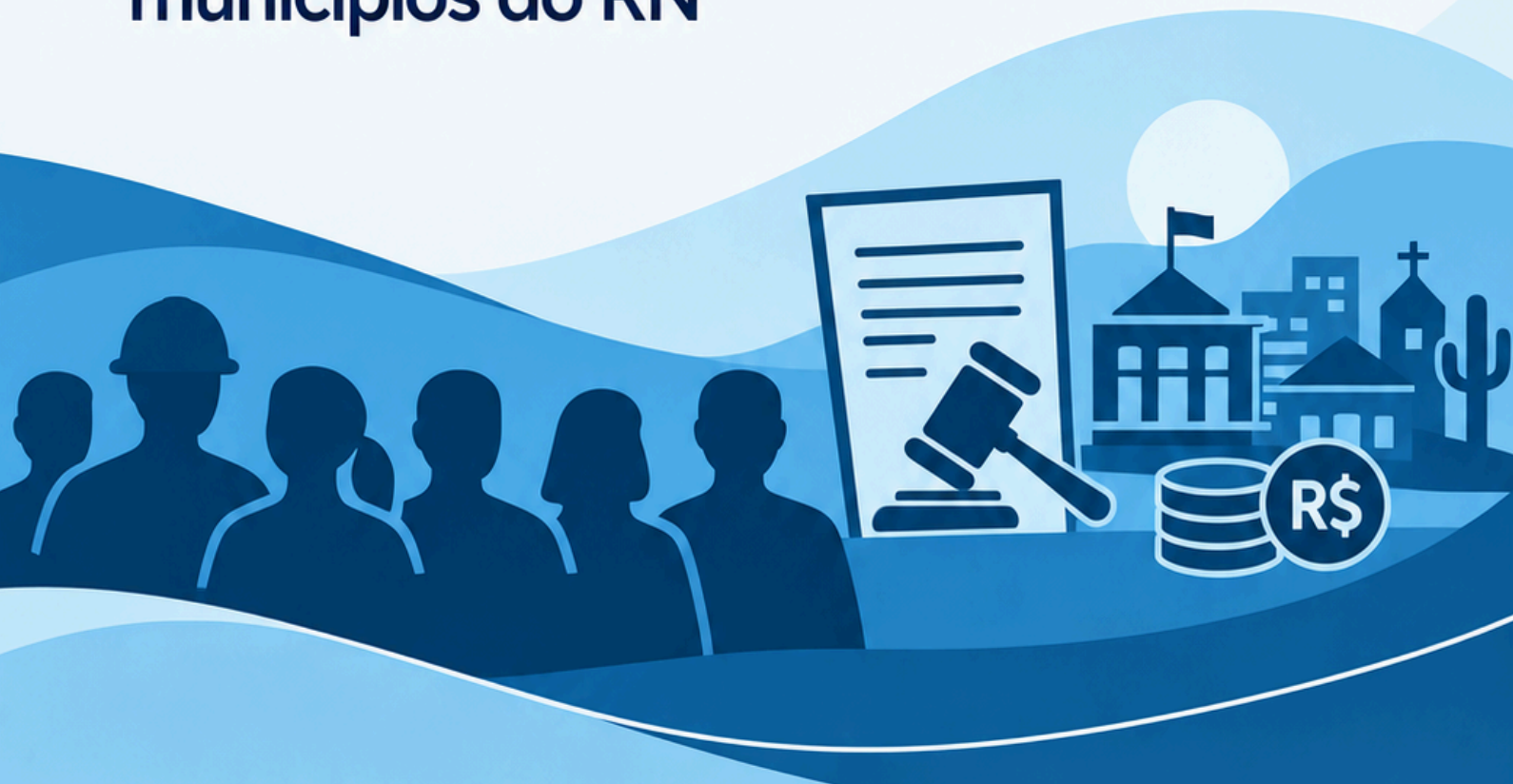
OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS SOCIAIS DO SEMIÁRIDO

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

O PREÇO DA TERCEIRIZAÇÃO:

condenações trabalhistas subsidiárias e impactos financeiros para os municípios do RN



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O preço da terceirização [livro eletrônico] : condenações trabalhistas subsidiárias e impactos financeiros para os municípios do RN / Adailson Pinho de Araújo ... [et al.]. -- Mossoró, RN : Ed. dos Autores, 2026.
PDF

Outros autores: Cecília Sthefany de Lira Santos, Estefany Kamilly Silva Rocha, Fernando Navarro Varela Tinoco, Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira, Rafael Lamera Giesta Cabral, Ulisses Levy Silvério dos Reis.
ISBN 978-65-02-44707-9

1. Direito do trabalho - Brasil
2. Responsabilidade (Direito) - Brasil 3. Recursos públicos 4. Terceirização - Legislação - Brasil
5. Terceirização do trabalho I. Araújo, Adailson Pinho de. II. Santos, Cecília Sthefany de Lira. III. Rocha, Estefany Kamilly Silva. IV. Tinoco, Fernando Navarro Varela. V. Oliveira, Lizziane Souza Queiroz Franco de. VI. Cabral, Rafael Lamera Giesta. VII. Reis, Ulisses Levy Silvério dos.

26-407084.0 CDU-34:331(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito do trabalho 34:331(81)

Livia Dias Vaz - Bibliotecária - CRB-8/9638

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório 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 no Rio Grande do Norte (MPT-RN)**.

A terceirização tem se consolidado como um mecanismo amplamente utilizado pela Administração Pública para a execução e o 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 manifesta-se, 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 às demais esferas de responsabilidade da Administração Pública, como 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, bem como na 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 **Tribunal Regional do Trabalho 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, em uma amostra de dez municípios do oeste potiguar: Mossoró, São Miguel, Pau dos Ferros, Areia Branca, Apodi, Alto do Rodrigues, Assú, Francisco Dantas, Coronel João Pessoa e Lucrécia. 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 está estruturado de forma a apresentar, inicialmente, o contexto em que se insere a análise; em seguida, a metodologia adotada, os resultados obtidos e as discussões; e, por fim, as considerações finais, que contemplam um diagnóstico dos danos financeiros potenciais e efetivos decorrentes de falhas na fiscalização dos contratos, bem como as recomendações pertinentes.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção descreve o percurso metodológico adotado para identificar, coletar e analisar os processos judiciais que compõem a base deste relatório. A pesquisa teve como recorte a judicialização de ações trabalhistas decorrentes da terceirização de serviços contratados por municípios do Rio Grande do Norte, com o objetivo de verificar em que medida esses municípios têm sido responsabilizados subsidiariamente por obrigações trabalhistas não cumpridas pelas empresas terceirizadas.

A investigação foi orientada por uma abordagem quantitativa, a partir da construção de uma base própria de processos judiciais e da análise individual de cada processo, abrangendo petições iniciais, sentenças, planilhas de cálculos, movimentações processuais e recursos. Cada etapa da pesquisa, desde a escolha da fonte dos dados até o registro das informações extraídas dos processos, foi conduzida de forma sistemática, buscando assegurar que a base final refletisse, com a maior fidelidade possível, os litígios envolvendo os municípios selecionados.

Os critérios adotados e os cuidados metodológicos observados em cada fase são detalhados nas subseções a seguir.

2.1 Fonte dos dados

A base de dados utilizada nesta pesquisa foi extraída por meio da Certidão de Ações Trabalhistas, serviço público disponibilizado no **portal eletrônico do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-21)**. Esse instrumento permite, a partir do número de Cadastro Nacional da Pessoa

Jurídica (CNPJ) de uma parte, obter a relação completa de todas as ações trabalhistas em que ela figura, seja como reclamante, seja como reclamada, com informações básicas de cada processo, como número, vara de origem, data de distribuição e situação processual.

Por ser mantida e alimentada diretamente pelo próprio tribunal, a certidão constitui fonte primária e oficial, adequada aos fins da pesquisa. Diferentemente de uma consulta pública genérica, ela tem caráter declaratório e é emitida especificamente para atestar a existência ou a inexistência de ações judiciais vinculadas a determinado CNPJ, conferindo maior confiabilidade ao ponto de partida da coleta.

Antes de cada consulta, o CNPJ de cada um dos municípios pesquisados foi conferido em fontes oficiais, de modo a evitar que eventuais erros de digitação comprometessem a busca e resultassem na perda de processos relevantes para a pesquisa.

2.2 Delimitação dos municípios

A pesquisa restringiu-se a dez municípios situados na jurisdição do TRT-21. Essa delimitação foi necessária porque o estado do Rio Grande do Norte conta com um número expressivo de municípios, o que tornaria inviável, dentro do prazo e dos recursos disponíveis, coletar e realizar a leitura processual de todos os processos de terceirização existentes em cada um deles.

A escolha dos dez municípios foi feita antes do início da coleta de dados, de modo a evitar que os resultados obtidos influenciassem, ainda que indiretamente, a definição da amostra. Os critérios utilizados para a seleção foram a relevância socioeconômica do município, sua densidade

demográfica, o volume de orçamento público executado e sua representatividade no quantitativo de contratos de terceirização no estado, com destaque para os serviços vinculados à área da saúde pública, foco do projeto de extensão ao qual este relatório está vinculado.

Nenhum desses critérios foi utilizado isoladamente. A seleção final buscou equilibrar os quatro aspectos, de modo a reunir municípios de diferentes portes populacionais e orçamentários que, em conjunto, concentram parcela relevante da contratação de serviços terceirizados no estado. Municípios de maior porte tendem a firmar mais contratos dessa natureza, notadamente para a execução de serviços de limpeza, apoio administrativo, vigilância e atendimento em saúde, apresentando, por isso, maior propensão à formação de passivos trabalhistas capazes de repercutir sobre a responsabilidade subsidiária do ente público.

Quadro 1 – Municípios selecionados para a pesquisa.

Nº	**Município**
1	Mossoró
2	São Miguel
3	Areia Branca
4	Pau dos Ferros
5	Apodi
6	Alto do Rodrigues
7	Assú

8	Francisco Dantas
9	Coronel João Pessoa
10	Lucrécia

Fonte: Elaboração própria.

Cabe registrar que, no caso do município de Lucrécia, a busca não localizou nenhum processo trabalhista relacionado à terceirização de serviços no período pesquisado, de 2023 a 2026. Como a técnica de coleta parte do CNPJ do próprio município e abrange a totalidade das ações em que ele figura como parte, e não apenas uma amostra delas, entende-se que esse resultado não decorre de uma limitação da busca, mas indica, de fato, a inexistência de litígios dessa natureza envolvendo o referido ente no período analisado. Optou-se por manter Lucrécia na relação de municípios pesquisados, em vez de substituí-lo por outro, justamente para que esse resultado, correspondente à ausência de processos, também pudesse ser registrado como uma informação relevante para o panorama geral da pesquisa.

2.3 Critérios de busca

A extração dos dados foi realizada por meio da emissão e da consulta à **Certidão de Ações Trabalhistas do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-21)**, mediante o fornecimento individualizado do CNPJ de cada um dos dez municípios selecionados. Esse procedimento padronizado gerou dez certidões correspondentes e garantiu a abrangência da busca, uma vez que a certidão engloba pesquisas nos

Sistemas de Acompanhamento Processual de 1ª e 2ª Instâncias (SAP1 e SAP2), bem como nos Sistemas de Processos Eletrônicos da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus (PJe-1 e PJe-2), abrangendo tanto as ações trabalhistas em tramitação quanto os processos definitivamente arquivados.

Nessa etapa inicial, buscou-se garantir que o município figurasse no polo passivo, na condição de parte reclamada, e não como reclamante ou terceiro interessado, visto que o objeto da pesquisa está centrado na responsabilização do ente público perante trabalhadores terceirizados.

É importante destacar que essa não foi a primeira estratégia de busca testada nesta pesquisa. Em um primeiro momento, tentou-se delimitar a amostra a partir do **DataJud** e dos códigos de assunto da **Tabela Processual Unificada do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, instrumento que padroniza, em âmbito nacional, os assuntos que podem ser registrados em um processo judicial. Foram testadas diferentes combinações de códigos relacionados à terceirização e à responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, na tentativa de reunir o maior número possível de processos pertinentes ao tema.

Essa tentativa, no entanto, resultou em um número muito reduzido de processos, com grande variação entre as diferentes combinações de códigos, o que indicava que os resultados não correspondiam à realidade conhecida da contratação de serviços terceirizados pelos municípios pesquisados. Ao comparar esse resultado com casos cuja existência já era conhecida, identificados de forma independente durante a fase preliminar da pesquisa, verificou-se que boa parte deles sequer aparecia entre os processos localizados pelos códigos de assunto. Isso confirmou a suspeita de que a classificação temática, realizada no momento da distribuição da

ação por quem a protocola, nem sempre reflete com exatidão a matéria discutida no processo.

Por essa razão, optou-se por abandonar a busca por códigos de assunto e adotar a pesquisa direta pelo CNPJ dos municípios, que tem a vantagem de não depender de classificações temáticas previamente atribuídas aos processos. Essa mudança de estratégia permitiu obter uma relação abrangente dos processos trabalhistas vinculados a cada município pesquisado, superando a limitação identificada na primeira tentativa e conferindo maior confiabilidade à base de dados construída para este relatório.

2.4 Seleção e filtragem da amostra

A aplicação dos critérios descritos na seção anterior resultou na identificação de um universo de 1.385 (mil trezentos e oitenta e cinco) processos judiciais, que compuseram a amostra bruta da pesquisa.

Cada processo identificado foi registrado em uma planilha eletrônica de acompanhamento, organizada por município e ano de autuação. Desde essa primeira etapa, foram registrados os dados básicos de identificação de cada processo, como número, ano, município e empresa apontada como reclamada. Essa organização inicial teve como finalidade permitir que a leitura processual, realizada na etapa seguinte, fosse conduzida de forma ordenada, evitando repetições e a perda de processos ao longo da pesquisa.

Definido esse universo, passou-se à etapa seguinte, que consistiu na leitura individual de cada processo diretamente no sistema do **Processo Judicial Eletrônico (PJe) do TRT-21**, com vistas a verificar se os processos

efetivamente atendiam aos critérios específicos da pesquisa. Essa leitura não se limitou à consulta à capa do processo ou ao seu andamento resumido, mas abrangeu o exame do inteiro teor das peças processuais relevantes, de modo a assegurar que nenhuma informação importante fosse deixada de lado.

