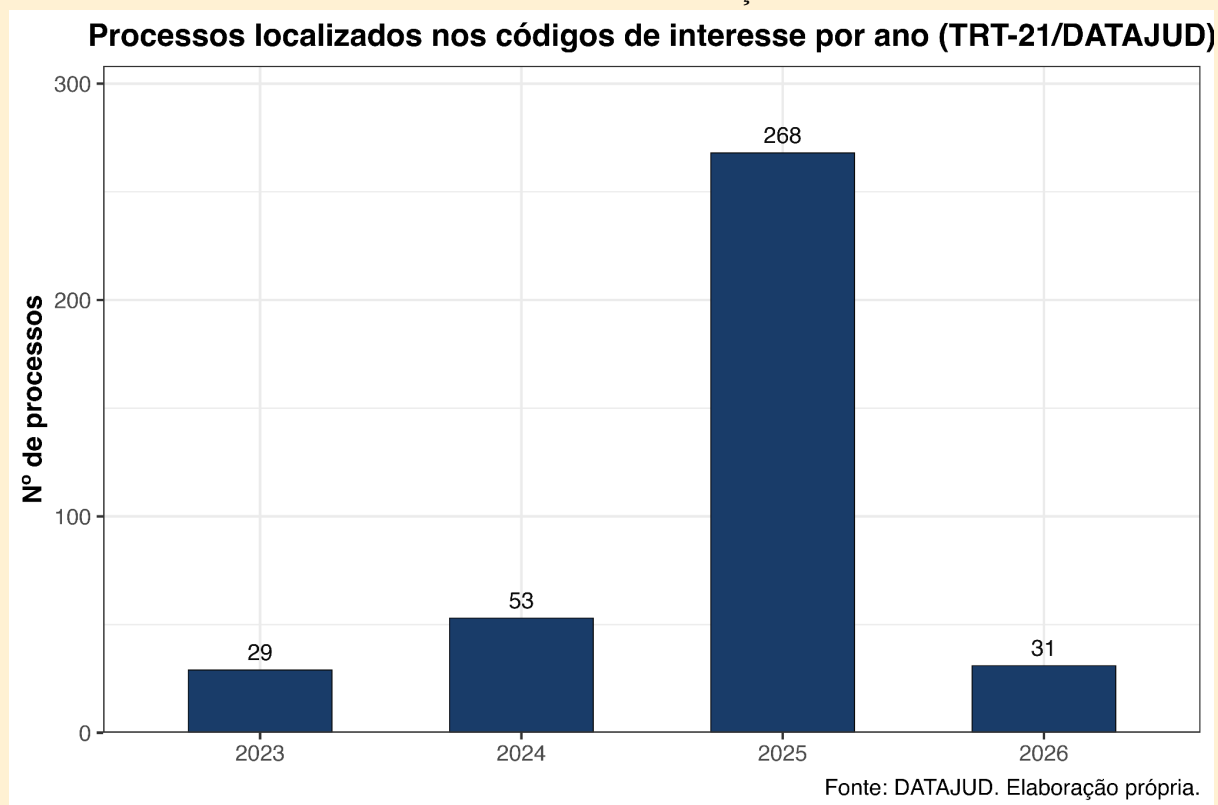
A existência de múltiplos códigos associados a um mesmo tema decorre da própria estrutura da tabela do CNJ, que organiza os assuntos de forma hierárquica e ramificada, permitindo diferentes níveis de especificidade dentro de uma mesma matéria. Assim, um processo sobre terceirização pode estar registrado sob diferentes códigos, a depender do objeto da ação e da escolha de quem realizou seu protocolo ou distribuição.

2.3 Aplicação do filtro e dimensionamento da amostra

De posse dos códigos de assunto relacionados à terceirização, procedeu-se ao cruzamento entre esses códigos e a base bruta de processos previamente extraída via raspagem de dados. Esse cruzamento permitiu isolar, dentro do universo total de processos distribuídos no TRT-21 entre janeiro de 2023 e maio de 2026, apenas aqueles cujo assunto

registrado correspondia a um dos códigos de interesse da pesquisa. O Gráfico 1 sintetiza os números de processos localizados no TRT-21 sobre a temática de interesse desta pesquisa e demonstra sua evolução anual.

Gráfico 1 – Evolução anual do número de processos localizados nos códigos de assunto relacionados à terceirização



Observa-se um crescimento expressivo no número de processos de interesse ao longo do período analisado, especialmente entre 2024 e 2025, o que já sinaliza, de forma preliminar, uma intensificação da judicialização de questões relacionadas à terceirização nesse intervalo, tendência que será explorada com mais profundidade nas seções analíticas deste relatório.

Definido o universo de 381 processos, partiu-se para a etapa seguinte, de análise individual do inteiro teor de cada um deles, com vistas a verificar se, de fato, atendiam aos critérios específicos da pesquisa.

2.4 Critérios de exclusão

A leitura do inteiro teor de cada processo foi orientada, em um primeiro momento, por dois critérios de exclusão, aplicados de forma sucessiva, conforme detalhado abaixo.

A adoção desses critérios se fez necessária porque a classificação por código de assunto, embora seja o melhor recurso disponível para seleção da base de dados, não garante, por si só, que o processo trate exatamente da questão de interesse da pesquisa, nem que já se encontre em condições de ser analisado.

2.4.1 Primeiro critério de exclusão: identificação da parte reclamada

O primeiro critério aplicado foi a verificação de quem figurava como parte reclamada no processo. Como a presente pesquisa delimita-se aos contratos de terceirização firmados por municípios do Rio Grande do Norte, foram mantidos na amostra apenas os processos em que a parte reclamada era, efetivamente, um município potiguar.

Por conta disso, foram excluídos, nesta etapa, os processos em que a parte reclamada era o Estado do Rio Grande do Norte, bem como os processos movidos exclusivamente contra empresas privadas sem qualquer vínculo com a administração pública municipal, uma vez que tais casos não correspondem ao objeto de investigação do projeto.

Assim, após análise preliminar do polo passivo dos 381 processos, apenas 211 processos foram considerados a partir deste critério, pois possuíam efetivamente a menção a um município potiguar.

2.4.2 Segundo critério de exclusão: trânsito em julgado

O segundo critério de exclusão consistiu na verificação da etapa processual de cada ação, especificamente quanto à ocorrência do trânsito

em julgado, ou seja, o momento em que a decisão judicial se torna definitiva e não pode mais ser objeto de recurso.

Foram excluídos da amostra os processos que ainda não haviam alcançado esse estágio processual, uma vez que decisões ainda sujeitas a recurso poderiam ser modificadas, o que comprometeria a confiabilidade dos dados extraídos para fins da pesquisa.

Assim, apenas processos com decisão transitada em julgado permaneceram na base final de análise. Dessa forma, dos 211 processos considerados no critério anterior, apenas 53 permaneceram aptos para posterior análise a partir do segundo critério.

2.5 Critérios de análise

Superadas as etapas de exclusão, os processos remanescentes foram submetidos a uma análise mais detalhada, orientada por três critérios adicionais. Diferentemente dos critérios anteriores, estes não implicaram a exclusão de nenhum processo da amostra, mas seu objetivo foi, antes, o de sistematizar as informações relevantes contidas em cada decisão, de modo a permitir a construção de um panorama consistente sobre o tema pesquisado.

A sistematização desses dados, obtidos a partir da leitura individual dos 381 processos filtrados e submetidos aos critérios de exclusão descritos anteriormente, constitui a base empírica sobre a qual se apoiam as análises apresentadas nas seções seguintes deste relatório.

2.5.1 Existência de condenação

Consistiu na verificação de se a sentença proferida no processo trazia, ou não, condenação da parte reclamada.

2.5.2 Condenação subsidiária do município

Nos casos em que o município figurava no processo na condição de responsável subsidiário, isto é, chamado a responder pelas obrigações trabalhistas apenas na hipótese de a empresa terceirizada não arcar com elas, verificou-se se houve, de fato, condenação subsidiária, registrando-se também o motivo que fundamentou essa condenação.

2.5.3 Valor da condenação

Quando aplicável, foi registrado o valor monetário fixado na decisão a título de condenação.

2.6 Verificação do ajuizamento de ações regressivas

Concluída a etapa de identificação e sistematização das condenações subsidiárias TRT-21, realizou-se um procedimento complementar de coleta focado na verificação de eventuais ações de regresso ajuizadas pelos entes municipais.

Cumprido ressaltar que, na ausência de uma padronização acerca do juízo competente para processar e julgar tais ações, a verificação se deu tanto na Justiça Comum Estadual do Rio Grande do Norte, buscando-se ações originárias, quanto nos autos dos processos trabalhistas em seu procedimento de execução.

Para delimitar o escopo da busca e assegurar a vinculação direta com os impactos financeiros apurados na fase trabalhista, a consulta restringiu-se exclusivamente aos processos em que se confirmou o efetivo suporte ou desembolso de valores pelos cofres públicos municipais em decorrência da condenação subsidiária. Nesta etapa, o levantamento estruturou-se em dois eixos procedimentais sucessivos, descritos a seguir.

2.6.1 Identificação do comprometimento financeiro na fase executória (TRT-21)

Antes do rastreamento na esfera cível, analisaram-se os autos dos processos trabalhistas para identificar o direcionamento formal da execução contra os municípios.