2.5 Critérios para o Encerramento da Coleta

A leitura do inteiro teor de cada processo foi orientada por três verificações sucessivas. Mais do que constituírem critérios de exclusão propriamente ditos, essas verificações tinham como objetivo identificar em que ponto a coleta de informações de cada processo deveria ser encerrada, a depender da situação em que ele se encontrava. Essa lógica foi adotada porque nem todos os processos localizados na busca inicial chegavam, de fato, a envolver uma condenação de empresa terceirizada transitada em julgado, etapa a partir da qual passa a fazer sentido investigar a responsabilidade subsidiária do município.

2.5.1 Relação de terceirização

Verificou-se, inicialmente, se o processo envolvia, de fato, uma empresa terceirizada no polo passivo, ao lado do município. Nos casos em que a ação havia sido movida diretamente por um servidor público contra o município, sem o envolvimento de qualquer empresa terceirizada, a coleta de informações daquele processo foi encerrada nesta etapa, por não se tratar de um caso de terceirização.

A exclusão desses processos nesta primeira verificação não decorre de uma limitação da base de dados, mas da própria delimitação do objeto desta pesquisa: o que se pretende investigar é especificamente a responsabilização subsidiária do município por falhas de empresas terceirizadas, e não a responsabilidade direta do ente público como empregador ou tomador de serviços sem intermediação.

Nesse sentido, os processos em que o município figura sozinho no polo passivo, sem o envolvimento de qualquer empresa terceirizada, correspondem a relações jurídicas distintas, tipicamente decorrentes de vínculos estatutários ou contratos diretos, às quais não se aplica o regime de culpa *in vigilando* associado à Súmula nº 331 do TST, que fundamenta este estudo. Manter esses processos na amostra distorceria os percentuais apresentados nas seções seguintes, sem agregar informações relevantes ao fenômeno pesquisado.

2.5.2 Trânsito em julgado

Nos processos em que se confirmou a relação de terceirização, verificou-se se a decisão já havia transitado em julgado, ou seja, se já não era mais passível de recurso. Nos processos em que ainda não havia ocorrido o trânsito em julgado, a coleta também foi encerrada nesta etapa, uma vez que a decisão ainda poderia ser modificada por instância superior, o que comprometeria a confiabilidade dos dados caso fosse considerada definitiva prematuramente.

Buscou-se, nessa verificação, identificar a certidão de trânsito em julgado juntada aos autos ou, na sua ausência, outros elementos processuais que permitissem concluir, com segurança, pela definitividade

da decisão, como o decurso do prazo recursal sem a interposição de recurso pelas partes.

Essa exigência de definitividade visa garantir a confiabilidade dos números apresentados neste relatório: uma decisão ainda sujeita a recurso pode ser reformada, mantida ou anulada por instância superior. Desse modo, contabilizá-la como condenação, subsidiária ou não, antes do trânsito em julgado poderia superestimar ou subestimar o volume efetivo de responsabilização dos municípios pesquisados.

Por essa razão, os processos ainda em curso, correspondentes a 62,9% dos 1.038 identificados com empresa terceirizada no polo passivo, conforme a Figura 1, não foram descartados da pesquisa, mas tiveram sua análise de mérito postergada. Esses processos permanecem registrados na base de acompanhamento e poderão ser reincorporados às próximas etapas da pesquisa do ODSS à medida que avancem para uma decisão definitiva.

2.5.3 Desfecho da decisão

Nos processos já transitados em julgado, verificou-se o desfecho da sentença quanto à empresa terceirizada, que poderia ter sido condenada, ter tido os pedidos julgados improcedentes ou ter celebrado acordo homologado com o reclamante. Nos casos de improcedência, a coleta também foi encerrada nesta etapa, uma vez que não havia obrigação trabalhista capaz de gerar responsabilização subsidiária do município.

Somente os processos em que se constatou a condenação da empresa terceirizada ou a celebração de acordo prosseguiram para a etapa seguinte, de análise mais detalhada, descrita nos critérios de análise.

Essa lógica de encerramento progressivo permitiu concentrar o esforço de leitura aprofundada nos processos em que havia, de fato, uma obrigação trabalhista potencialmente capaz de recair sobre o município, sem prejuízo do registro cuidadoso dos demais processos e dos motivos pelos quais sua análise foi encerrada em cada etapa.

A exclusão dos processos julgados improcedentes nesta terceira verificação segue a mesma lógica da subseção dedicada à verificação da existência de relação de terceirização: a responsabilização subsidiária do município é, por definição, acessória a uma obrigação principal devida pela empresa terceirizada. Se a Justiça do Trabalho reconheceu que a empresa nada deve ao trabalhador, não há obrigação trabalhista a ser redirecionada ao ente público. Desse modo, esses processos não permitem investigar a questão formulada neste estudo, independentemente de qualquer juízo sobre a qualidade da fiscalização municipal do contrato.

Importa ressaltar que os processos com condenação ou acordo foram mantidos porque, em ambos os casos, existe uma obrigação de pagamento em favor do trabalhador que, ao menos em tese, pode ser estendida ao município a título de responsabilidade subsidiária. A confirmação ou não dessa hipótese constitui justamente o objeto da análise apresentada na Seção 3.

Para tornar mais visíveis os resultados do encadeamento dessas três verificações sucessivas, o Quadro 2 sintetiza, em números absolutos e percentuais, quantos processos permaneceram na amostra e quantos foram excluídos em cada uma das etapas descritas anteriormente, bem como os motivos de cada exclusão.

Quadro 2 – Etapas de filtragem da amostra da pesquisa

Síntese das etapas de filtragem da amostra de processos

Etapa	Processos analisados	Processos excluídos	Processos remanescentes
Coleta inicial de processos (TRT-21)	1.385	347 Polo passivo constituído exclusivamente pelo ente municipal, sem empresa terceirizada identificada	**1.038**
Processos com empresa terceirizada no polo passivo	1.038	653 Ausência de trânsito em julgado	**385**
Processos com trânsito em julgado	385	242 Ausência de condenação da empresa terceirizada (improcedência ou acordo)	**143**
Processos com condenação da empresa terceirizada	143	23 Ausência de condenação subsidiária do município	**120**

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, com base na Certidão de Ações Trabalhistas do TRT21 (2023–2026). Coleta feita no mês de setembro de 2026.

Como se observa, do universo bruto de 1.385 processos identificados a partir da Certidão de Ações Trabalhistas, 347 foram excluídos já na primeira verificação, por se tratarem de ações movidas diretamente contra o município, sem qualquer empresa terceirizada no polo passivo. Dos 1.038 processos remanescentes, 385, correspondentes a cerca de 27,8% do total inicial, já haviam transitado em julgado até a data da pesquisa, o que reflete o tempo de tramitação das ações trabalhistas na Justiça do Trabalho. Por fim, entre os processos já transitados em julgado, 99 não resultaram em condenação da empresa terceirizada, por terem tido os

pedidos julgados improcedentes. Restaram, portanto, 286 processos, dos quais 143 envolveram condenação da empresa terceirizada e 143 envolveram acordos homologados. Esses processos compuseram a amostra submetida à análise mais detalhada, descrita na Seção 2.6.

2.6 Critérios de análise dos processos

Os processos que atenderam às verificações anteriores foram submetidos a uma análise mais detalhada, orientada pelos critérios descritos a seguir. O objetivo desses critérios não foi excluir processos da amostra, mas sistematizar, com o maior cuidado possível, as informações relevantes contidas em cada decisão, de modo a permitir a construção de um panorama consistente sobre o tema pesquisado.

2.6.1 Responsabilidade subsidiária

Verificou-se se o juízo atribuiu ao município responsabilidade subsidiária pelo pagamento das verbas trabalhistas deferidas em desfavor da empresa terceirizada, registrando-se também o motivo que fundamentou essa decisão, favorável ou não à responsabilização do ente público. Esse registro não se limitou a uma resposta simples de “sim” ou “não”: buscou-se sempre transcrever, de forma resumida, a fundamentação apresentada pelo julgador, de modo a preservar o raciocínio jurídico por trás de cada decisão.

Considerando o entendimento consolidado na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e as diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.118, buscou-se identificar, nos fundamentos de

cada decisão, se a responsabilização decorreu da falta de fiscalização do contrato pelo município, conhecida na doutrina como culpa *in vigilando*, ou de uma escolha inadequada da empresa contratada no momento da licitação ou contratação, conhecida como culpa *in eligendo*. Nos casos em que a decisão afastou a responsabilidade do município, também se registrou o motivo, como, por exemplo, a comprovação de que o ente público efetivamente fiscalizou a execução do contrato.

2.6.2 Fase recursal

Registrou-se a ocorrência de recursos interpostos por qualquer das partes, reclamante, empresa terceirizada ou município, contra as decisões proferidas, de modo a permitir observar em que medida as decisões de primeira instância eram questionadas por aqueles que se sentiam prejudicados por elas.

2.6.3 Fase de liquidação e valor da condenação

Quando aplicável, acompanhou-se a fase de liquidação da execução trabalhista, registrando-se o valor total apurado a título de condenação com base nos cálculos homologados nos autos. Buscou-se registrar sempre o valor mais atualizado disponível no processo até a data da pesquisa, uma vez que esse montante costuma sofrer atualização monetária ao longo do tempo.

2.6.4 Identificação de quem efetivamente pagou

Acompanhou-se a fase de cumprimento da decisão para identificar se o pagamento dos valores devidos foi realizado pela empresa terceirizada ou se houve o redirecionamento da execução ao município, em razão da responsabilidade subsidiária. Essa informação somente foi registrada mediante comprovação documental expressa nos autos, como comprovante de pagamento, expedição de precatório ou Requisição de Pequeno Valor (RPV), ou certidão de quitação.

Nos casos em que essa comprovação ainda não constava do processo na data da pesquisa, o campo correspondente permaneceu em branco. Optou-se por esse critério mais rigoroso justamente para evitar que informações presumidas, mas não confirmadas documentalmente, fossem tratadas como definitivas.

2.6.5 Registro dos fundamentos da decisão

Além do registro objetivo de cada uma das variáveis descritas acima, buscou-se sempre anotar, com as próprias palavras utilizadas na decisão ou de forma resumida e fiel ao seu conteúdo, os principais argumentos apresentados pelo juízo em cada caso. Esse cuidado adicional teve como finalidade permitir que, além dos números e percentuais apresentados nas seções seguintes deste relatório, também fosse possível compreender, de forma qualitativa, os motivos mais frequentemente utilizados pela Justiça do Trabalho para responsabilizar ou não os municípios pesquisados.

Para viabilizar esse registro de forma sistemática e padronizada ao longo de centenas de processos, a equipe de pesquisa utilizou uma ferramenta de inteligência artificial (IA) generativa, o *Gemini*, como apoio à leitura dos fundamentos das sentenças e dos acórdãos. Após a

identificação, por meio de leitura humana, do trecho da decisão em que o juízo fundamentou a condenação ou a ausência de condenação da empresa terceirizada e, quando aplicável, a responsabilização subsidiária do município, esse trecho era submetido à IA, com a instrução de sintetizar, em linguagem clara e padronizada, o fundamento jurídico central utilizado pelo juízo, preservando a fidelidade ao conteúdo decisório original.

Essa padronização teve como finalidade exclusiva tornar comparáveis, entre centenas de decisões redigidas por diferentes magistrados e com estilos de redação distintos, as informações relativas aos motivos da condenação ou de sua ausência, permitindo o registro desses dados na coluna "motivo" da planilha de acompanhamento da pesquisa. Cumpre ressaltar que o uso da IA se limitou a essa função de síntese e padronização textual. A identificação do trecho relevante da decisão, bem como a conferência da fidelidade do resumo gerado ao conteúdo original, permaneceu sob a responsabilidade da equipe de pesquisa, que revisou manualmente cada registro antes de sua incorporação à base de dados final.

2.7 Sistematização dos dados

Todas as informações descritas nas seções anteriores foram reunidas em uma única planilha eletrônica de acompanhamento, na qual cada linha corresponde a um processo judicial individual e cada coluna, a uma das informações coletadas, desde os dados básicos de identificação do processo até os resultados de cada uma das verificações e dos critérios de análise descritos. Essa organização permitiu acompanhar, ao longo da

pesquisa, a etapa em que se encontrava a análise de cada processo, bem como reunir, ao final, os dados de todos os municípios pesquisados em uma base única e consistente.

Buscou-se, em todas as etapas, registrar apenas informações expressamente constantes dos autos, evitando qualquer tipo de suposição ou inferência não amparada no conteúdo das decisões judiciais. Essa base de dados, construída processo a processo, a partir da leitura cuidadosa de cada um deles, constitui o alicerce das análises apresentadas nas seções seguintes deste relatório.

2.8 Verificação do Ajuizamento de Ações Regressivas

A abordagem desta seção da pesquisa foi desenvolvida a partir da análise dos processos judiciais e dos documentos disponíveis nos sistemas eletrônicos da Justiça do Trabalho e da Justiça Comum Estadual, buscando compreender como se configuraram as condenações subsidiárias dos municípios e quais medidas foram adotadas diante do passivo trabalhista decorrente da terceirização. Nesse sentido, foram examinados os elementos processuais relacionados à responsabilização dos entes públicos, à execução das condenações e ao eventual comprometimento de recursos municipais.

Ademais, a análise contemplou o rastreamento de possíveis medidas judiciais de ressarcimento promovidas pelos municípios contra as empresas terceirizadas responsáveis pelos débitos trabalhistas. Para tanto, foram consultados os sistemas eletrônicos da Justiça Comum Estadual, especialmente o Processo Judicial Eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), utilizando-se o CNPJ das empresas identificadas

nos processos trabalhistas como devedoras principais. A partir dessas consultas, buscou-se identificar eventuais ações de regresso ajuizadas pelos municípios com o objetivo de recuperar os valores suportados em razão da responsabilidade subsidiária.

2.9 Verificação de RPVs e Precatórios por município da amostra

Como etapa complementar ao levantamento dos dados apresentados nas seções seguintes deste relatório, realizou-se consulta à **página de Precatórios do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT-21)**, com o objetivo de verificar os montantes financeiros de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs) vinculados aos municípios integrantes da amostra.

Essa etapa teve como finalidade investigar a possibilidade de identificar, a partir desses instrumentos de pagamento, os valores suportados pelos cofres públicos municipais em decorrência de condenações subsidiárias relacionadas à terceirização de serviços.

A consulta permitiu acessar listas de precatórios e RPVs organizadas por município, com informações sobre o número de cada requisição e o respectivo valor financeiro. Entretanto, embora esses dados possibilitem visualizar os compromissos financeiros dos entes municipais decorrentes de condenações judiciais, não foi possível estabelecer a correspondência entre cada requisição e o processo judicial que lhe deu origem. Essa identificação era necessária para verificar se os valores registrados decorriam de ações trabalhistas envolvendo a terceirização de serviços e a responsabilização subsidiária dos municípios ou de outras demandas submetidas à competência da Justiça do Trabalho.

Sem essa informação não seria metodologicamente adequado atribuir automaticamente os valores constantes nas listas de precatórios e RPVs às condenações subsidiárias decorrentes da terceirização, uma vez que essas requisições poderiam estar relacionadas a diferentes tipos de demandas judiciais.

Verificou-se que a consulta pelo número do precatório/RPV no Processo Judicial Eletrônico (PJe), para acesso ao processo de origem, exige o vínculo como parte integrante da respectiva demanda. Essa restrição impediu a verificação individualizada dos processos que deram origem às requisições e, consequentemente, a identificação segura dos valores relacionados especificamente às condenações subsidiárias decorrentes da terceirização de serviços.

Apesar dessa limitação, considerou-se importante registrar o procedimento adotado, uma vez que as listas disponibilizadas pelo TRT-21 constituem uma fonte pública de informações com potencial para subsidiar outras pesquisas sobre o impacto financeiro das condenações judiciais para os municípios. A possibilidade de relacionar os dados das requisições de pagamento aos respectivos processos de origem permitiria identificar os valores associados a diferentes tipos de demandas, contribuindo para o aprimoramento da transparência, do controle social e da análise dos efeitos financeiros da terceirização de serviços públicos.

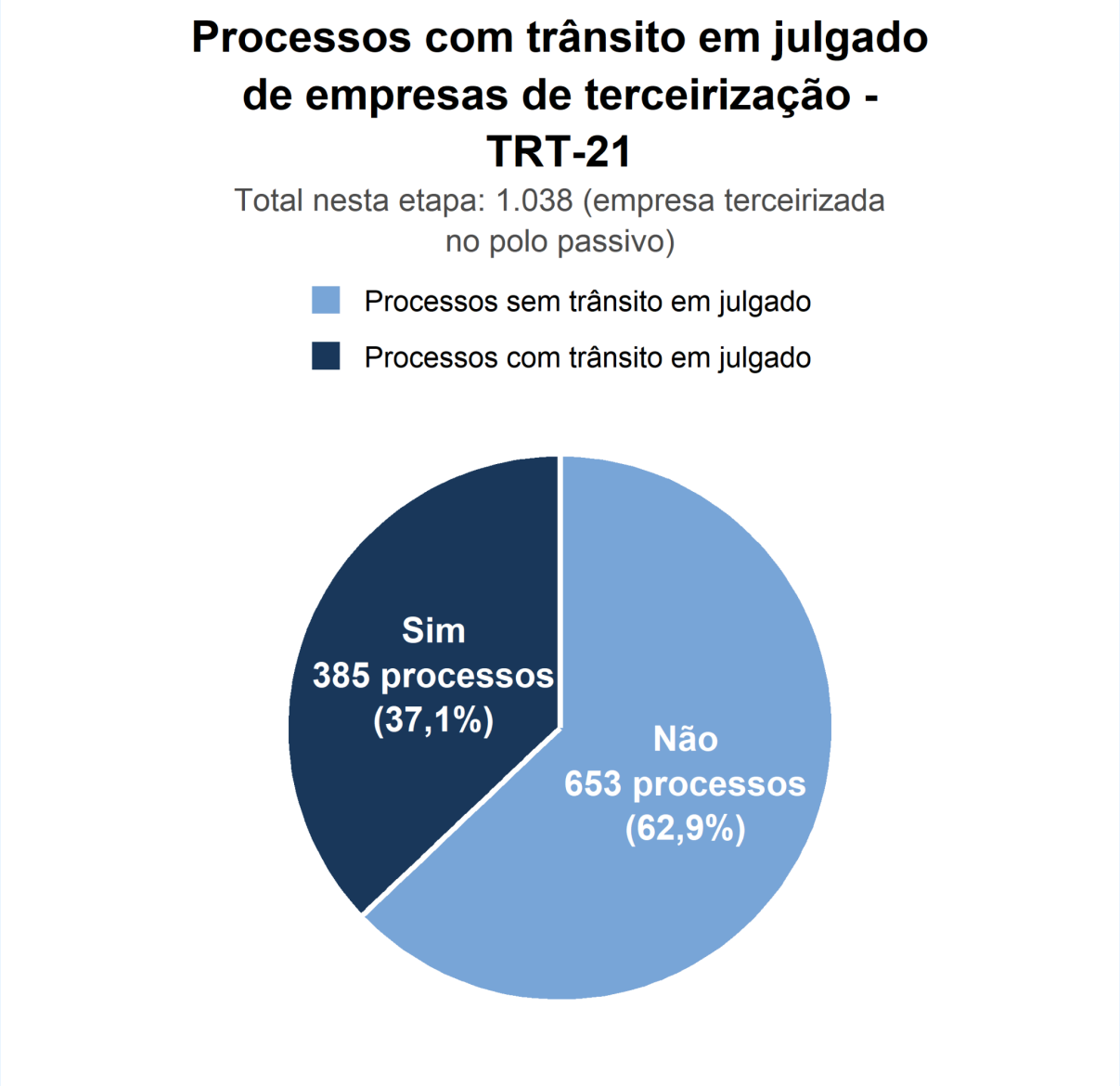
3. RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados obtidos a partir da análise da base de processos judiciais coletada junto ao TRT-21. Para facilitar a leitura, os resultados são apresentados em quatro blocos: (i) perfil geral dos 1.038 processos em que se confirmou a existência de empresa terceirizada no polo passivo; (ii) desfecho desses processos quanto à condenação da empresa e à condenação subsidiária do município; (iii) montante financeiro apurado nas condenações subsidiárias; e (iv) empresas e municípios mais recorrentes na amostra final de 120 processos com condenação subsidiária confirmada.

3.1 Perfil geral da amostra de processos com empresa terceirizada no polo passivo

Antes de apresentar o desfecho judicial dos processos, cabe caracterizar o perfil geral dos 1.038 processos que, após a primeira etapa de filtragem (seção 2.5.1), confirmaram a presença de empresa terceirizada ao lado do município no polo passivo.

Figura 1 – Processos com trânsito em julgado de empresas de terceirização (base: 1.038 processos).

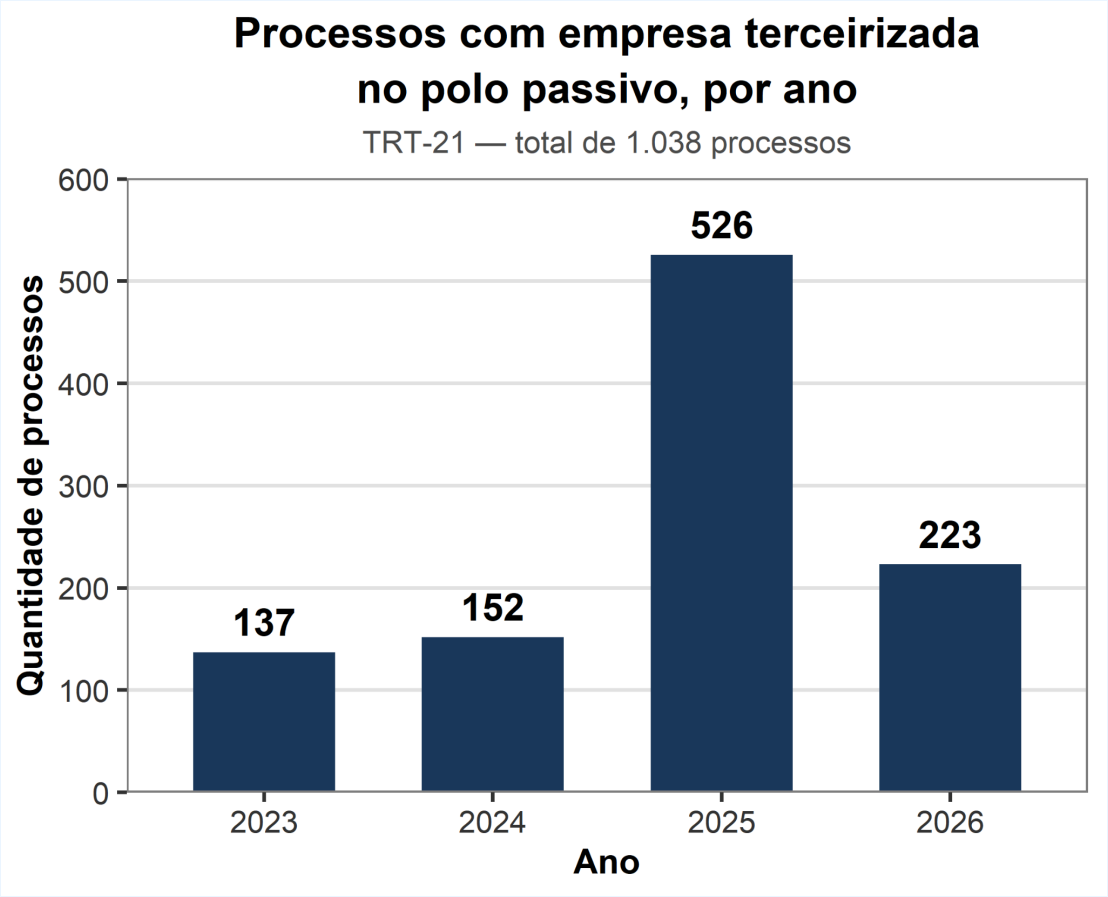


Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

Dos 1.038 processos, 385 (37,1%) já haviam transitado em julgado até a data da pesquisa, em setembro de 2026, ao passo que 653 (62,9%) ainda aguardavam decisão definitiva. Essa proporção reflete o tempo médio de tramitação das ações trabalhistas na Justiça do Trabalho e indica que a amostra analisada em profundidade nas seções seguintes, ancorada nos processos já transitados em julgado, representa pouco mais de um terço do universo identificado.

Esse dado tem implicação direta para a interpretação dos resultados financeiros apresentados adiante: como a maioria dos processos ainda não transitou em julgado, é possível que o número de municípios potencialmente responsabilizados subsidiariamente, bem como o montante financeiro envolvido, aumente nos próximos anos, à medida que esses processos avancem para decisões definitivas.

Figura 2 – Processos com empresa terceirizada no polo passivo, por ano (base: 1.038 processos)

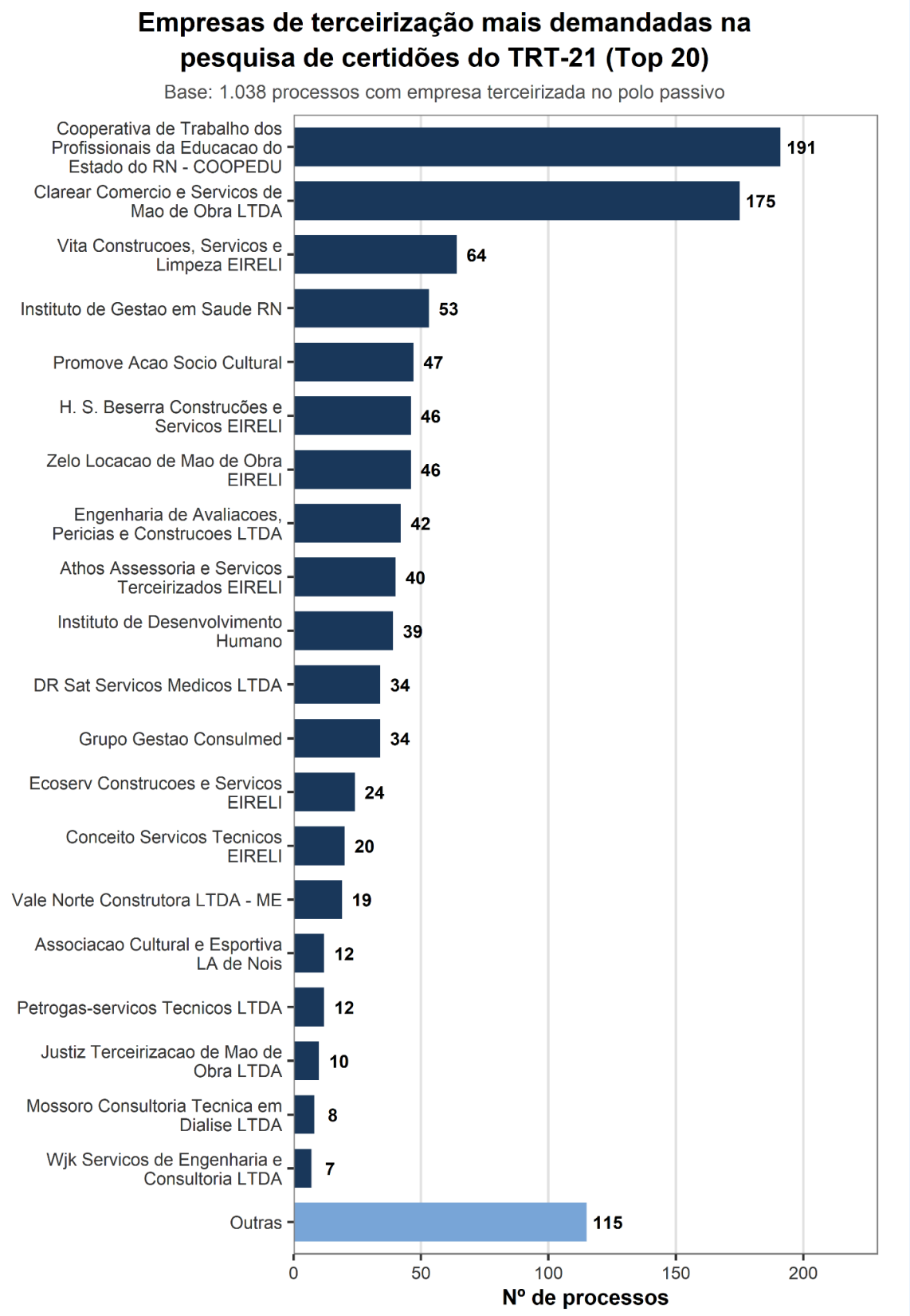


Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

A distribuição anual dos 1.038 processos revela uma concentração expressiva em 2025, ano que reúne 526 processos (50,7% do total), seguido de 2026 (223; 21,5%), 2024 (152; 14,6%) e 2023 (137; 13,2%).