O comprometimento orçamentário e patrimonial do ente público foi verificado a partir de atos processuais constitutivos de obrigação de pagar. A constatação desses instrumentos nos autos registrou formalmente o vínculo da dívida ao erário municipal, ainda que pendente de quitação efetiva na data da pesquisa.

2.6.2 Rastreamento de ações regressivas

A partir da delimitação dos casos em que se confirmou um direcionamento da execução a favor da expedição do título executivo, procedeu-se à consulta nos autos da execução trabalhista e, não havendo, no sistema PJE do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN).

A busca utilizou o número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) das empresas prestadoras de serviços (devedoras principais na Justiça do Trabalho) como parâmetro de pesquisa, constando o município no polo ativo. Esse critério permitiu verificar a existência de ações cíveis de regresso movidas pelas municipalidades contra as empresas contratadas em razão dos passivos trabalhistas constituídos.

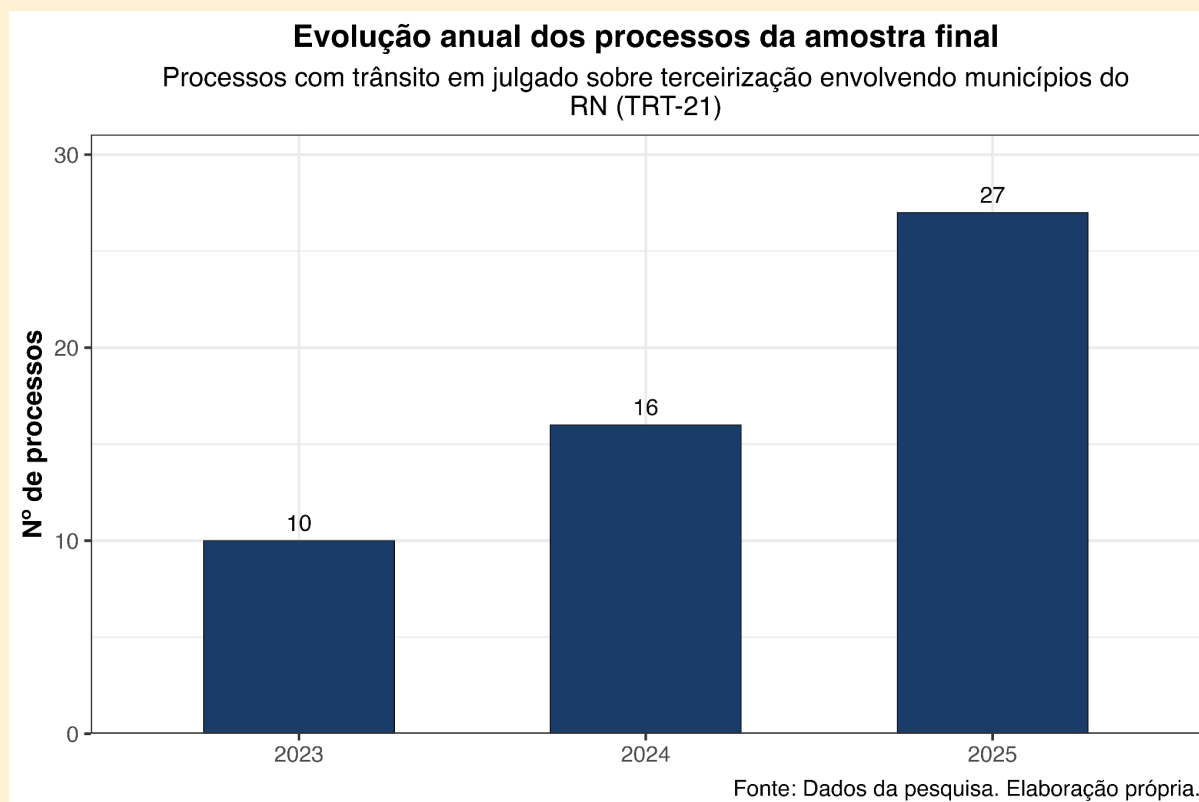
Os dados resultantes dessa busca foram registrados e consolidados na planilha de acompanhamento da pesquisa, permitindo mensurar a incidência de medidas judiciais de regresso correlacionadas aos casos em que houve transferência efetiva de ônus financeiro ao erário público.

3. RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados obtidos a partir da análise dos 53 processos judiciais que compuseram a amostra final da pesquisa, já filtrados pelos critérios descritos anteriormente, ou seja, processos movidos contra municípios do Rio Grande do Norte, relacionados à terceirização, com decisão definitiva (trânsito em julgado) proferida entre 2023 e 2025.

Os dados foram organizados e analisados estatisticamente, e os resultados são apresentados a seguir.

Gráfico 2 – Evolução anual dos processos analisados (2023–2025)



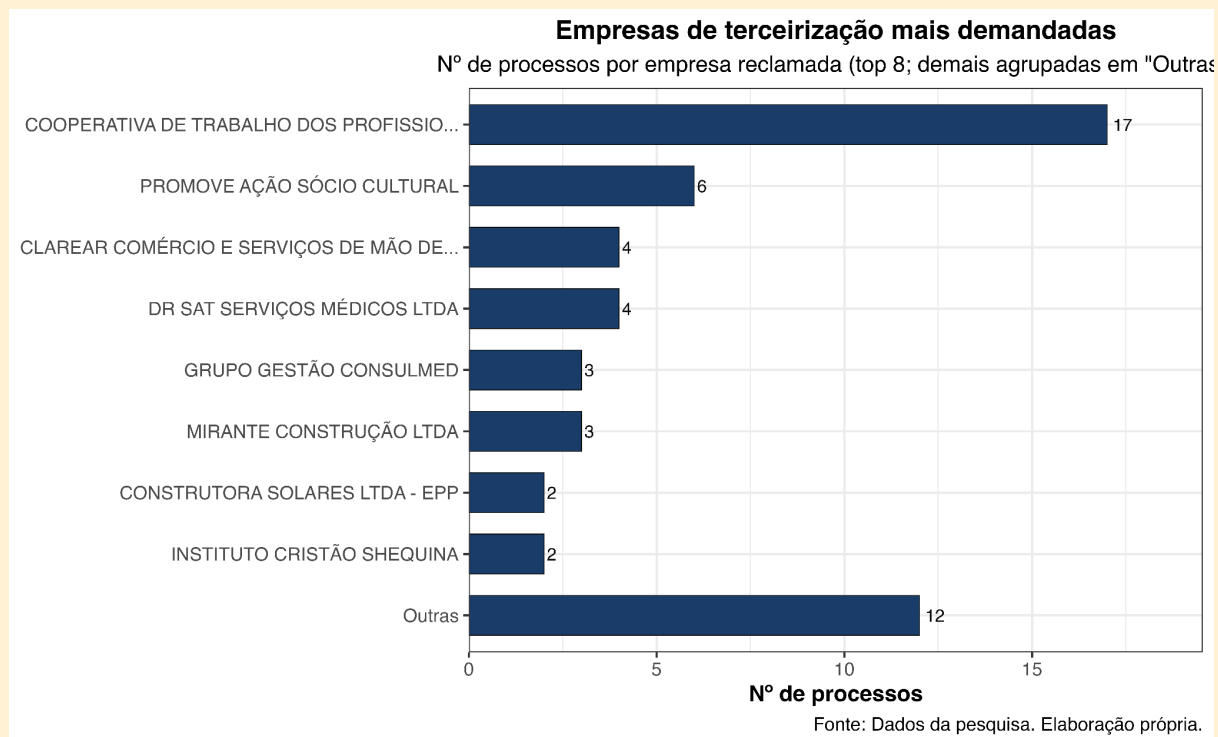
O Gráfico 2 mostra quantos processos da amostra foram concluídos (transitaram em julgado) em cada ano. Em 2023, foram 10 processos; em 2024, 16; e em 2025, 27 - mais da metade de toda a amostra (50,9%) está concentrada nesse último ano.

Esse crescimento indica que a Justiça do Trabalho tem julgado, em ritmo cada vez maior, ações relacionadas à terceirização envolvendo municípios potiguares. É importante destacar, no entanto, que esse número não mede exatamente quantos processos novos foram abertos a cada ano, e sim quantos já chegaram ao fim.

Como mencionado anteriormente, 2025 é o ano com o maior número de processos na amostra investigada. Esse achado é consistente com o relatado na seção de procedimentos metodológicos, e identificado na base bruta de processos, de que a judicialização da terceirização no TRT-21 cresceu de forma acelerada entre 2023 e 2025.

Seguindo a exposição dos dados, o Gráfico 3 mostra quais empresas terceirizadas aparecem no polo passivo nos processos analisados.