Essa concentração pode indicar uma intensificação da judicialização das relações de terceirização no âmbito da administração pública em 2025. No entanto, a confirmação dessa hipótese e a identificação dos fatores predominantes dependem de análises complementares sobre os assuntos das ações, as empresas envolvidas e a evolução temporal dos contratos examinados, visto que mudanças pontuais, como troca de empresas prestadoras de serviço no período, podem influenciar nesse aumento expressivo.

Figura 3 – Empresas de terceirização mais demandadas (Top 20, base: 1.038 processos)

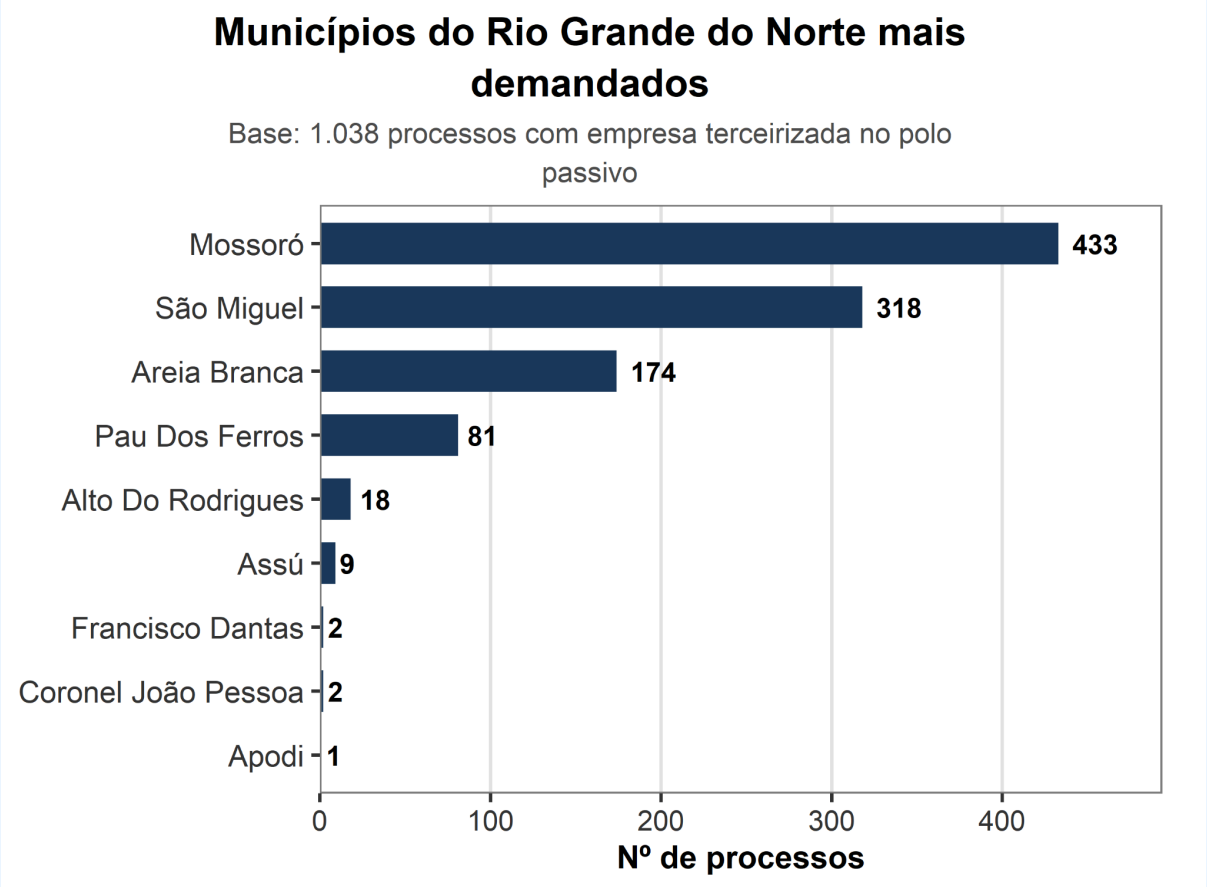


Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

Quanto às empresas terceirizadas, observa-se uma concentração expressiva em poucas prestadoras de serviços. A Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Educação do Estado do RN (COOPEDU) responde, isoladamente, por 191 processos (18,4% do total), enquanto a Clarear Comércio e Serviços de Mão de Obra Ltda. figura em segundo lugar, com 175 processos (16,9%). Juntas, essas duas empresas concentram 35,3% dos 1.038 processos identificados.

As 18 empresas seguintes no ranking somam 557 processos (53,7%), enquanto as demais empresas identificadas na pesquisa, agrupadas na categoria "Outras", respondem por 115 processos (11,1%). Essa distribuição evidencia a concentração dos processos trabalhistas relacionados à terceirização nos municípios pesquisados em um conjunto restrito de prestadoras de serviços. Esse padrão será retomado na seção 4, ao se comparar o comportamento dessas empresas quanto à ocorrência de condenação subsidiária dos municípios.

Figura 4 – Municípios do Rio Grande do Norte mais demandados (base: 1.038 processos)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

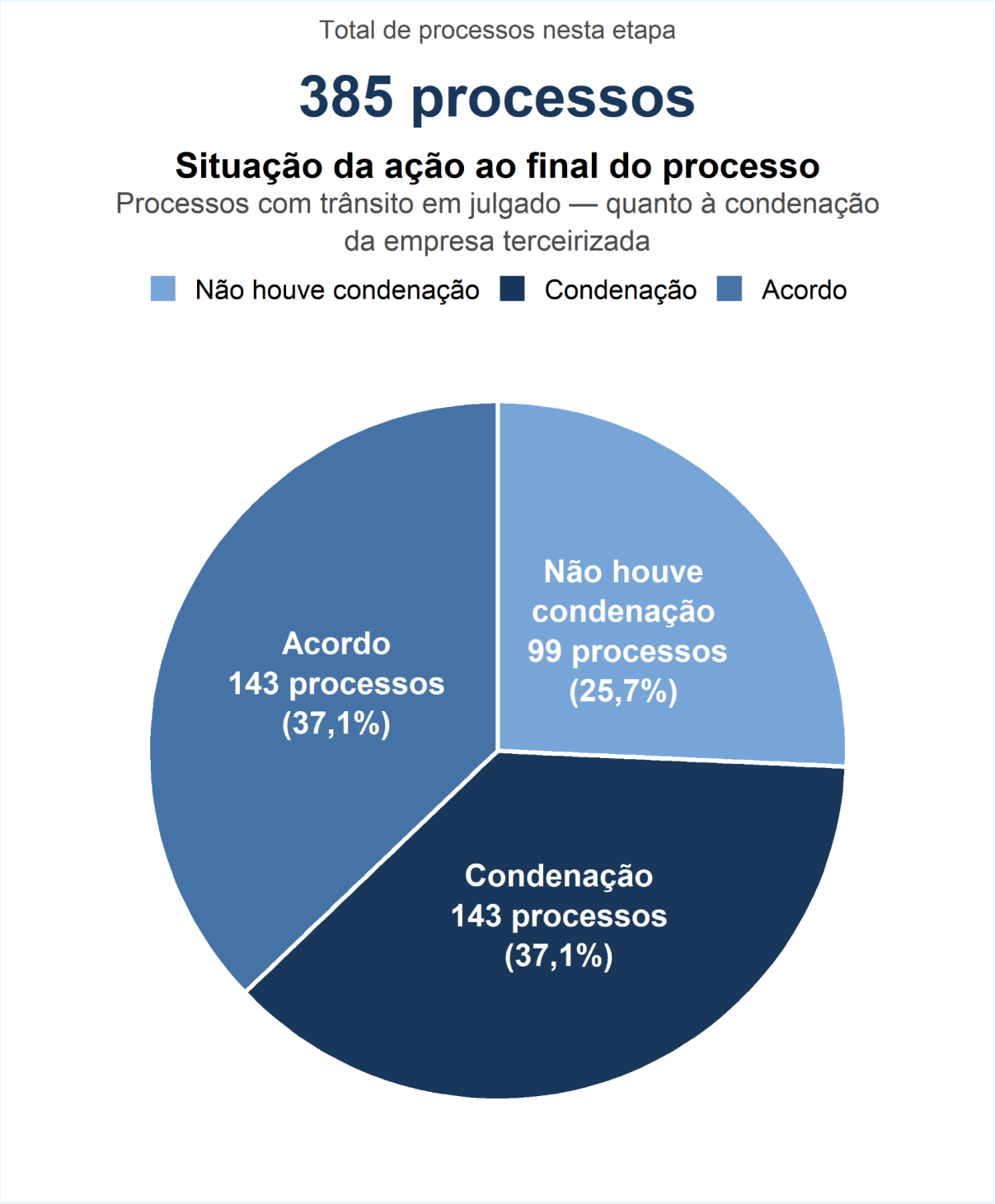
Em relação aos municípios, Mossoró concentra o maior número de processos (433; 41,7% do total), seguido por São Miguel (318; 30,6%) e Areia Branca (174; 16,8%). Juntos, esses três municípios respondem por 89,1% dos 1.038 processos identificados, enquanto os outros seis municípios da amostra somam apenas 10,9% do total.

Essa concentração pode estar relacionada, em parte, ao porte populacional e administrativo dos municípios, bem como a possíveis diferenças na estrutura de contratação de serviços terceirizados. Contudo, a confirmação dessas hipóteses exige dados complementares. Esses aspectos serão retomados na seção 4, ao se comparar o volume de processos de cada município com sua respectiva taxa de condenação subsidiária.

3.2 Situação final dos processos com trânsito em julgado e condenação subsidiária do município

Avança-se, nesta subseção, para o desfecho judicial dos 385 processos já transitados em julgado, de modo a identificar em que medida a condenação da empresa terceirizada resultou, também, na responsabilização subsidiária do município.

Figura 5 – Situação da ação ao final do processo, quanto à condenação da empresa (base: 385 processos)



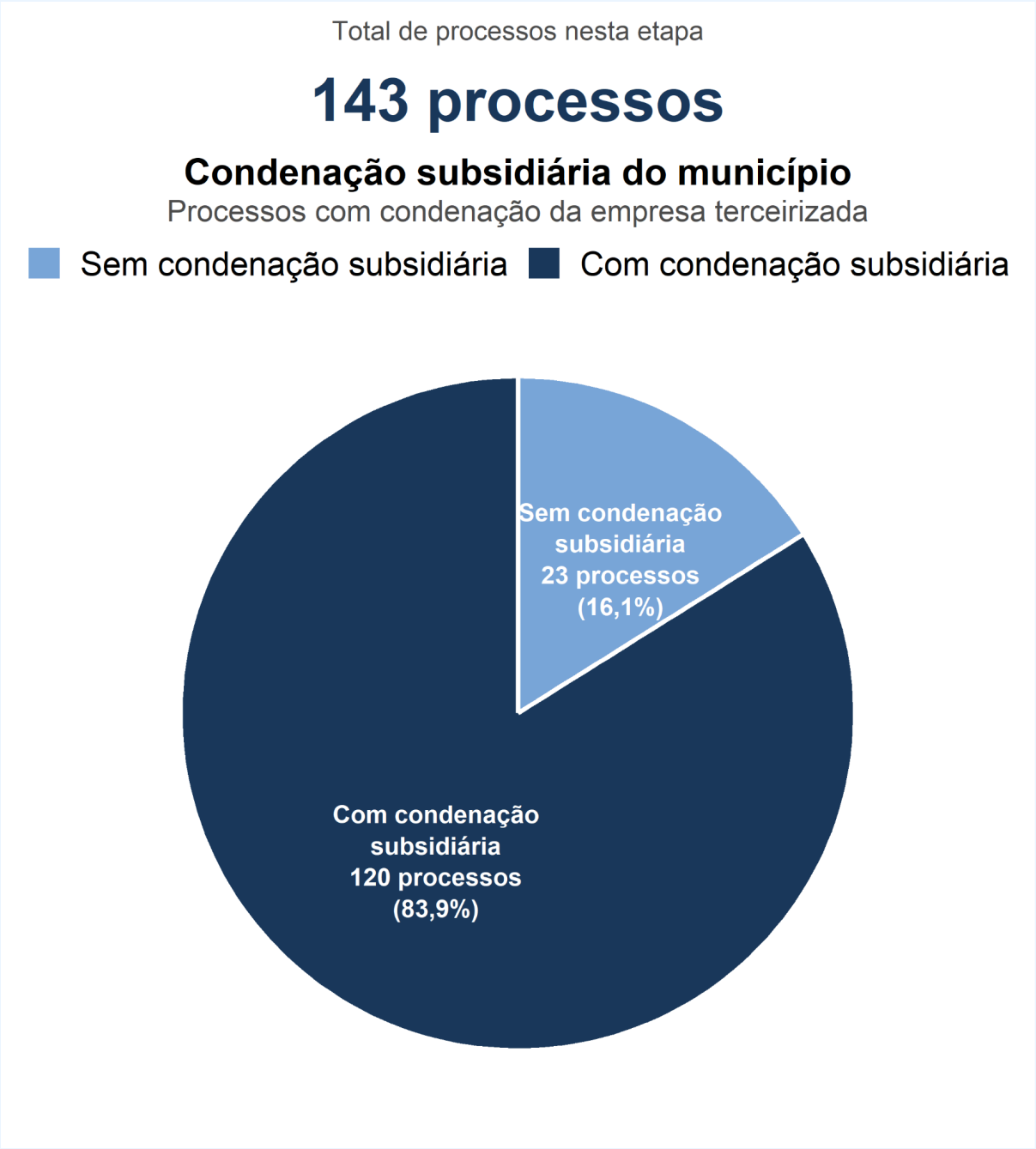
Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

Dos 385 processos com trânsito em julgado, 99 (25,7%) não resultaram em condenação da empresa terceirizada, em razão da improcedência dos pedidos; 143 (37,1%) resultaram em condenação; e

outros 143 (37,1%) foram resolvidos por meio de acordos homologados entre as empresas e os trabalhadores terceirizados.