Gráfico 3 – Empresas de terceirização mais demandadas



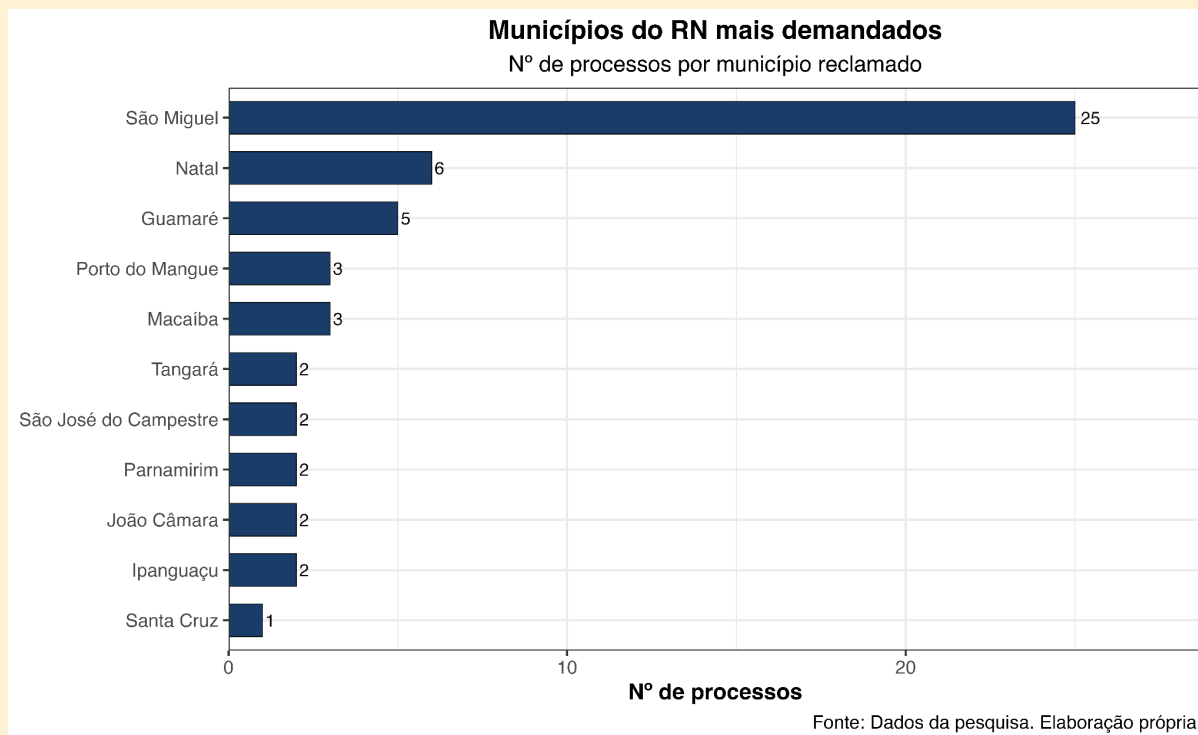
Chama atenção a Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Educação do Estado do RN (COOPEDU), que sozinha responde por 17 dos 53 processos - quase um em cada três (32,1%). As cinco empresas mais demandadas juntas (COOPEDU, Promove Ação Sócio Cultural, Clarear, DR SAT Serviços Médicos e Grupo Gestão Consulmed) somam 64,1% de toda a amostra analisada.

As demais 13 empresas identificadas aparecem, cada uma, em poucos processos (de um a três). Ou seja, apesar de existirem muitas empresas terceirizadas diferentes atuando nos municípios do RN, um número pequeno delas concentra a maior parte da litigiosidade - o que, como será discutido adiante, tem relação direta com o padrão de condenação subsidiária observado, indicando também que tais empresas atuam em mais de um município de forma simultânea.

O Gráfico 4, a seguir, traz a mesma informação, mas em relação aos municípios que aparecem como réus. O padrão de concentração aqui é

ainda mais forte, pois o Município de São Miguel está presente em 25 dos 53 processos – quase metade da amostra (47,2%).

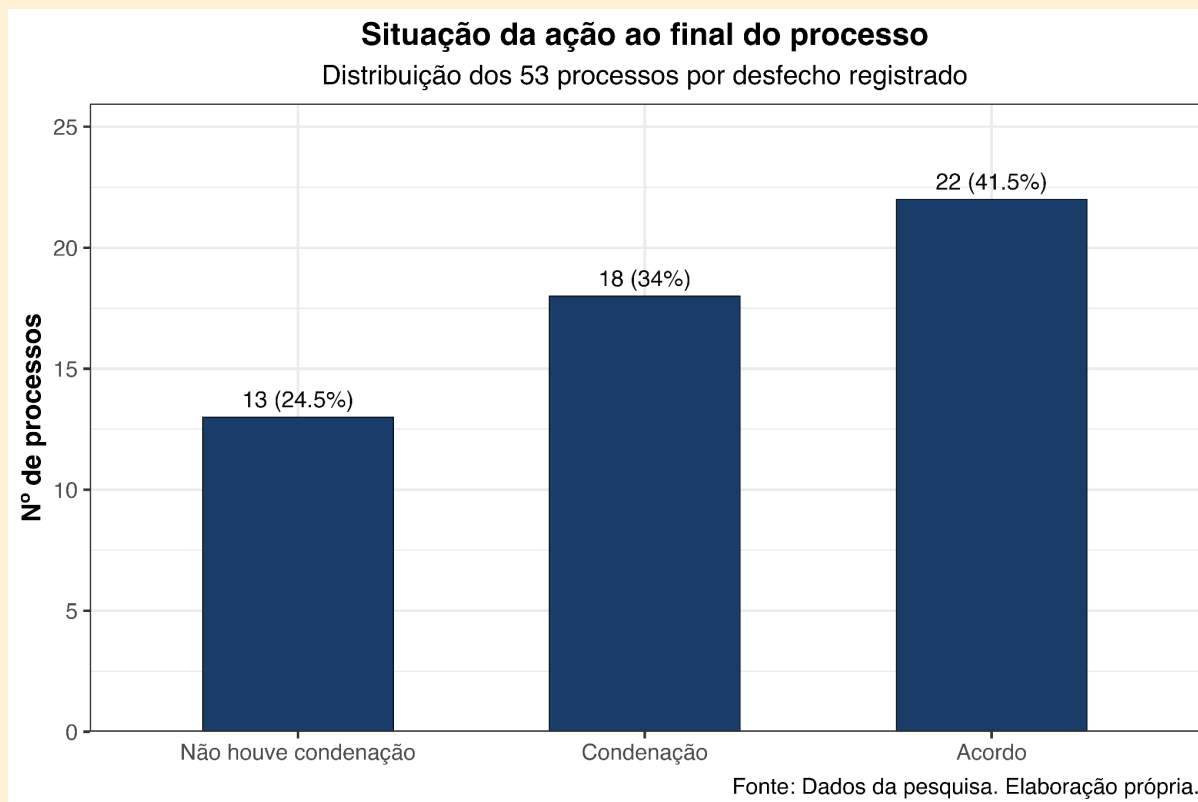
Gráfico 4 – Municípios do RN mais demandados



Na sequência aparecem Natal (6 processos) e Guamaré (5 processos), enquanto os demais oito municípios têm, cada um, de um a três processos. À primeira vista, esse número poderia sugerir que São Miguel tem um problema de fiscalização de contratos muito maior do que os demais municípios.

Os dados, contudo, pedem uma leitura mais cuidadosa, retomada com mais detalhe na discussão adiante. Os 25 processos de São Miguel decorrem de um número pequeno de contratos de terceirização – cada contrato problemático tende a gerar vários processos individuais, um para cada trabalhador prejudicado. O alto número de processos reflete, portanto, a repetição de poucos contratos malsucedidos, e não, necessariamente, um volume proporcional de falhas de fiscalização.