Para os fins desta pesquisa, apenas os 143 processos em que houve efetivamente condenação da empresa terceirizada, excluídos aqueles resolvidos por acordo, foram submetidos à verificação da responsabilização subsidiária do município. Essa delimitação metodológica decorre do fato de que os acordos homologados entre as partes, em regra, não resultam em condenação subsidiária expressa do ente público. Embora sejam relevantes para dimensionar o universo de obrigações trabalhistas relacionadas à terceirização, os 143 processos resolvidos por acordo não integraram, portanto, a análise específica apresentada a seguir.

Figura 6 – Condenação subsidiária do município (base: 143 processos com condenação da empresa)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

Dos 143 processos em que houve condenação da empresa terceirizada, 120 (83,9%) também resultaram em condenação subsidiária do município, enquanto apenas 23 (16,1%) não implicaram a responsabilização do ente público.

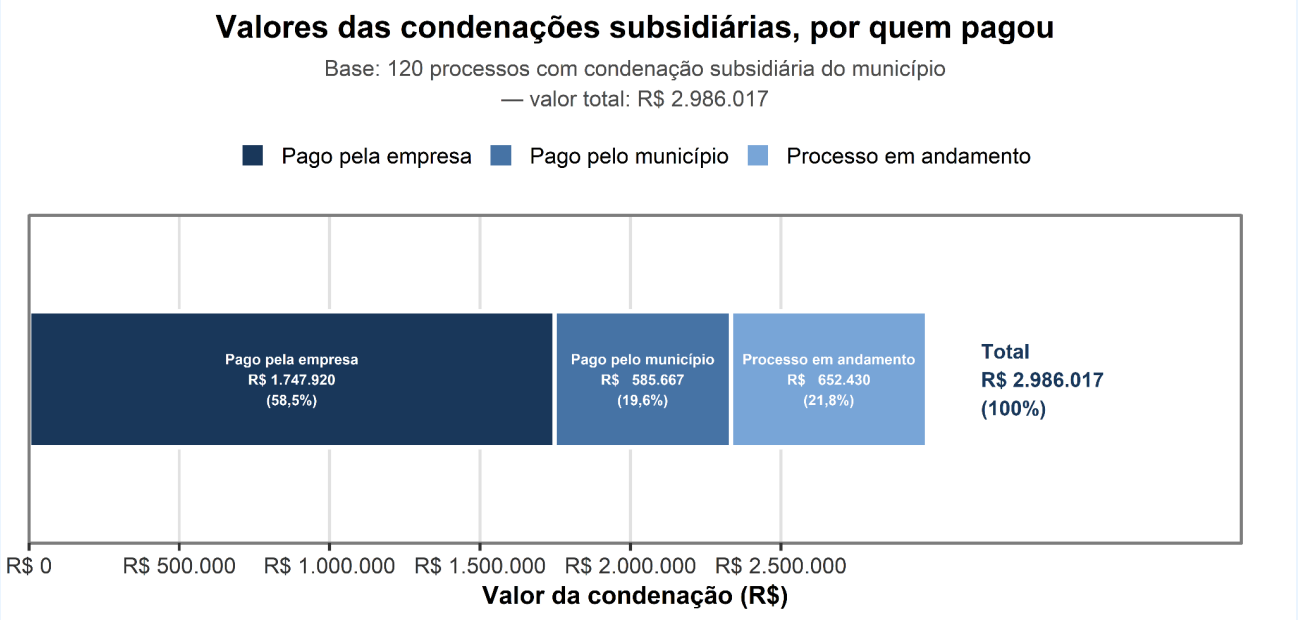
O percentual de condenações subsidiárias identificado evidencia a frequência com que os municípios foram responsabilizados nos processos analisados. Esse resultado deve ser interpretado à luz do entendimento consolidado na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), considerando que a confirmação da responsabilidade subsidiária do ente público não decorre automaticamente do inadimplemento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada, exigindo a análise quanto à ausência do seu dever de fiscalização.

Os 120 processos com condenação subsidiária confirmada compõem a amostra final desta pesquisa e fundamentam as análises financeiras e de concentração apresentadas nas subseções seguintes.

3.3 Montante financeiro das condenações subsidiárias (n = 120)

Identificada a amostra final de 120 processos com condenação subsidiária confirmada, procedeu-se ao levantamento dos valores financeiros envolvidos e de quem efetivamente arcou com o pagamento até a data da pesquisa.

Figura 7 – Valores das condenações subsidiárias, por quem pagou (base: 120 processos)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

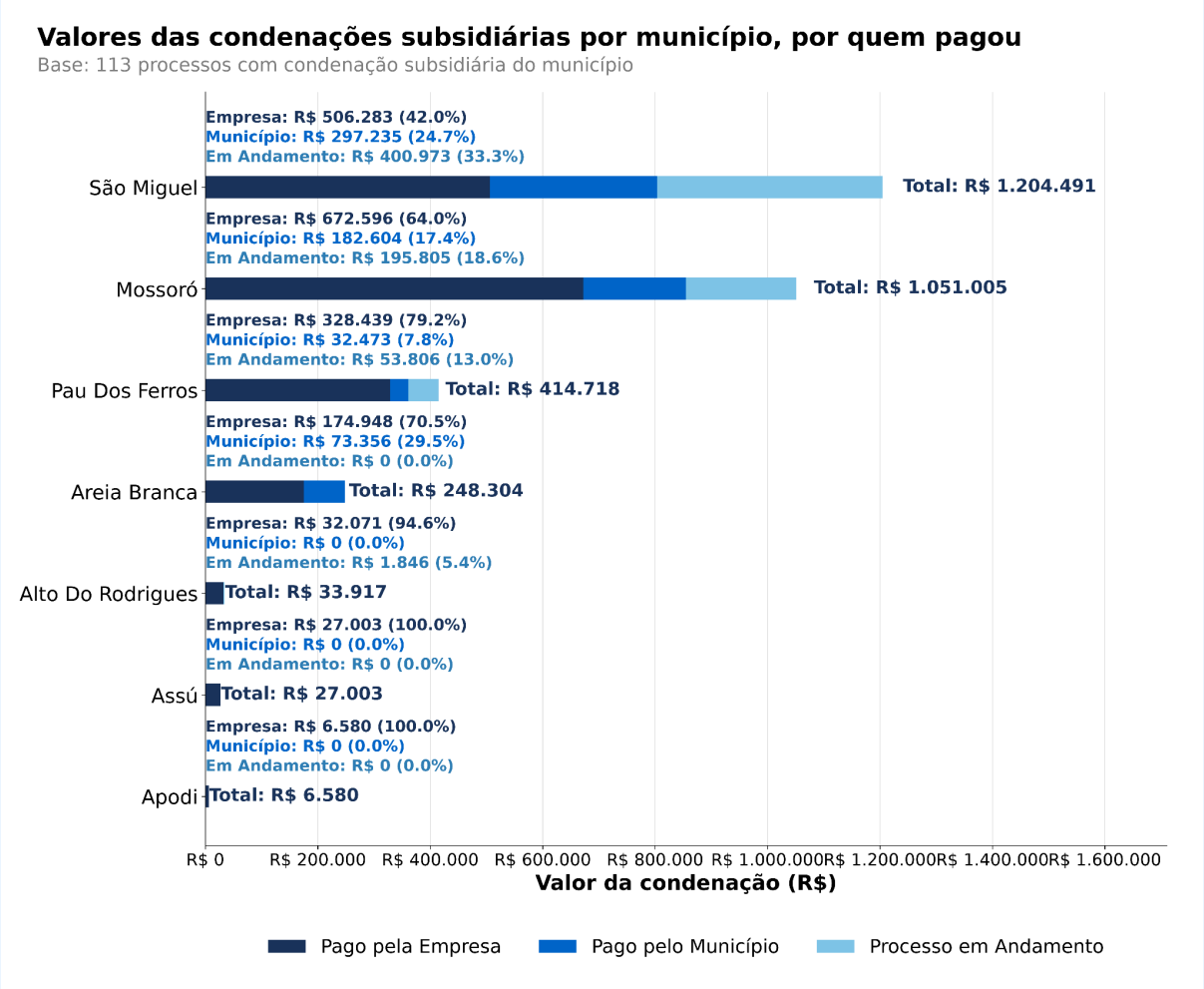
Dos 120 processos analisados, 113 apresentavam valores numéricos de condenação registrados nos autos, enquanto os sete restantes não permitiram a apuração de um valor específico até a data da coleta. Considerando os 113 processos com valores registrados, o montante total das condenações subsidiárias alcançou R$ 2.986.016,68.

Desse total, 58,5% (R$ 1.747.919,70, distribuídos em 72 processos) já haviam sido efetivamente pagos pelas próprias empresas terceirizadas; 19,6% (R$ 585.667,35, em 18 processos) haviam sido pagos diretamente pelos cofres municipais; e os 21,8% restantes (R$ 652.429,63, em 23 processos) permaneciam em discussão, por se referirem a processos ainda em fase de cumprimento de sentença na data da pesquisa.

Embora a maior parcela do montante apurado tenha sido suportada pelas empresas terceirizadas, indicando que o redirecionamento da execução aos municípios não se concretiza em todos os casos, o fato de quase um quinto do valor total já ter sido pago diretamente pelo erário municipal demonstra que o risco financeiro associado à terceirização não

é meramente hipotético. Trata-se de um impacto orçamentário efetivo, já materializado em pelo menos parte dos municípios pesquisados, o que reforça a importância do acompanhamento e da fiscalização dos contratos administrativos, bem como da adoção de medidas para a recuperação dos recursos públicos eventualmente despendidos.

Figura 8 – Valores das condenações subsidiárias por município, por quem pagou (base: 113 processos com valor registrado)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

A distribuição dos valores por município revela um padrão distinto daquele observado em relação ao volume de processos. São Miguel concentra o maior montante de condenações subsidiárias (R$

1.204.490,75), superando Mossoró (R$ 1.051.005,04), embora este último apresente maior número de processos na amostra final (46, contra 38 de São Miguel; ver seção 3.4). Essa diferença indica que o valor médio das condenações por processo é consideravelmente mais elevado em São Miguel do que em Mossoró.

Observa-se, ainda, uma variação significativa na proporção dos valores já pagos diretamente pelos municípios. Em São Miguel, 24,7% do montante total (R$ 297.234,70) já havia sido pago pelo próprio ente municipal, enquanto, em Mossoró, esse percentual correspondia a 17,4% (R$ 182.603,59). Da mesma forma, a parcela dos valores ainda em discussão é maior em São Miguel (33,3%) do que em Mossoró (18,6%). Essa diferença pode indicar que os processos envolvendo São Miguel apresentam, proporcionalmente, maior volume financeiro ainda pendente de resolução, embora não seja suficiente, isoladamente, para concluir que estejam em estágios de cumprimento de sentença menos avançados.

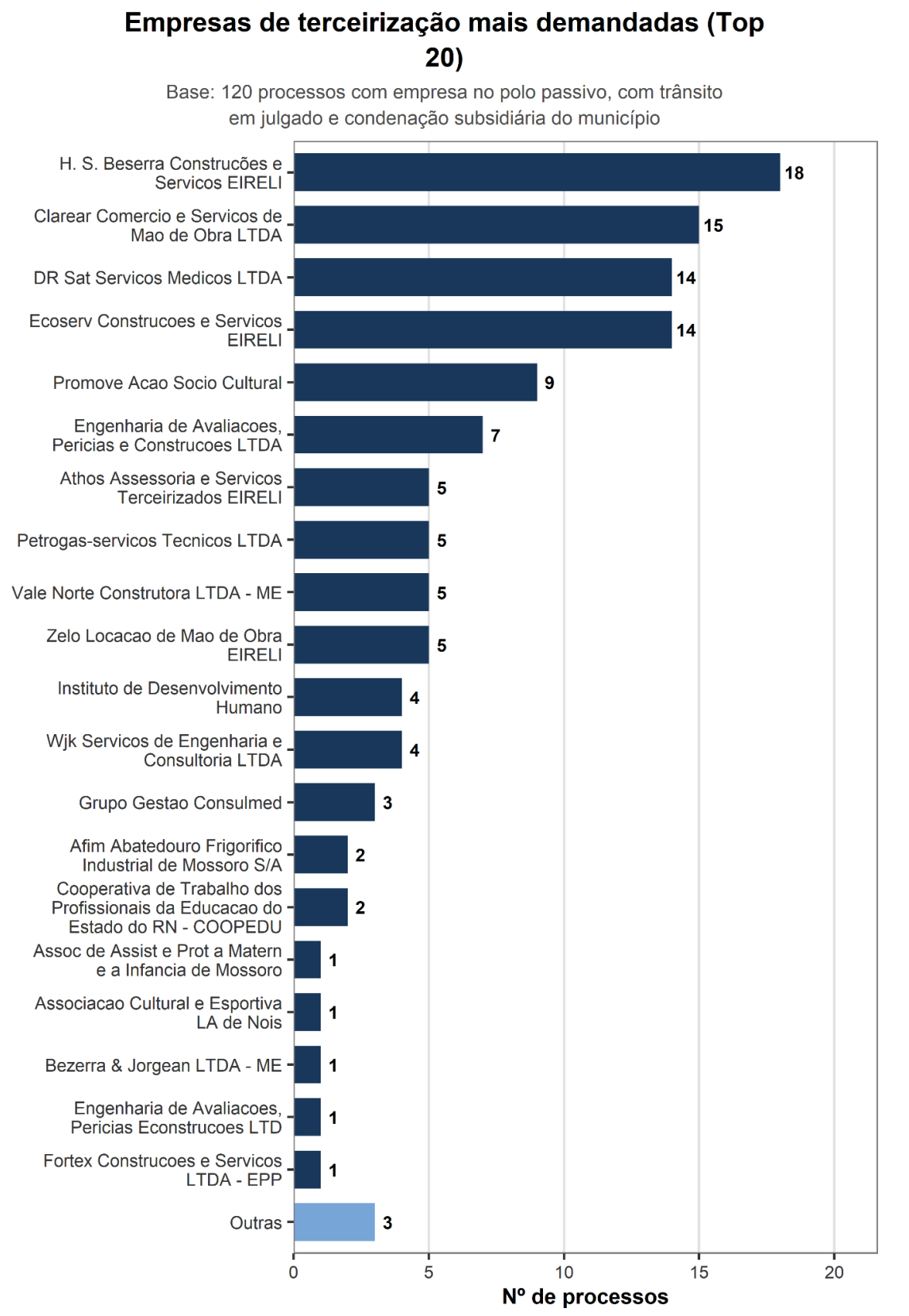
Em contraste, os municípios de Assú e Apodi, com apenas um processo cada na amostra final, tiveram a totalidade dos valores das respectivas condenações suportada pelas empresas terceirizadas, sem desembolso municipal registrado.