Gráfico 5 – Situação da ação ao final do processo

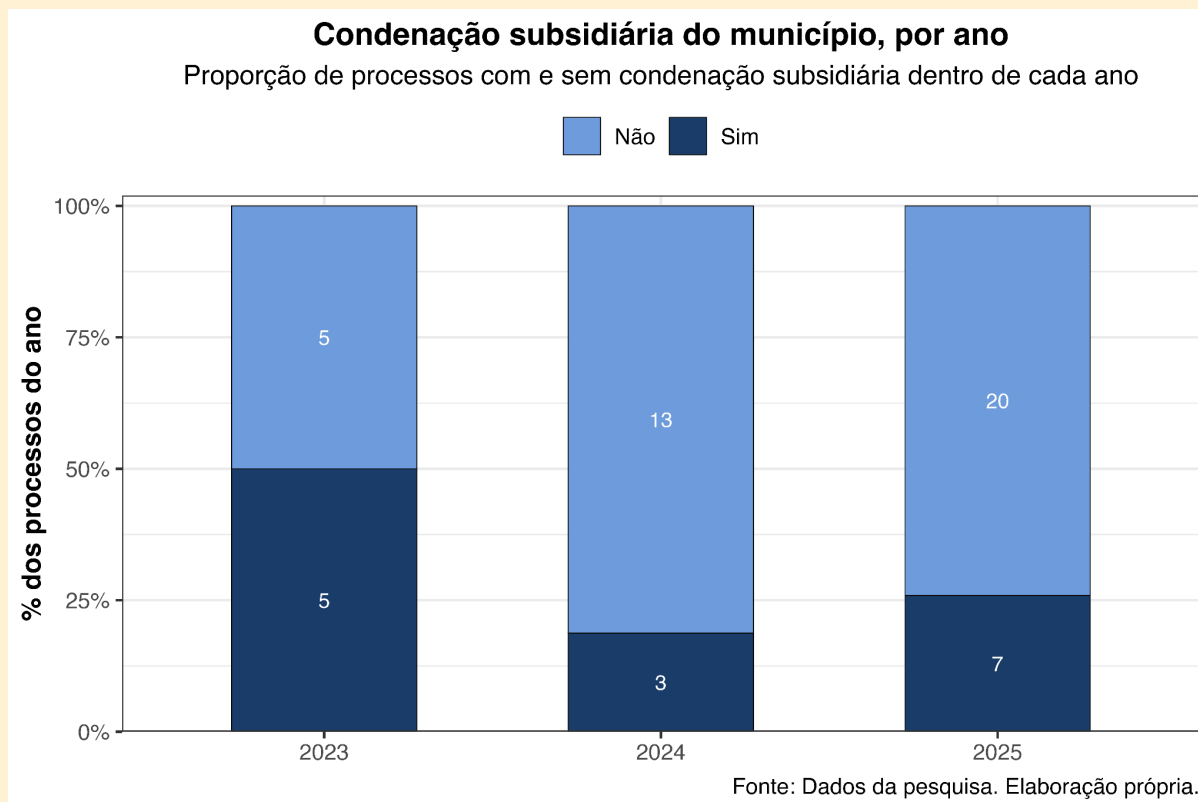


O Gráfico 5 mostra como os 53 processos terminaram. Em 13 casos (24,5%), não houve condenação – ou seja, a Justiça entendeu que não havia motivo para responsabilizar ninguém, seja porque o pedido não foi comprovado, seja por outro motivo processual.

Em 18 casos (34%), houve condenação. E em 22 casos (41,5%) – a fatia mais comum das três – as partes fizeram um acordo. Esse é um dado relevante por si só, já que mais processos terminam em acordo do que em condenação.

Como mostra o Gráfico 5, a seguir, o tipo de desfecho está diretamente ligado à chance de o município ser responsabilizado – o acordo, em especial, tende a excluir o município da obrigação de pagar, como mostram as decisões analisadas.

Gráfico 6 – Condenação subsidiária do município, por ano



O Gráfico 6 traz um dos resultados centrais desta pesquisa, qual seja, quantos processos, em cada ano, terminam em condenação subsidiária do município – isto é, o município foi obrigado a garantir o pagamento da dívida trabalhista da empresa terceirizada, por não ter fiscalizado corretamente o contrato.

No total da amostra, 15 dos 53 processos (28,3%) resultaram em condenação subsidiária. Olhando apenas para os processos em que houve condenação (18 no total, excluindo os que terminaram em acordo ou sem condenação), esse percentual sobe para 83,3% (15 de 18). Quando a Justiça do Trabalho condena alguém nesses processos, quase sempre o município também é responsabilizado, de forma subsidiária.

Ano a ano, a proporção de condenação subsidiária oscilou: 50% em 2023 (5 de 10 processos), 18,8% em 2024 (3 de 16) e 25,9% em 2025 (7 de 27). Olhando por município, nota-se algo importante, que é o Município de

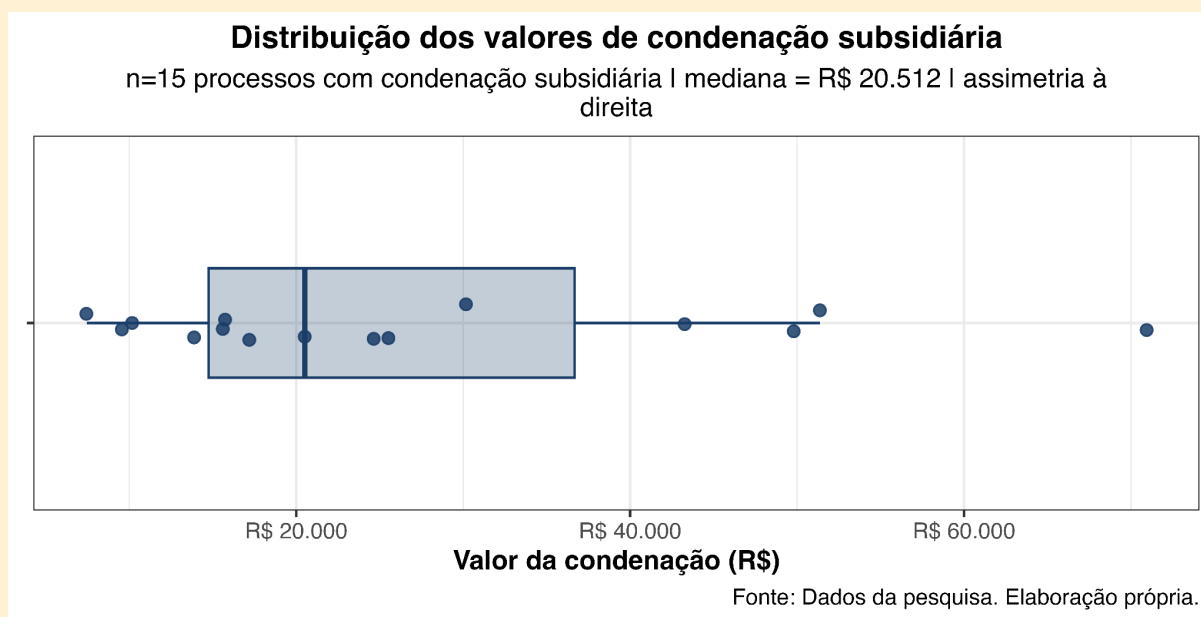
São Miguel, que apesar de concentrar 7 das 15 condenações subsidiárias (quase metade delas), tem uma taxa de condenação (28% dos seus 25 processos) muito próxima da média geral da amostra (28,3%).

Ou seja, São Miguel aparece tanto nas condenações quanto no total de processos, praticamente no mesmo ritmo. Já Porto do Mangue, com apenas 3 processos no total, teve 2 condenações subsidiárias - uma taxa de 66,7%.

Esse número precisa ser lido com cautela, já que com só 3 processos, um único caso a mais ou a menos muda drasticamente a porcentagem. Os dados atuais não permitem dizer que algum município específico tem, de fato, uma taxa de responsabilização maior do que os outros - a amostra ainda é pequena demais para essa conclusão.

O Gráfico 7 mostra os valores das 15 condenações subsidiárias identificadas, em reais. Juntas, elas somam R\$ 405.769,28 - o valor total que os municípios do Rio Grande do Norte foram condenados a garantir, subsidiariamente, nesses processos.

Gráfico 7 – Distribuição dos valores de condenação subsidiária



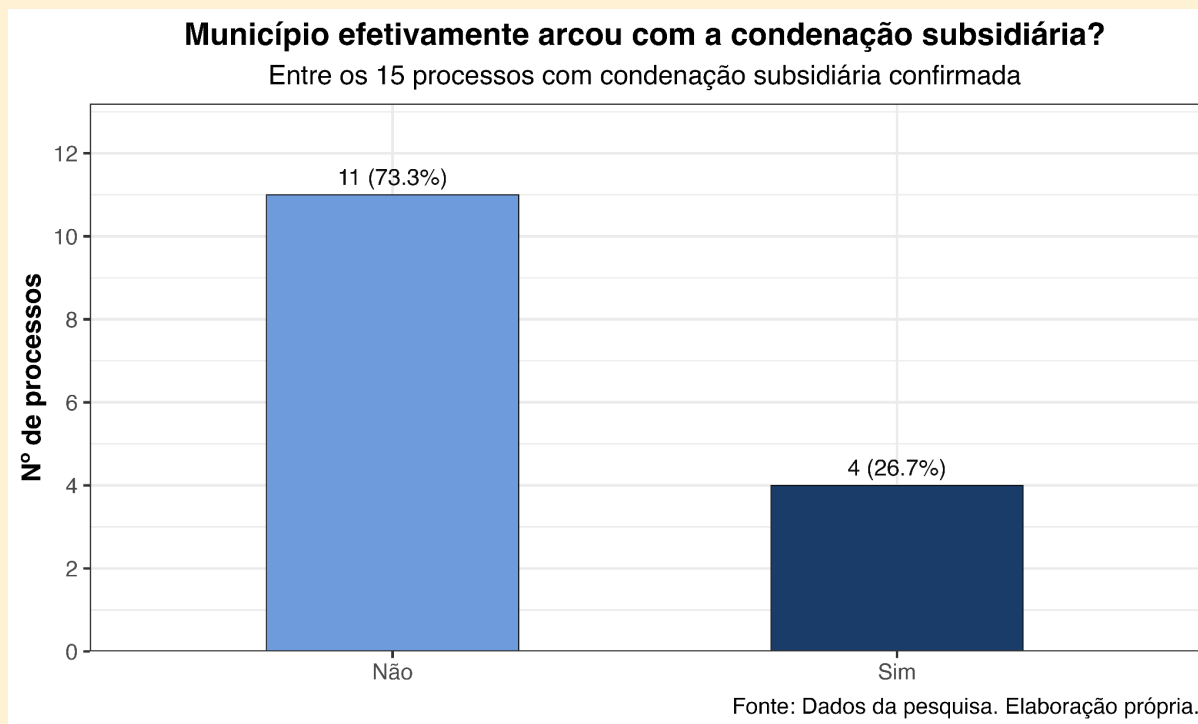
Ao se problematizar cada processo individualmente, o valor típico (a mediana, ou seja, o valor que fica bem no meio quando se colocam todos os 15 valores em ordem) é de R\$ 20.512,21.

Já a média (a soma dividida por 15) é mais alta, R\$ 27.051,29 - essa diferença acontece porque a distribuição dos valores é assimétrica. A maioria dos processos tem valores entre R\$ 14.750,75 e R\$ 36.674,16, mas alguns poucos processos têm valores bem mais altos, puxando a média para cima.

O caso mais alto da amostra chega a R\$ 70.889,40, bem acima do restante - um valor estatisticamente discrepante (*outlier*). Por isso, para descrever quanto custa, tipicamente, uma condenação subsidiária nesta amostra, o número mais confiável é a mediana (cerca de R\$ 20 mil), e não a média.

Uma condenação subsidiária, porém, não significa necessariamente que o município já pagou a obrigação fixada judicialmente. Essa responsabilidade funciona como uma garantia de segunda linha. Quer dizer que primeiro a Justiça tenta cobrar da própria empresa terceirizada; só quando isso não dá certo é que a cobrança é redirecionada ao município.

Gráfico 8 – Município efetivamente arcou com a condenação subsidiária?



O Gráfico 8 mostra que, dos 15 processos com condenação subsidiária, em apenas 4 (26,7%) foi possível confirmar, até o momento da coleta dos dados, que o município efetivamente pagou - um total de R\$ 96.116,04, ou 23,7% do valor total das condenações subsidiárias.

Os outros 11 processos, somando R\$ 309.653,24, ainda estão em fases variadas de cobrança judicial (execução, citação ou embargos), sem uma definição final sobre se quem vai pagar será a empresa ou o município.

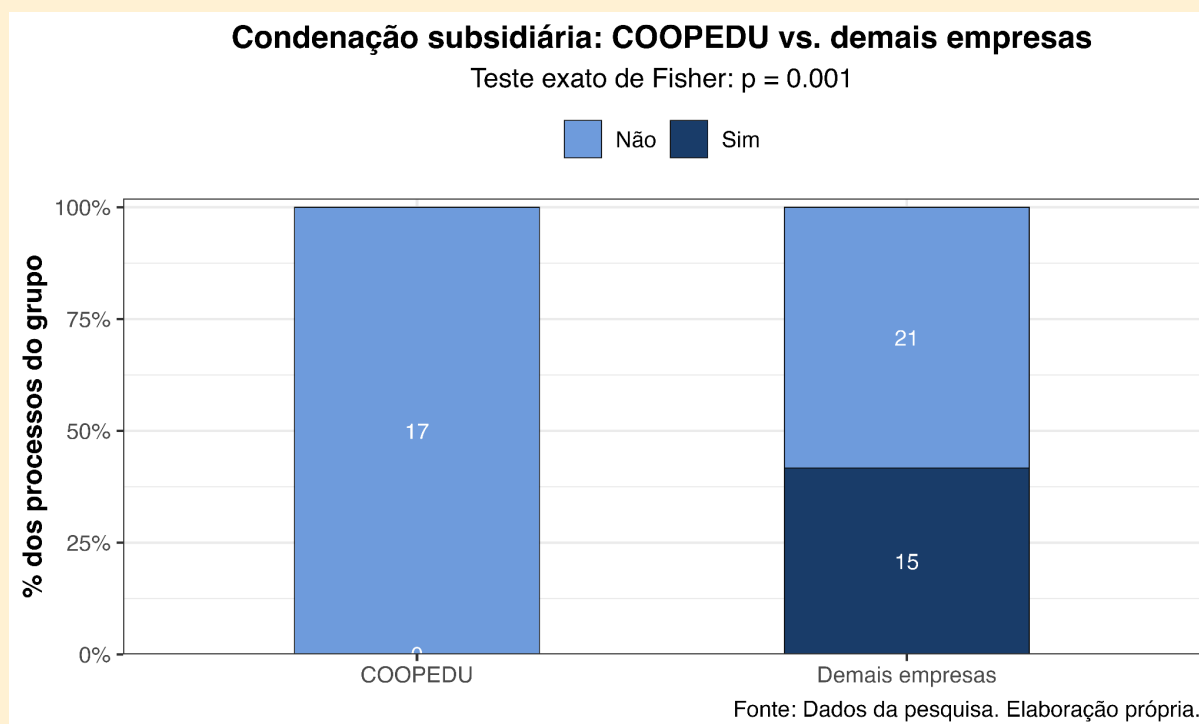
Isso não significa que esses municípios “escaparam” do cumprimento da obrigação pecuniária - apenas que o processo de cobrança ainda não terminou. É provável que, à medida que esses 11 processos avancem, mais municípios acabem efetivamente pagando, fazendo o valor total desembolsado pelos cofres públicos crescer além dos R\$ 96.000,00 mil já confirmados.

É possível verificar também, entre os 4 casos em que o município já pagou, quantos foram seguidos de uma ação de regresso - ou seja, o município tentar reaver, na Justiça, o dinheiro gasto, cobrando da empresa terceirizada responsável pelo problema. A resposta, nesta amostra, é nenhum: 0 dos 4 casos.

O resultado é consistente com o que já foi descrito na seção anterior deste relatório já apontava de forma qualitativa: não foi identificada, em nenhum dos processos analisados - nem na Justiça do Trabalho, nem na Justiça Comum -, uma única ação de regresso movida por um município do RN contra uma empresa terceirizada.

Por fim, o Gráfico 9 traz um achado que não estava explícito nas análises qualitativas anteriores deste relatório e que merece atenção: ao comparar a COOPEDU (a empresa mais processada da amostra, com 17 processos) com todas as outras empresas juntas (36 processos), nota-se uma diferença muito grande.

Gráfico 9 – Condenação subsidiária: COOPEDU vs. demais empresas



Nenhum dos 17 processos envolvendo a COOPEDU resultou em condenação subsidiária do município. Já entre as demais empresas, isso aconteceu em 15 dos 36 processos (41,7%).

O que explicaria esse padrão? A leitura dos textos das decisões judiciais relacionadas à COOPEDU mostra um padrão recorrente. Nesses processos, é comum que a cooperativa feche um acordo diretamente com o trabalhador, excluindo expressamente o município da obrigação de pagar, em vez de o processo seguir até uma decisão final do juiz sobre a responsabilidade do ente público.

Não há, nesta etapa da pesquisa, como confirmar se isso é uma estratégia deliberada da COOPEDU, uma característica de como cooperativas de trabalho costumam negociar acordos trabalhistas, ou simplesmente uma particularidade desta amostra específica.

Investigar essa questão com mais profundidade - por exemplo, comparando o comportamento de cooperativas com o de empresas terceirizadas comuns (LTDA) em uma amostra maior - é uma recomendação natural para as próximas etapas da pesquisa do ODSS.

Complementando os resultados numéricos acima, a leitura integral dos textos que fundamentam as 15 condenações subsidiárias permite quantificar os motivos mais citados pelos juízes para responsabilizar o município (Tabela 1).

Tabela 1 – Fundamentos mais citados nas decisões que condenaram o município subsidiariamente (n = 15)

Fundamento citado na decisão	Nº de casos	% dos 15 casos
Ausência de fiscalização documental	15	100%
Revelia / confissão ficta	6	40%
Falha na contratação (culpa <i>in eligendo</i>)	5	33,3%
Tema 1118 do STF	3	20%
Súmula 331 do TST	2	13,3%

Nota: as categorias não são mutuamente excludentes - uma mesma decisão pode citar mais de um fundamento.

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Em todos os 15 casos (100%), o motivo central foi a ausência de comprovação documental de fiscalização do contrato - ou seja, o município não apresentou, no processo, documentos que mostrassem que estava de fato acompanhando o cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada.

Em 6 casos (40%), esse motivo veio acompanhado de uma falha processual do próprio município: a revelia (quando o ente público não se defende no prazo ou não comparece à audiência), que faz a Justiça presumir verdadeiros os fatos alegados pelo trabalhador.

Em 5 casos (33,3%), a decisão também menciona falha na própria contratação da empresa (culpa *in eligendo*) - por exemplo, contratar uma prestadora sem exigir garantias financeiras mínimas previstas em lei.

Esses números confirmam que a causa mais comum da condenação subsidiária não é a simples existência de uma empresa terceirizada que não paga seus funcionários, é a falta de prova de que o município fiscalizou esse contrato.

4. DISCUSSÃO

Esta seção retoma os principais achados apresentados na seção anterior e os relaciona diretamente aos objetivos que motivaram esta pesquisa, quais sejam, entender em que medida a judicialização da terceirização gera condenação subsidiária dos municípios do Rio Grande do Norte, qual o tamanho do impacto financeiro, quais os motivos por trás dessas condenações e se os municípios estão buscando reaver esse custo.

O primeiro e mais robusto achado desta pesquisa é que a condenação subsidiária não é um mero risco para as administrações públicas municipais. Na verdade, ela é o desfecho predominante sempre que um processo chega a uma condenação.

Das 53 ações analisadas, 18 (34%) terminam em condenação - e, dessas, 15 (83,3%) recaíram também, subsidiariamente, sobre o município. Isso confirma, agora com dados quantitativos, a premissa que orientou esta investigação, ou seja, a judicialização da terceirização na saúde pública potiguar tem, de fato, se traduzido em responsabilização financeira recorrente dos municípios.