Pau dos Ferros e Areia Branca ocupam as posições seguintes. Em Pau dos Ferros, o total de condenações subsidiárias foi de R$ 414.718, dos quais R$ 328.439 (79,2%) foram pagos pela empresa, R$ 32.473 (7,8%) pelo município e R$ 53.806 (13,0%) permaneciam em andamento. Em Areia Branca, o total foi de R$ 248.304, com R$ 174.948 (70,5%) pagos pela empresa e R$ 73.356 (29,5%) pelo município, sem valores em andamento, o que representa a maior proporção de pagamento municipal entre os municípios da amostra. Alto do Rodrigues somou R$ 33.917, dos quais R$

32.071 (94,6%) foram pagos pela empresa e R$ 1.846 (5,4%) permaneciam em andamento, sem desembolso municipal. Coronel João Pessoa e Francisco Dantas não registraram condenação subsidiária na amostra.

3.4 Empresas e municípios mais recorrentes nas condenações subsidiárias (n = 120)

Figura 9 – Empresas de terceirização mais demandadas (Top 20, base: 120 processos com condenação subsidiária)



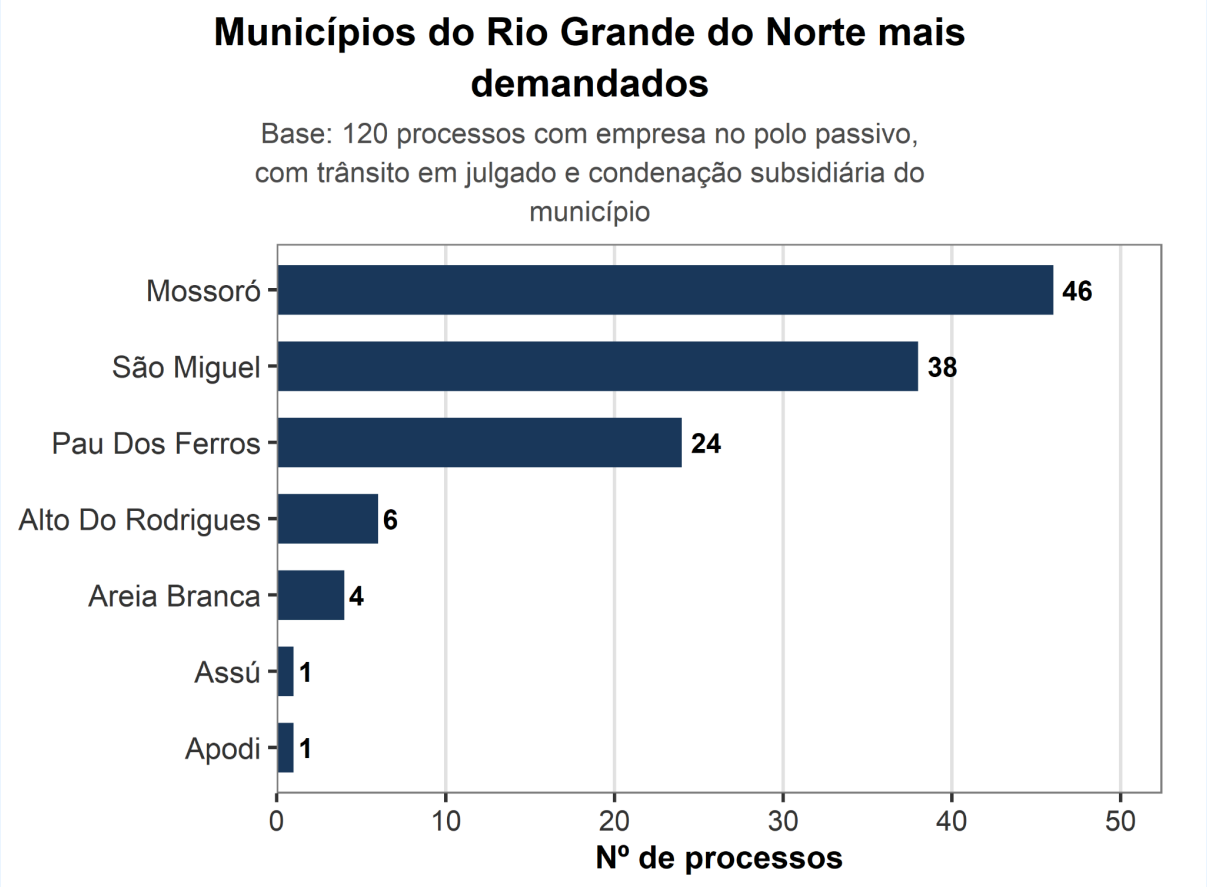
Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

Entre as empresas terceirizadas presentes nos 120 processos com condenação subsidiária dos municípios, destacam-se H. S. Beserra Construções e Serviços Eireli (18 processos, correspondentes a 15,0% da amostra), Clarear Comércio e Serviços de Mão de Obra Ltda. (15 processos, 12,5%), Dr. Sat Serviços Médicos Ltda. (14 processos, 11,7%) e Ecoserv Construções e Serviços Eireli (14 processos, 11,7%). Em conjunto, essas quatro empresas estão presentes em 50,8% dos processos analisados, evidenciando sua expressiva participação no conjunto de casos em que houve responsabilização subsidiária dos entes municipais.

Esse resultado ganha relevância quando comparado ao perfil geral da amostra de 1.038 processos, apresentado na Seção 3.1. A COOPEDU, principal litigante no levantamento geral, com 191 processos, figura em apenas dois dos 120 casos com condenação subsidiária, o que corresponde a aproximadamente 1,0% de seus processos na amostra geral. Em contrapartida, a H. S. Beserra, presente em 46 processos do levantamento inicial, aparece em 18 casos com condenação subsidiária, proporção de aproximadamente 39,1%.

Logo, a diferença entre esses percentuais indica uma concentração distinta das empresas no conjunto de processos com responsabilização municipal e suscita questões sobre possíveis relações entre o perfil das prestadoras de serviços, as características dos contratos administrativos e os procedimentos de fiscalização adotados pelos municípios. Essa associação, contudo, não permite estabelecer, isoladamente, uma relação causal, sendo necessário considerar as particularidades dos contratos e dos casos analisados. O tema será retomado na Seção 4, com o aprofundamento da discussão sobre os padrões identificados na amostra.

Figura 10 – Municípios do Rio Grande do Norte mais demandados (base: 120 processos com condenação subsidiária)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

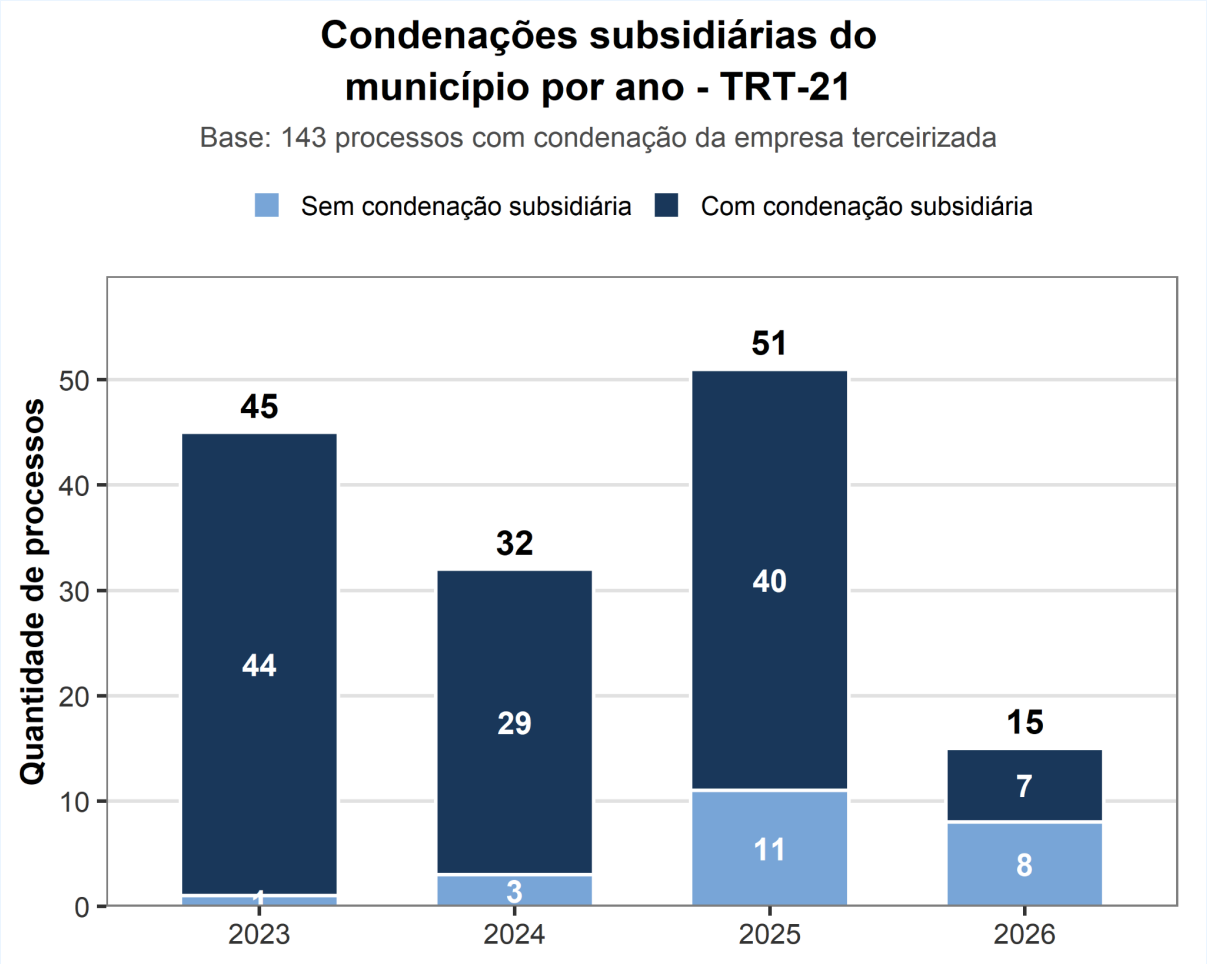
Na distribuição por município, Mossoró concentra o maior número de condenações subsidiárias, com 46 processos (38,3% da amostra final), seguido por São Miguel, com 38 (31,7%), e Pau dos Ferros, com 24 (20,0%). Em conjunto, esses três municípios correspondem a 90,0% dos 120 processos analisados nos quais foi identificada condenação subsidiária.

Assim como observado na distribuição por empresa, a comparação entre o volume geral de processos de cada município, apresentado na Seção 3.1, e o número de casos com condenação subsidiária revela diferenças relevantes nas proporções encontradas. Mossoró apresenta uma proporção de 10,6% (46 condenações em 433 processos da amostra geral), enquanto São Miguel registra 11,9% (38 em 318). Em Pau dos Ferros,

por sua vez, essa proporção alcança 29,6% (24 em 81 processos), percentual consideravelmente superior ao dos outros dois municípios.

Importa observar que a maior frequência de condenações subsidiárias não se explica apenas pelo maior volume absoluto de demandas judiciais. Isso porque, em Pau dos Ferros, mesmo com um número reduzido de processos em comparação aos municípios mais litigados, possui um percentual maior de condenações subsidiárias. Essa diferença pode sinalizar particularidades relacionadas à contratação e à fiscalização dos serviços terceirizados dos terceirizados neste município, cabível de verificação.

Figura 11 – Condenações subsidiárias do município por ano (base: 143 processos com condenação da empresa)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Coleta feita no mês de setembro de 2026.

A evolução anual das condenações subsidiárias, considerando os 143 processos em que houve condenação da empresa terceirizada, revela diferenças tanto no número de casos quanto na proporção de responsabilização dos municípios. Em 2023, dos 45 processos registrados, 44 também resultaram em condenação subsidiária do ente municipal. Em 2024, foram identificados 32 processos, dos quais 29 tiveram condenação subsidiária; em 2025, dos 51 processos, 40 apresentaram esse tipo de condenação. Já em 2026, foram contabilizados 15 processos, dos quais 7 resultaram em condenação subsidiária.

A proporção de condenações subsidiárias em relação ao total de processos de cada ano apresenta uma trajetória decrescente: 97,8% em 2023, 90,6% em 2024, 78,4% em 2025 e 46,7% em 2026. Essa redução pode estar relacionada a diferentes fatores, incluindo eventuais mudanças no padrão decisório do tribunal ou diferenças no estágio de tramitação e consolidação dos processos examinados.