Em 100% dos 15 casos de condenação subsidiária, a decisão se baseou na falta de prova de que o município fiscalizou o contrato - o que a Súmula 331 do TST chama de culpa *in vigilando*. Logo, não é a terceirização em si que gera a condenação, e sim a ausência de fiscalização documentada dela por parte do ente público municipal.

Trata-se, claramente, de um problema evitável. Municípios que guardam e apresentam a documentação correta de fiscalização de contrato têm uma defesa concreta contra a condenação subsidiária, como

mostram os próprios casos da amostra em que isso não ocorreu - em Natal, por exemplo, o município comprovou fiscalização ativa do contrato e não foi responsabilizado nos casos da amostra.

Um segundo achado importante diz respeito à concentração de casos em poucas empresas e municípios. À primeira vista, o fato de São Miguel responder por quase metade dos processos (47,2%) e por quase metade das condenações subsidiárias (46,7%, ou 7 de 15) poderia sugerir que esse município tem uma fiscalização de contratos particularmente mais falha que a dos demais.

Os dados, no entanto, mostram que a taxa de condenação subsidiária de São Miguel (28% dos seus processos) é praticamente igual à média geral da amostra (28,3%). O que torna São Miguel visível nos números é o volume de litígios repetidos, decorrente de um número pequeno de contratos problemáticos que geraram múltiplas ações individuais, inclusive patrocinadas por um mesmo causídico.

Um terceiro achado, este inédito nas análises anteriores deste relatório, é a diferença muito forte entre a COOPEDU e as demais empresas terceirizadas: nenhum dos 17 processos da cooperativa resultou em condenação subsidiária do município, contra 41,7% nas demais empresas - uma diferença estatisticamente muito improvável de ser coincidência.

A hipótese mais consistente com os textos das decisões é que a COOPEDU tende a fechar acordos diretamente com o trabalhador, excluindo o município antes que o processo chegue a uma decisão sobre responsabilidade.

Essa hipótese também sugere algo relevante para a política pública, que é de nem toda relação de terceirização “segura” para o município é

fruto de boa fiscalização - algumas podem simplesmente estar sendo resolvidas por acordo, antes que a fiscalização (ou a falta dela) chegue a ser discutida judicialmente.

Isso reforça a necessidade, já apontada neste relatório, de que os municípios mantenham uma postura ativa de fiscalização documentada, independentemente do tipo de empresa contratada, e não apenas reativa aos processos judiciais que efetivamente avançam.

Em termos financeiros, os R\$ 405.769,28 identificados nas 15 condenações subsidiárias representam o risco fiscal já materializado nesta amostra - mas apenas 23,7% desse valor (R\$ 96.116,04, em 4 processos) foi, até agora, efetivamente pago pelos cofres municipais; o restante (R\$ 309.653,24, em 11 processos) segue em cobrança judicial, sem desfecho definido.

Isso significa que o impacto financeiro real tende a crescer nos próximos meses e anos, à medida que esses processos avancem - o número atual é, portanto, um piso, não um teto. Some-se a isso o achado, já confirmado quantitativamente, de que nenhum dos 4 municípios que efetivamente pagaram buscou reaver esse valor da empresa terceirizada por meio de ação de regresso.

Combinados, esses dois achados desenharam um cenário preocupante. O dinheiro público comprometido tende a aumentar, e não há, até o momento, nenhum mecanismo de recomposição desse valor em funcionamento, ao menos nos municípios da amostra.

É importante situar esses achados dentro dos limites da amostra atual. Com 53 processos - e apenas 15 casos de condenação subsidiária -, esta é uma base de dados pequena para métodos estatísticos mais sofisticados, como modelos de regressão que tentassem prever, ao mesmo

tempo, o efeito do ano, do município e da empresa sobre o risco de condenação; os números disponíveis simplesmente não sustentam esse tipo de análise de forma confiável, nesta etapa da pesquisa.

Além disso, os processos não são totalmente independentes entre si - como visto no caso de São Miguel, vários processos podem nascer do mesmo contrato problemático, o que tende a inflar artificialmente a aparência de concentração em certos municípios sem necessariamente significar um risco individual maior.

Diante desse quadro, os achados desta etapa reforçam - e, em alguns pontos, refinam com maior precisão - o direcionamento de pesquisas futuras já anunciado previamente.

A ampliação da amostra para os dez municípios selecionados deve, além de aumentar o número de casos disponíveis para análises estatísticas mais robustas, permitir testar diretamente duas hipóteses que emergiram nesta etapa:

(i) se a diferença encontrada entre a COOPEDU e as demais empresas se confirma como um padrão ligado à natureza jurídica da contratada (cooperativa versus empresa comum); e

(ii) se municípios com maior capacidade administrativa e controle interno apresentam, de fato, taxas de condenação subsidiária mais baixas - pergunta que, com os dados atuais, ainda não pôde ser respondida de forma conclusiva.

5. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Com base no levantamento de dados processuais realizado no TRT-21 e na análise detalhada da amostragem descrita nos resultados, estruturam-se as considerações preliminares deste relatório.

Esta seção discute os principais entraves de ordem metodológica enfrentados e apresenta o diagnóstico preliminar construído em face aos objetivos traçados para este estudo, os quais encontram-se respondidos nos tópicos subsequentes. Por fim, apresentamos como os resultados desta etapa orientarão as próximas pesquisas do ODSS.

5.1 Dificuldades metodológicas e limitações do filtro do DataJud/CNJ

Entre os principais entraves, destaca-se a acentuada dependência da autoclassificação das ações, visto que a localização de um processo relacionado à terceirização depende diretamente de que o advogado do autor ou os servidores do tribunal tenha assinalado os códigos de assunto corretos definidos pelo CNJ no momento da distribuição ou do andamento da ação.

Somando-se a isso, o filtro padrão oferecido pelo **DataJud** revela-se limitado por não permitir buscas semânticas ou varreduras automatizadas nos textos das petições iniciais ou das decisões judiciais.

Por conseguinte, a equipe conseguiu encontrar exclusivamente os processos que estavam expressamente marcados com os códigos de assunto definidos para a busca na base primária.

Essa característica do sistema acaba por mascarar a real amplitude da judicialização nos municípios. Afinal, ações que discutiam contratos de

terceirização na saúde ou em outros setores públicos, mas que tenham sido erroneamente cadastradas pelos patronos sob códigos genéricos, tais como “Verbas Rescisórias” ou “Abono”, não puderam ser capturadas por esta raspagem automatizada.

Esse cenário indica que o volume de litígios mapeado corresponde a um piso da judicialização da terceirização no estado, podendo ser compreendida como uma amostra, e não seu parâmetro completo.

Esse problema já é amplamente discutido na **literatura especializada** que aponta que os mecanismos oficiais de busca jurisprudencial, incluindo o próprio **DataJud**, não garantem acesso à totalidade dos casos que compõem a população de interesse de uma pesquisa.

Pesquisas anteriores sobre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já haviam revelado discrepância entre o total de acórdãos publicados por esses tribunais e o volume de decisões efetivamente recuperável pelas ferramentas de consulta jurisprudencial.

Essa incompletude compromete o cálculo de amostras representativas e a validade das inferências estatísticas extraídas dos dados coletados. Nesse sentido, a limitação identificada nesta pesquisa, relativa à captura incompleta de processos sobre terceirização classificados sob códigos genéricos de assunto, reproduz o mesmo problema estrutural. Trata-se, pois, de uma limitação inerente aos sistemas de classificação processual utilizados pelos próprios tribunais e não de uma falha metodológica da coleta realizada.

Ainda diante dessa limitação técnica do filtro de busca, a presente pesquisa logrou êxito em catalogar e analisar uma amostra de 381 processos específicos sobre a matéria, conforme as classificações

temáticas do CNJ, em um universo inicial de 70.467 registros trabalhistas coletados.

Ademais, o levantamento evidenciou uma lacuna no mapeamento de medidas de ressarcimento ao erário. Na amostra de processos analisada, não foram identificadas ações de regresso ajuizadas pelos municípios contra as empresas prestadoras de serviços no âmbito da própria Justiça do Trabalho. Da mesma forma, as consultas complementares realizadas na Justiça Comum Estadual não apontaram o registro dessas demandas na esfera cível.

A ausência de ações de regresso em ambos os ramos do Judiciário também pode ser lida como possível desinteresse em uma litigância a favor da recuperação dos valores pagos. Isto é, pode ser possível que as procuradorias municipais não tenham interesse efetivo em processar as empresas terceirizadas condenadas subsidiariamente.

A cobrança do ressarcimento exige tempo, recursos técnicos e disposição institucional para litigar contra fornecedores que, em muitos casos, mantêm contratos correntes ou futuros com a própria administração pública.

A indefinição técnica sobre a competência jurisdicional adequada, se por reconvenção na Justiça do Trabalho ou por ação autônoma na Justiça Comum, pode funcionar como justificativa formal para essa inércia, mas não afasta, em nosso entendimento, a possibilidade de desinteresse político ou administrativo em buscar o ressarcimento.

Nesse cenário, o prejuízo decorrente da condenação subsidiária deixa de recair sobre a empresa terceirizada responsável e passa a ser suportado pela coletividade, por meio do erário municipal.

Outra dificuldade marcante encontrada neste pesquisa diz respeito à limitação temporal imposta pelo estágio em que os processos se encontram.

No momento da coleta dos dados, constatou-se a impossibilidade de quantificar a extensão exata do dano ao erário municipal em razão do andamento pendente da fase executória em diversas demandas. Como o direcionamento efetivo da obrigação patrimonial ao ente público depende do esgotamento prévio dos meios de coerção sobre a devedora principal, identificou-se uma pluralidade de situações em que o risco fiscal permanece iminente, porém ainda não liquidado.

Por outro lado, o exame qualitativo da amostra revelou uma dinâmica distinta nos casos em que houve a celebração de acordos extrajudiciais homologados entre os trabalhadores e as empresas terceirizadas.

Nessas hipóteses, a transação pactuada pelas partes resultou, de modo recorrente, na exclusão expressa da responsabilidade subsidiária do município ou na quitação do débito diretamente pela devedora principal, afastando a transferência do ônus financeiro à administração pública.

5.2 Diagnóstico em face da extensão da judicialização e a condenação subsidiária dos municípios do RN

Os dados sistematizados confirmam, dentro dos limites metodológicos já apontados, a premissa que orientou a formulação desta pesquisa. A judicialização das relações de trabalho terceirizadas no âmbito do TRT-21 produz, de fato, condenações subsidiárias recorrentes aos municípios do Rio Grande do Norte.

Do universo de 53 processos com trânsito em julgado analisados, 15, o equivalente a 28,3%, resultaram em condenação subsidiária do ente

municipal; esse montante representa 83,3% de todas as condenações identificadas na amostra, proporção que evidencia um padrão de que quando há condenação, a responsabilização subsidiária do poder público constitui o desfecho amplamente predominante.

A aplicação da Súmula nº 331 do TST pelos magistrados do TRT-21, fundada na *culpa in vigilando* dos entes públicos, revela-se consistente e reiterada na jurisprudência do Rio Grande do Norte. A distribuição das condenações entre os municípios da amostra aponta ainda para uma concentração expressiva em São Miguel, responsável por quase metade dos casos identificados.

Essa concentração, reforce-se, comporta leitura mais cautelosa do que a hipótese de uma fragilidade fiscalizatória distribuída de forma desigual entre os entes municipais.

O exame dos processos indica que os sete casos atribuídos a São Miguel decorrem de apenas três relações contratuais com empresas terceirizadas, cada uma delas gerando múltiplas ações individuais ajuizadas por trabalhadores distintos vinculados ao mesmo contrato; a concentração observada reflete, portanto, o desdobramento judicial de um número reduzido de contratos problemáticos, e não necessariamente sete falhas de fiscalização autônomas.

Não se descarta a hipótese de que a capacidade administrativa e o controle interno de cada município influenciam sua exposição ao risco de condenação subsidiária.

O exame das decisões indica que a principal razão para as condenações decorreu da ausência de fiscalização pelos fiscais de contrato, os quais atuaram como prepostos e não comprovaram o acompanhamento da rotina contratual; a evidência disponível nesta etapa,

contudo, não permite sustentá-la de forma conclusiva, e sua verificação demandará investigação mais aprofundada nas próximas etapas da pesquisa.

5.3 Identificação do montante financeiro das condenações

A sistematização dos valores registrados nos 15 processos com condenação subsidiária apurou montante total de R\$ 405.769,28 (quatrocentos e cinco mil, setecentos e sessenta e nove reais e vinte e oito centavos) fixado a título de condenação.

Esse valor representa o montante financeiro que os municípios do Rio Grande do Norte foram responsabilizados de forma subsidiária decorrente do inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte das empresas terceirizadas contratadas.

O valor corresponde, portanto, à medida do risco financeiro a que a Administração Pública municipal se expõe quando assume a posição de tomadora de serviços terceirizados sem exercer fiscalização adequada sobre os contratos administrativos.

A execução, nestes casos, dirige-se primeiro à empresa devedora principal, sendo redirecionada ao ente público apenas quando se esgotam ou se frustram as tentativas de satisfação do crédito perante a terceirizada. Nesse sentido, a condenação subsidiária opera como garantia ao trabalhador do pagamento de suas verbas, cuja cobrança se dará em caso de inadimplemento da obrigação pela empresa prestadora de serviços.

Dos 15 processos com condenação subsidiária, apenas 4 permitiram confirmar, com base nas informações disponíveis até o fechamento desta etapa, que o pagamento foi efetivamente arcado pelo município, e não pela empresa condenada.

Nesses 4 processos, a soma dos valores efetivamente suportados pelos municípios totaliza R\$ 96.116,04 (noventa e seis mil, cento e dezesseis reais e quatro centavos), cifra que corresponde a aproximadamente 23,7% do montante total das condenações subsidiárias identificadas na amostra.

Os R\$ 309.653,24 (trezentos e nove mil, seiscentos e cinquenta e três reais e vinte e quatro centavos) remanescentes, relativos aos demais 11 processos, permanecem, segundo os registros processuais consultados, em fases variadas de execução, citação ou embargos.

Não é possível, nesta etapa preliminar, afirmar com segurança se o ônus final recairá sobre a empresa ou sobre o município. Essa indefinição decorre da própria dinâmica processual da execução subsidiária, que só se resolve à medida que cada processo avança para suas fases conclusivas, e não de uma limitação da coleta de dados realizada pela equipe.

Assim, os dados financeiros apurados são influenciados pelo estágio processual verificado durante a coleta, encerrando o diagnóstico desta etapa nos limites da documentação até então disponível.

5.4 Fundamentos da responsabilização subsidiária do ente público

A análise das sentenças traz fundamentos jurídicos recorrentes associados diretamente a omissões de natureza administrativa ou processual que fundamentam as condenações subsidiárias impostas aos municípios.

Em primeiro lugar, constata-se a frequente ausência de fiscalização documental, o que caracteriza a culpa *in vigilando*, visto que os magistrados do TRT-21 fundamentam as condenações pelo fato dos municípios falharem na apresentação de provas concretas de fiscalização sobre a execução dos contratos administrativos.

Conforme explorado nas sentenças, os entes públicos deixam de anexar aos autos do processo comprovantes de providências para o devido recolhimento do FGTS, relatórios periódicos de fiscalização de contrato e a comprovação da regularidade do certame licitatório que deu origem ao pacto.

Ademais, verifica-se a ausência de defesa técnica e a revelia do poder público em alguns dos casos analisados, o que amplia a responsabilidade patrimonial do município.

Como exemplo, destaca-se a presença de prepostos, indicados para representar o município em audiências, conforme previsão do artigo 843, parágrafo primeiro, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas que não possuem conhecimento sequer de quem sejam os fiscais do município responsáveis pelo contrato, fundamentando a condenação.

Por fim, a inadimplência das obrigações trabalhistas também fundamenta as condenações subsidiárias. A omissão da municipalidade quando as empresas terceirizadas descumprem suas obrigações de forma continuada, como em caso de atrasos salariais, falta de recolhimento de FGTS ou do não pagamento de rescisão, sem que qualquer sanção imediata, caracteriza o descumprimento do dever de fiscalização por parte dos municípios.

5.5 A inutilização de ações regressivas como mecanismo de ressarcimento ao erário

O artigo 37, § 6º, da **Constituição Federal de 1988** estabelece que as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra os responsáveis nos casos de dolo ou culpa.



No âmbito dos contratos administrativos de terceirização, essa diretriz constitucional orienta o dever da Administração Pública de buscar a recomposição dos cofres públicos perante empresas contratadas inadimplentes. Contudo, a verificação realizada nesta etapa da pesquisa aponta para a ausência desse instrumento no conjunto de dados analisados.

Os dados da amostra sugerem que o ônus financeiro decorrente das condenações subsidiárias tende a ser direcionado ao ente público sem o registro de medidas de ressarcimento. Cumprindo o procedimento metodológico descrito anteriormente, realizou-se a busca ativa nos autos dos processos de execução trabalhista e no PJE da Justiça Comum Estadual utilizando o CNPJ das empresas prestadoras de serviços. No recorte examinado, não foram localizadas ações cíveis de regresso ou de cobrança promovidas pelos municípios em face das devedoras principais.

Embora o objetivo principal do trabalho seja buscar ações regressivas, a pesquisa no PJE do TJRN permitiu ver outras situações além da ausência dessas ações. Ao consultar a empresa H.S BEZERRA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, por exemplo, foi encontrada uma ação de cobrança movida por um prestador de serviço, que pede honorários médicos, contra essa empresa e o Município de Macau. Essa mesma empresa também teve duas condenações na Justiça do Trabalho envolvendo o Município de São Miguel.

Esse ponto indica que os conflitos podem estar se repetindo em outros municípios da região, que não foram capturados na busca automática inicial por código de assunto no TRT da 21ª Região, sendo achados apenas pela busca na Justiça Comum do TJRN. Isso também

mostra que não existe um padrão claro para o ajuizamento de cobranças relativas à terceirização.

Desse modo, essas observações preliminares indicam a hipótese de que o não ajuizamento sistemático de ações regressivas afasta a aplicação do princípio constitucional relativo à reparação de prejuízos causados ao erário. Isso sugere o risco de a responsabilidade subsidiária, originalmente concebida como garantia ao trabalhador, converter-se em um mecanismo de absorção de prejuízos causados por empresas privadas, sem a devida recomposição dos cofres municipais.