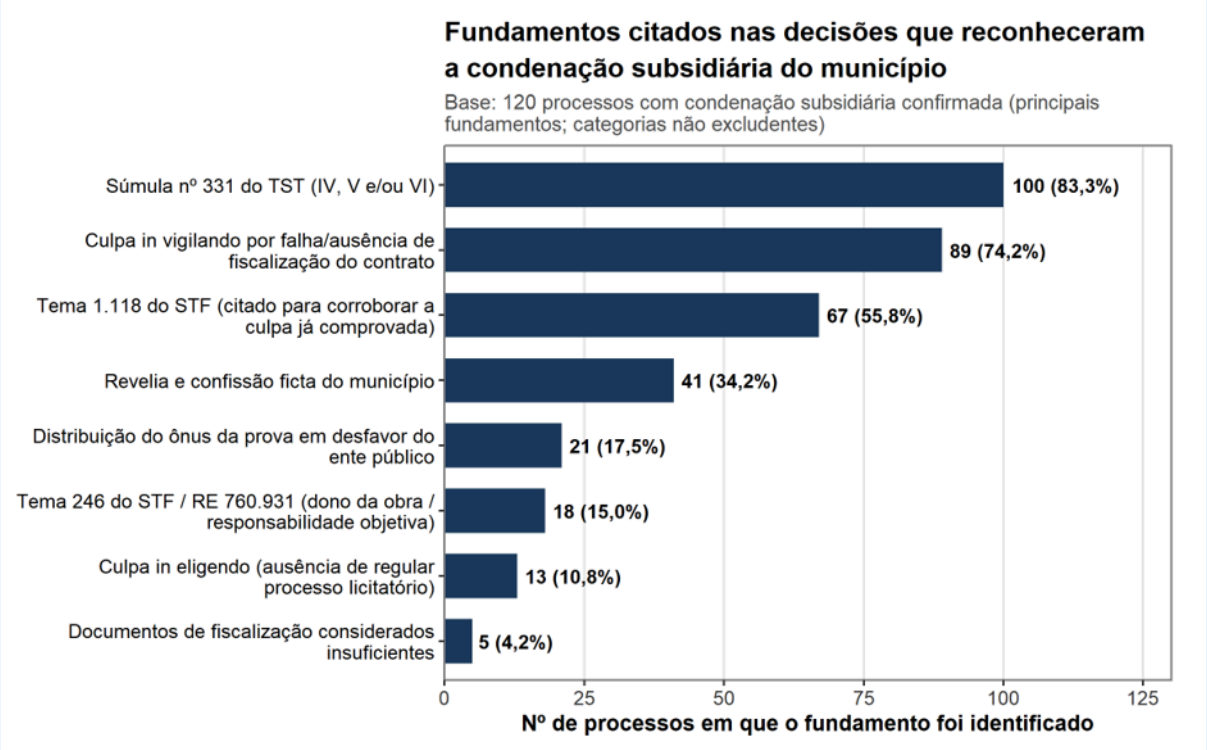
No caso de 2026, a menor proporção exige cautela interpretativa, especialmente pelos dados corresponderem ao período de janeiro a setembro. Assim, embora os dados revelem uma diminuição proporcional das condenações subsidiárias no período analisado, é necessário considerar a situação processual dos casos e a data de encerramento da coleta de dados.

3.5 Fundamentos das condenações e das não condenações subsidiárias (n = 143)

Para complementar a análise quantitativa das seções anteriores, realizou-se a leitura integral dos fundamentos jurídicos consignados nas sentenças e acórdãos dos 143 processos com condenação da empresa terceirizada (extraídos dos campos “motivo” e “observações” da planilha de coleta, Seção 2.6.5). O objetivo é categorizar e quantificar os argumentos utilizados pelo TRT21 tanto para reconhecer (n = 120) quanto para afastar (n = 23) a responsabilidade subsidiária municipal, servindo de base empírica para a Seção 4.3.

A categorização adotada não é mutuamente excludente: via de regra, cada decisão combina mais de um fundamento (por exemplo, a culpa *in vigilando* é normalmente amparada, ao mesmo tempo, na Súmula nº 331 do TST e nos efeitos da revelia). Por essa razão, os percentuais apresentados nos quadros 3 e 4 referem-se à frequência de menção de cada fundamento no conjunto de processos de cada grupo, e não a categorias estanques que somem 100%. Todos os 143 processos com condenação da empresa terceirizada (120 com condenação subsidiária do município e 23 sem essa condenação) dispunham de motivo e/ou observações registrados na planilha de coleta, de modo que os percentuais de cada grupo foram calculados sobre sua base integral (120 e 23, respectivamente), sem exclusões.

Quadro 3 – Fundamentos citados nas decisões que reconheceram a condenação subsidiária do município (n = 120)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, com base na leitura dos motivos e observações registrados para os 120 processos com condenação subsidiária confirmada.

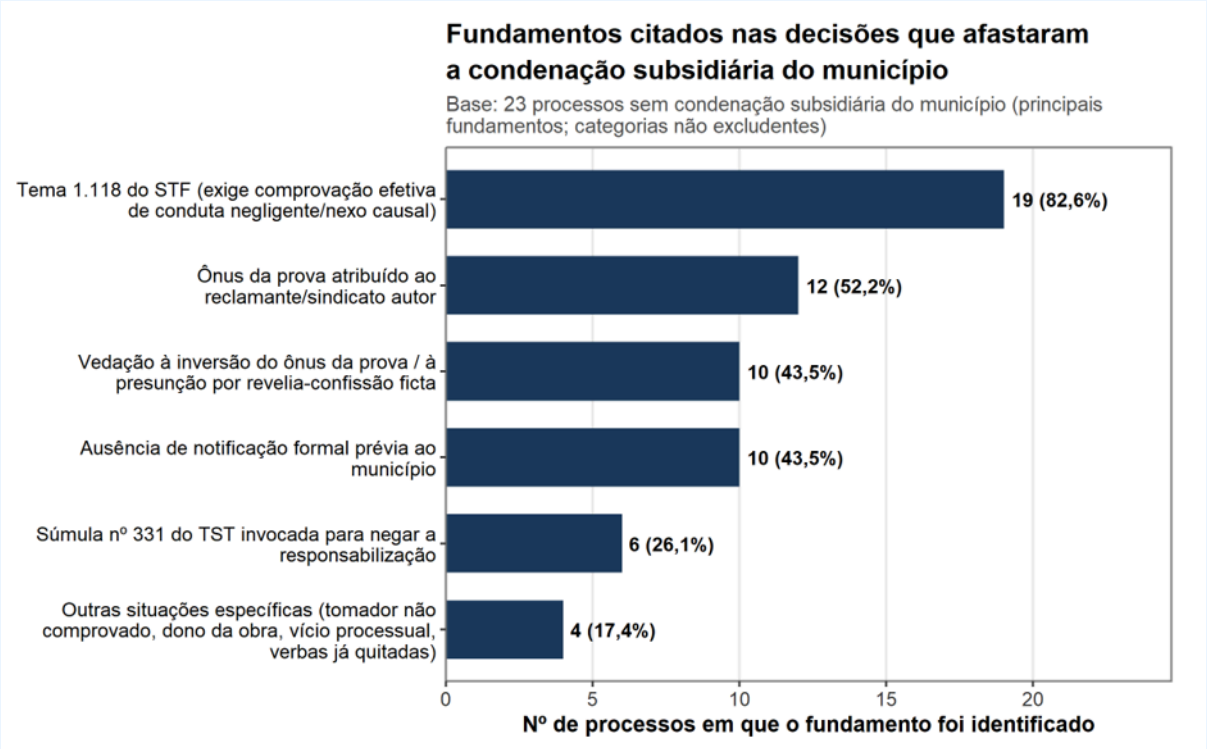
Observa-se que, nas condenações, o fundamento mais recorrente é a Súmula nº 331 do TST, presente em 100 dos 120 processos (83,3%), normalmente articulada à culpa *in vigilando* por falha ou ausência de fiscalização do contrato administrativo, identificada em 89 processos (74,2%): a decisão expressamente registrou que o município se beneficiou da mão de obra terceirizada e não comprovou a fiscalização eficaz do contrato.

Em 41 processos (34,2%), esse juízo sobre a fiscalização foi reforçado pelos efeitos da revelia e da confissão ficta decretadas contra o ente público por sua ausência à audiência, o que tornou incontroversa a terceirização e, na prática, dispensou a produção de prova específica sobre a omissão fiscalizatória.

Em 21 processos (17,5%), o fundamento decisório central foi a própria distribuição do ônus da prova, com a atribuição ao município do encargo de demonstrar a fiscalização, encargo do qual não se desincumbiu.

O Tema 1.118 do STF, embora mencionado em 67 processos (55,8%), não aparece nas condenações como fundamento autônomo, mas como referência normativa adicional, citada para reforçar que a culpa do ente público já havia sido comprovada nos autos.

Quadro 4 – Fundamentos citados nas decisões que afastaram a condenação subsidiária do município (n = 21 processos com motivo registrado, de um total de 23)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, com base na leitura dos motivos e observações registrados para os 23 processos sem condenação subsidiária do município.

No polo oposto, o fundamento dominante nas não condenações é a aplicação do Tema 1.118 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal

Federal, presente em 19 dos 23 processos sem condenação subsidiária (82,6%): a tese vinculante exige a comprovação efetiva, pelo trabalhador ou pelo sindicato autor, de conduta negligente ou nexo causal entre a omissão do ente público e o dano, vedando-se a responsabilização subsidiária amparada exclusivamente na inversão do ônus da prova ou na presunção decorrente da revelia (presente em 10 processos, 43,5%).

Em 10 processos (43,5%), o fundamento foi reforçado pela constatação de que não havia prova de notificação formal prévia do município sobre o descumprimento das obrigações trabalhistas pela prestadora.

Chama atenção que, em 82,6% desses 23 processos (19 de 23), a decisão foi proferida em 2025 ou 2026, o que sugere associação direta entre a mudança de entendimento e a consolidação da tese do Tema 1.118 do STF no período mais recente da amostra, tema retomado na Seção 4.3.

4. DISCUSSÃO

Esta seção discute os principais resultados da pesquisa, articulando os achados quantitativos à análise da dinâmica dos acordos judiciais e de suas implicações para a responsabilização dos municípios nos contratos de terceirização. Busca-se compreender a dimensão jurídica e financeira das condenações subsidiárias, bem como as diferenças observadas entre municípios e empresas e os efeitos dos acordos sobre a participação dos entes públicos nas demandas trabalhistas.

4.1 Síntese e implicações dos achados quantitativos

Os resultados apresentados na Seção 3 evidenciam cinco achados fundamentais, relacionados aos objetivos deste estudo. O primeiro diz respeito à frequência da condenação subsidiária dos municípios nos processos em que as empresas terceirizadas foram condenadas. Dos 143 processos com decisão desfavorável às prestadoras de serviços, 120 também resultaram na responsabilização subsidiária do ente público, correspondendo a 83,9% dos casos (Seção 3.2). Esse resultado evidencia a relevância da responsabilidade subsidiária no conjunto analisado e reforça a importância da fiscalização dos contratos administrativos.

O segundo achado refere-se à dimensão financeira das condenações. Dos R$ 2.986.016,68 identificados nos 113 processos com valores registrados, 41,4% correspondem a valores já suportados pelos municípios ou ainda sujeitos à definição de responsabilidade quanto ao pagamento. Desse total, 19,6% foram pagos pelos entes municipais,

enquanto 21,8% permaneciam em discussão ou em fase de execução, conforme os dados apresentados na Seção 3.3. A distinção entre valores efetivamente desembolsados e valores ainda pendentes é fundamental para dimensionar o impacto financeiro das condenações, evitando equiparar obrigações já pagas a montantes cujo desfecho ainda não estava definido.

Esse cenário ganha relevância diante do fato de que 62,9% dos 1.038 processos identificados não haviam transitado em julgado até a data da pesquisa (Seção 3.1). Considerando que a análise da condenação subsidiária se concentrou nos processos com trânsito em julgado, é possível que o avanço da tramitação das demais ações altere o quantitativo de condenações e os valores financeiros identificados. Essa possibilidade, contudo, deve ser compreendida como uma perspectiva, e não como um resultado necessariamente esperado, pois o desfecho dos processos dependerá das circunstâncias de cada caso e das decisões judiciais proferidas.

O terceiro achado decorre da comparação entre o volume geral de processos de cada município e a proporção de condenações subsidiárias identificadas (Seção 3.4). Embora Mossoró e São Miguel concentrem a maior quantidade de processos, Pau dos Ferros, com 81 dos 1.038 casos da amostra geral, apresenta proporção de condenação subsidiária de 29,6%, superior à observada em Mossoró (10,6%) e São Miguel (11,9%). Essa diferença indica que a frequência relativa das condenações não acompanha necessariamente o volume total de demandas judiciais de cada município. O resultado suscita questões sobre possíveis diferenças nas características dos contratos, na atuação processual dos entes públicos e

nos procedimentos de fiscalização contratual, exigindo investigação complementar.

O quarto achado evidencia diferenças expressivas entre as empresas terceirizadas presentes nos processos com condenação subsidiária. A COOPEDU, que concentra o maior número de processos na amostra geral, com 191 casos, aparece em apenas dois dos 120 processos com responsabilização subsidiária municipal. Em contrapartida, a H. S. Beserra Construções e Serviços Eireli, presente em 46 processos da amostra geral, figura em 18 casos dessa natureza, correspondendo a 39,1% de seus processos identificados no levantamento inicial.

Essa diferença entre os resultados aponta para uma distribuição desigual das empresas no conjunto de processos com condenação subsidiária e suscita hipóteses sobre a influência do ramo de atividade, do perfil das prestadoras e das condições de execução contratual. A verificação dessas possíveis relações, inclusive quanto à celebração de acordos sem condenação subsidiária, dependerá de análise qualitativa dos julgados e de comparação das características dos contratos e das decisões judiciais.

Por fim, o quinto achado diz respeito à evolução temporal das condenações subsidiárias (Seção 3.4). Os dados mostram diferenças na quantidade de processos e na proporção de responsabilização municipal ao longo do período analisado, com redução proporcional nos casos de 2026. A redução progressiva da proporção de condenações subsidiárias constitui um achado relevante, embora não permita afirmar, isoladamente, que houve mudança no padrão decisório do tribunal. Apesar da possível influência da data da coleta e do estágio de tramitação dos processos, essa tendência merece investigação específica para verificar se está associada a

alterações nas decisões judiciais ou a outros fatores relacionados à responsabilização dos municípios.