Consideradas as limitações do tamanho da amostragem, tais apontamentos constituem indicativos que demandam verificação conclusiva nas próximas fases da pesquisa.

5.6 Recomendações

As recomendações desta seção decorrem do diagnóstico consolidado nas seções anteriores e articulam-se em três frentes complementares: uma dirigida ao sistema de classificação das ações no Poder Judiciário; outra à capacitação dos agentes municipais responsáveis pela fiscalização de contratos de terceirização; e a terceira em relação à criação de um protocolo de recuperação de ativos pelos entes municipais.

5.6.1 Recomendação de melhorias quanto aos códigos de classificação das ações conforme rol do CNJ

Conforme demonstrado, a principal limitação metodológica desta pesquisa decorreu da dependência da autoclassificação processual pelos advogados e pelo tribunal, somada à ausência de ferramentas de busca semântica no sistema de Consulta Pública do CNJ.

Nessa perspectiva, a variabilidade quanto à utilização correta dos códigos de classificação não gera somente uma dificuldade apenas para realização de pesquisas acadêmicas.

A ausência de classificação adequada pode gerar uma subnotificação de casos de violação a direitos trabalhistas, sobretudo quando considerada a relevância dos dados para notificação de casos, estabelecimento de parâmetros de análise, criação e reforma de leis, formulação de políticas públicas, entre outras utilizações.

Recomenda-se, portanto, que a classificação adote um sistema automatizado, considerando o teor do processo, tornando o trâmite menos dependente da classificação por parte dos representantes processuais.

A classificação assistida por inteligência artificial, capaz de analisar o conteúdo das petições iniciais e sugerir, de forma automatizada, os códigos de assunto mais adequados, pode constituir um mecanismo eficaz para o judiciário, inclusive sinalizando equívocos de classificação já realizados, minimizando a subnotificação.

Portanto, a medida tem relevância que ultrapassa o interesse desta pesquisa específica. No plano acadêmico, amplia a confiabilidade na classificação conforme os códigos do CNJ e nos filtros temáticos do DataJud, principal infraestrutura de dados para estudos empíricos sobre o sistema de justiça brasileiro.

No plano social e de controle, uma classificação mais precisa favorece o trabalho de Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e controladorias internas na identificação de padrões sistêmicos de descumprimento trabalhista.

No plano prático, a proposta estende as capacidades de processamento de linguagem natural já empregadas em outros tribunais à rotina de classificação processual do CNJ, aproveitando soluções tecnológicas já consolidadas no Poder Judiciário.

5.6.2 Recomendação de capacitação de servidores designados para gerir e fiscalizar contratos de terceirização

Os fundamentos recorrentes das condenações subsidiárias, notadamente a ausência de fiscalização documental e a omissão de defesa técnica adequada, confirmam a origem das condenações em falhas procedimentais evitáveis na condução administrativa e processual pelo ente público.

É necessário que o município cumpra com seu dever de fiscalização de forma efetiva. A análise realizada pelos magistrados exige que os entes municipais comprovem que os contratos estão sendo ativamente fiscalizados. Conforme verificado e discutido nas seções 3 e 4, não basta a existência formal de um fiscal, é preciso que estes possuam capacidade para exercer tal função e produzam, no âmbito administrativo, provas que comprovem a realização da fiscalização.

O ODSS, em parceria com a CGE-RN e o MPT-RN, pode contrinuir com a criação de materiais didáticos e cartilhas orientativas voltados a procuradores municipais, controladores internos e fiscais de contratos, abordando os documentos mínimos exigíveis para comprovação da regularidade licitatória e do acompanhamento contratual, a correta atuação em audiência e a apresentação tempestiva de defesa técnica.

Recomenda-se, ainda, que esses materiais orientem sobre o procedimento e os prazos para o ajuizamento de ações regressivas, tema

tratado na seção 5.5, fomento à efetiva utilização desse instrumento pelos municípios do estado, conforme destacado na terceira recomendação.

Portanto, a capacitação de fiscais e procuradorias favorece a identificação precoce do descumprimento de obrigações trabalhistas pelas terceirizadas, reduzindo o tempo de exposição dos trabalhadores a atrasos salariais e inadimplemento de verbas rescisórias, em linha com o controle preventivo anunciado na seção 5.7. Assim, contribuirá para a redução de condenações evitáveis, o que representa uma economia direta de recursos públicos.

5.6.3 Recomendação de adoção de protocolo de recuperação de ativos

Conforme discutido na seção 5.5, o pagamento de condenações trabalhistas pelo município, em razão de sua responsabilidade subsidiária, não afasta a responsabilidade da empresa terceirizada pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas. Dessa forma, os valores despendidos pelo ente público podem ser objeto de medidas voltadas à recuperação dos ativos por meios administrativos ou judiciais, como as ações de regresso.

Os dados analisados reforçam a necessidade de estruturação desse mecanismo. A amostra abordada na pesquisa evidenciou que em apenas quatro processos, aqueles em que foi possível confirmar o efetivo pagamento pelo município, o valor despendido já totaliza R\$ 96.116,04. Esse pequeno recorte gera preocupação diante do potencial impacto financeiro sobre os cofres públicos.

Diante desse cenário, recomenda-se que os municípios criem uma estrutura sistematizada de recuperação de ativos, com procedimentos voltados à identificação das condenações, ao levantamento dos valores efetivamente pagos, à reunião da documentação necessária e ao

encaminhamento dos casos à Procuradoria Municipal para análise da adoção das medidas cabíveis contra as empresas responsáveis.

A criação de uma estrutura permanente para identificação e recuperação desses recursos contribui para a recomposição do patrimônio público, para o fortalecimento da responsabilização das empresas terceirizadas e para a redução do impacto financeiro da terceirização irregular sobre os cofres municipais.

Portanto, instrumentalizar esse sistema nos municípios também significa proteger os direitos dos trabalhadores, pois evitará que as empresas deixem de adimplir com suas obrigações por eventualmente não arcarem com o valor das condenações. Assim, o ODSS pode contribuir para a elaboração de um manual orientativo de recuperação de ativos, destinado a auxiliar os municípios na estruturação desse fluxo.

5.7 Direcionamento de Pesquisas Futuras do ODSS

Diante dos entraves identificados no mapeamento inicial, as pesquisas futuras desenvolvidas pelo ODSS terão como primeiro objetivo a continuidade da investigação a partir de uma nova abordagem metodológica para a coleta de dados.

As limitações verificadas no levantamento de dados conforme os códigos do CNJ, especialmente em razão da dependência da correta classificação dos processos por assunto, demonstraram que a utilização exclusiva dos códigos de classificação não permite identificar, com segurança, a totalidade das ações relacionadas à terceirização.

Nesse sentido, a pesquisa prosseguirá mediante uma estratégia de varredura ativa focada, a partir do mapeamento integral das ações trabalhistas distribuídas em face de dez municípios potiguares selecionados: Mossoró, Pau dos Ferros, Assú, Coronel João Pessoa,

Lucrécia, Francisco Dantas, Apodi, São Miguel, Areia Branca e Alto do Rodrigues.

A partir desse universo delimitado, será realizada a análise das petições iniciais e dos demais elementos processuais necessários à identificação das lides relacionadas à terceirização, independentemente da classificação formal registrada no sistema de distribuição.

Essa nova abordagem busca ampliar a confiabilidade do levantamento e produzir uma base empírica mais abrangente sobre as condenações subsidiárias e os impactos da terceirização para os municípios.

A partir dos resultados obtidos, o ODSS pretende estruturar duas linhas complementares de produção de materiais técnicos, voltadas às dimensões preventiva e repressiva do problema:

- a) A primeira linha terá **caráter preventivo**, com foco na elaboração de diretrizes, materiais orientativos e programas de capacitação destinados a procuradores municipais, controladores internos e fiscais de contratos. A partir das falhas identificadas nas ações analisadas, especialmente relacionadas à fiscalização documental e à produção de provas sobre o acompanhamento dos contratos, serão desenvolvidas ferramentas voltadas ao fortalecimento da governança e do controle preventivo da terceirização. O objetivo é contribuir para que os municípios identifiquem precocemente irregularidades trabalhistas e adotem providências antes que o inadimplemento resulte em prejuízos aos trabalhadores e em condenações subsidiárias.

- b) A segunda linha terá **caráter repressivo**, com foco na recuperação de ativos, a partir da elaboração de um manual orientativo destinado a auxiliar os municípios na identificação e recuperação de valores públicos despendidos em decorrência de condenações subsidiárias. O material buscará sistematizar procedimentos relacionados à identificação dos casos, à reunião da documentação necessária, à apuração dos valores pagos e ao encaminhamento para análise das medidas administrativas e judiciais cabíveis contra as empresas responsáveis.

Assim, a continuidade do mapeamento, aliada à produção desses materiais técnicos, pretende fortalecer a atuação do ODSS na produção de evidências científicas e na transformação dos resultados da pesquisa em instrumentos práticos de apoio à administração pública, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão dos contratos de terceirização, a proteção do patrimônio público e a garantia dos direitos sociais.