Em conjunto, os achados demonstram a relevância jurídica, financeira e administrativa da responsabilização subsidiária dos municípios nos contratos de terceirização examinados. Também evidenciam a necessidade de aprofundar a investigação sobre as diferenças observadas entre municípios e prestadoras de serviços, bem como de aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização contratual e os procedimentos de acompanhamento dos pagamentos decorrentes das condenações.

Nesse sentido, as recomendações apresentadas na Seção 5 buscam contribuir para o fortalecimento dos controles administrativos e para a recuperação de recursos públicos eventualmente devidos aos municípios, observados os requisitos jurídicos aplicáveis a cada situação.

4.2 A dinâmica e a concentração dos acordos judiciais

A análise dos processos evidencia que os acordos judiciais constituem uma estratégia recorrente de encerramento das reclamações trabalhistas envolvendo empresas terceirizadas. No conjunto examinado, foram identificadas 143 composições judiciais, com concentração expressiva em determinadas prestadoras de serviços.

A Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Educação do Estado do RN (COOPEDU) responde por 92 acordos (39,1% do total), seguida pela Clarear Comércio e Serviços de Mão de Obra Ltda., com 28; pela Zelo Locação de Mão de Obra Eireli, com 26; pela Athos Assessoria e Serviços Terceirizados Eireli, com 16; e pela Engenharia de Avaliações, Perícias e

Construções Ltda., com 15. Juntas, essas cinco empresas concentram 177 acordos, correspondentes a 75,3% do total identificado.

Além da frequência das conciliações, chamou a atenção o modo como esses acordos repercutem sobre a participação dos municípios nas demandas. Em todos os casos observados na amostra em que houve negociação entre o trabalhador terceirizado e a empresa contratada, o acordo homologado continha cláusula expressa de exclusão do município do polo passivo. Com isso, o processo era encerrado em relação à devedora principal, sem que a responsabilidade subsidiária do município fosse necessariamente examinada ou mantida no âmbito daquela demanda.

Essa dinâmica também foi identificada em situações nas quais já havia sentença reconhecendo a responsabilidade subsidiária do município. Mesmo após o reconhecimento judicial de falhas no dever de fiscalização contratual, a celebração de acordo posterior, inclusive durante o cumprimento provisório da sentença, resultava na exclusão expressa do ente público.

Outro aspecto relevante diz respeito ao eventual descumprimento desses acordos. Nos casos examinados, a execução forçada do acordo não implicava o retorno automático do município ao polo passivo. Desse modo, mesmo quando a empresa deixava de cumprir a obrigação assumida, a cobrança judicial dos valores acordados prosseguia sem que isso, por si só, reabrisse a discussão sobre a responsabilidade do ente público. Na prática, a exclusão do município permanecia.

Esse conjunto de situações evidencia uma questão importante para a análise da terceirização no serviço público: embora os acordos contribuam para solucionar conflitos individuais e possam facilitar a

satisfação dos créditos trabalhistas, seus efeitos processuais também podem limitar a continuidade da discussão sobre a responsabilidade dos municípios.

Do ponto de vista da gestão pública, a recorrência desses acordos reforça a importância de os municípios acompanharem sistematicamente os contratos de terceirização e os litígios trabalhistas envolvendo suas contratadas. Isso porque a sucessão de acordos judiciais nos termos analisados, mesmo diante de posterior descumprimento, pode dificultar a identificação e a aplicação de sanções administrativas, como a retenção de pagamentos, a aplicação de multas, a declaração de inidoneidade ou o impedimento de licitar. Essa dificuldade pode contribuir para que as mesmas empresas continuem celebrando ou renovando contratos com a Administração Pública, perpetuando o ciclo de passivos trabalhistas.

4.3 Razoabilidade, uso dúplice de fundamentos e distribuição do ônus da prova

A categorização da Seção 3.5 permite ir além da simples contagem de fundamentos. A pergunta central desta seção é outra: quando um juiz cita determinado argumento, ele aponta quase sempre para o mesmo resultado, ou pode levar tanto à condenação quanto à absolvição do município? Essa distinção importa porque separa os fundamentos que funcionam como critérios técnicos razoavelmente estáveis dos fundamentos que, na prática, servem de ponto de disputa entre as partes.

Para responder a essa pergunta, a análise segue quatro eixos: a razoabilidade das justificativas adotadas pelos juízos, o grau de convergência ou contradição de cada argumento quando citado em

decisões com desfechos diferentes, o papel do Tema 1.118 do STF e da distribuição do ônus da prova, e a evolução desse padrão ao longo do tempo.

4.3.1 Razoabilidade das decisões

De modo geral, as decisões analisadas são bem fundamentadas. Elas seguem a Súmula nº 331 do TST e o Tema 1.118 do STF e amarram a condenação subsidiária a elementos concretos dos autos, como a ausência de documentos de fiscalização ou a revelia do ente público. Como regra, não há responsabilização automática do município pelo simples inadimplemento da empresa terceirizada.

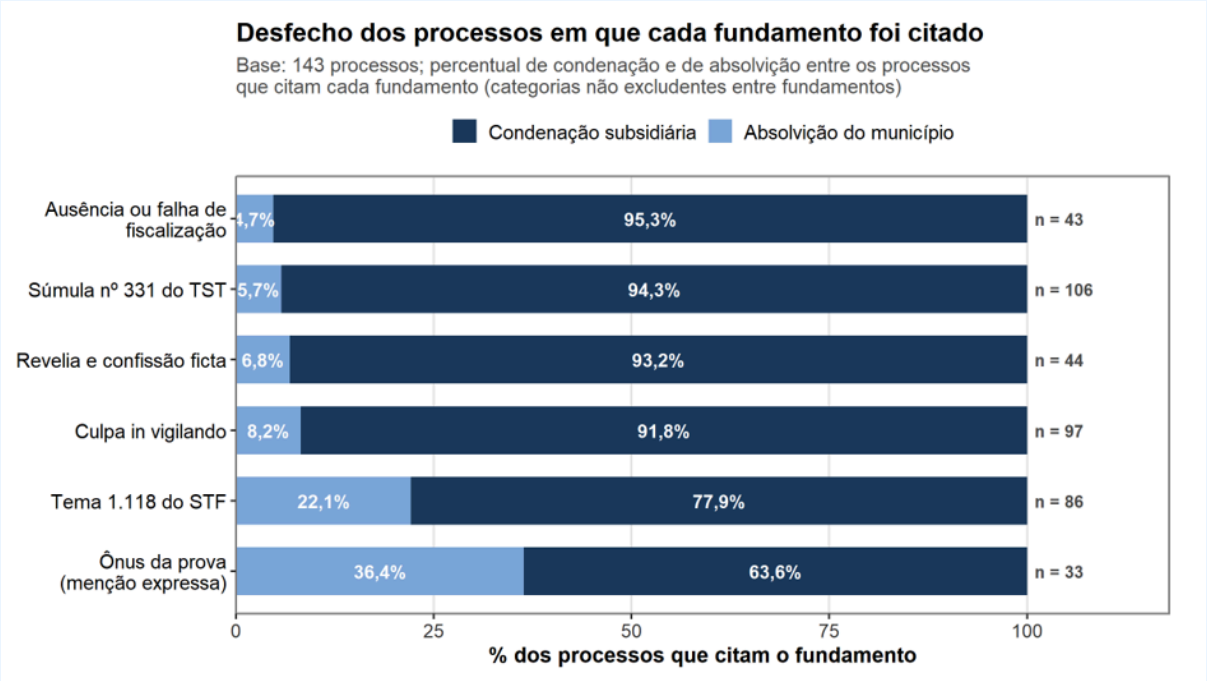
Ainda assim, há oscilação em casos muito parecidos. Processos envolvendo o mesmo município e a mesma empresa terceirizada, como os da Clarear Comércio e Serviços em Mossoró, tiveram desfechos opostos. A diferença não estava na conduta do município, mas em qual parte conseguiu produzir prova sobre a fiscalização do contrato.

4.3.2 Quais argumentos convergem e quais se contradizem

Esse achado leva a uma pergunta mais ampla: quando um fundamento aparece na sentença, ele costuma levar sempre ao mesmo resultado, ou é usado indistintamente para condenar ou absolver? Para responder, cruzaram-se os principais argumentos citados nos 143 processos com o desfecho de cada um, sem separar previamente os processos em condenação e absolvição.

O resultado mostra dois grupos bem distintos. Alguns fundamentos são fortemente convergentes: quando aparecem na decisão, quase sempre acompanham a condenação do município. Outros dois se comportam de forma muito diferente, aparecendo em proporção relevante nos dois desfechos.

Quadro 5- Desfecho dos processos em que cada fundamento foi citado (base: 143 processos; percentuais de condenação e de absolvição entre os processos que citam cada fundamento)



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A ausência ou falha de fiscalização, a Súmula nº 331 do TST, a revelia e a confissão ficta e a culpa *in vigilando* funcionam, na prática, como indicadores bastante confiáveis do desfecho do processo: quando citados, a condenação acompanha em mais de nove em cada dez casos.

O Tema 1.118 do STF já se comporta de outro jeito. Ele aparece em 86 processos, mas acompanha a condenação em 77,9% dos casos e a

absolvição em 22,1%. Mais de um em cada cinco processos que citam o Tema 1.118 terminou em absolvição do município, contra apenas um em vinte entre os que citam a ausência de fiscalização.

Ainda mais equilibrada é a menção expressa ao ônus da prova, presente em 33 processos, com 63,6% de condenação e 36,4% de absolvição. É esse fundamento que funciona como o verdadeiro ponto de disputa entre as partes: o mesmo instituto jurídico, citado em termos semelhantes, leva a resultados opostos dependendo de a quem o juízo atribui o dever de provar a fiscalização.

4.3.3 O que diz o Tema 1.118 do STF e o uso dúplice da revelia

O Tema 1.118 é a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a responsabilidade subsidiária de entes públicos em contratos de terceirização. Segundo essa tese, a responsabilidade do ente público não decorre automaticamente do inadimplemento da empresa contratada. É preciso provar, de forma efetiva, que o poder público agiu de forma negligente na fiscalização do contrato, ou que existe nexo causal entre essa omissão e o dano sofrido pelo trabalhador. Assim, o tema veda a inversão do ônus da prova em desfavor da Administração Pública e a presunção de culpa baseada apenas na revelia.

Esse uso dúplice fica especialmente claro no caso da revelia e da confissão ficta. Nas condenações, a ausência do município à audiência costuma ser tratada como prova suficiente de que ele não fiscalizou o contrato. Presume-se a culpa *in vigilando* a partir do próprio silêncio processual do ente público, em 41 dos 120 processos com condenação subsidiária.

Decisões recentes de absolvição, porém, afastam esse raciocínio. O argumento usado é que o Tema 1.118 do STF passou a exigir um requisito procedimental objetivo: a notificação formal prévia do ente público sobre o descumprimento das obrigações trabalhistas, ainda durante a execução do contrato. Sem essa notificação, não se pode presumir que o município agiu de forma negligente, nem mesmo quando ele deixa de comparecer à audiência. É o que diz, por exemplo, a decisão do processo 0000155-86.2025.5.21.0011, de São Miguel, ao afirmar que esse requisito "afasta a incidência e os efeitos de qualquer revelia ou confissão ficta na matéria".

Em outras palavras, a mesma inércia processual do município significa coisas opostas dependendo da data da decisão. Antes, bastava para presumir a culpa. Depois, deixou de bastar, porque passou a exigir também a prova de que o trabalhador avisou previamente a Administração.

Com a Súmula nº 331 do TST acontece algo parecido, embora menos acentuado. Ela fundamenta 83,3% das condenações, mas também aparece em 26,1% das absolvições, quando é citada justamente para afastar a responsabilidade, por falta de prova da culpa do município. O arcabouço normativo é o mesmo nos dois casos. O que muda é a quem a decisão atribui o ônus de provar a fiscalização.

4.3.4 O ônus da prova como variável determinante

A distribuição do ônus da prova é a variável que mais explica o resultado dos 143 processos. Nos 120 casos de condenação subsidiária, coube ao município provar que fiscalizou o contrato. Como ele não produziu essa prova, quase sempre por ausência total de qualquer

documento de fiscalização e, em 4,2% dos casos, por apresentar documentos insuficientes, a condenação foi a consequência direta.

Nos 23 processos de absolvição, a lógica se inverteu. O ônus de provar a conduta negligente do município passou a recair sobre o trabalhador ou o sindicato autor, em 52,2% dos casos, com proibição expressa de inverter esse encargo em 43,5% deles.

4.3.5 A evolução temporal

Essa mudança se concentra em 2025 e 2026, mas vale perguntar se ela não é apenas reflexo de ter havido mais processos nesses anos. Os números não confirmam essa hipótese. A proporção de absolvições sobre o total de processos de cada ano cresceu de forma constante: 2,2% em 2023, 9,4% em 2024, 21,6% em 2025 e 53,3% em 2026.

Essa proporção subiu mesmo em 2026, justamente o ano com o menor número total de processos da amostra, o que afasta a ideia de que o aumento das absolvições decorre simplesmente de um volume maior de ações naquele período. A leitura mais consistente com os dados é que o TRT-21 passou a aplicar de forma crescente a tese do Tema 1.118 do STF, deslocando o ônus da prova do município para o trabalhador. Não há, na amostra, qualquer indício de que os municípios tenham passado a fiscalizar melhor os contratos de terceirização nesse período.

Cabe registrar que a amostra de 2026 é a mais reduzida, com 15 processos, e corresponde a um ano ainda em curso na data da coleta. Isso recomenda cautela na extrapolação desse percentual para os próximos anos, embora a tendência de alta já apareça com clareza desde 2023.

Por fim, o uso de argumentos semelhantes para condenar ou absolver o município também pode refletir o entendimento pessoal de cada julgador, e não apenas a mudança de tese do STF. Isso reforça a necessidade de uniformização sobre a quem cabe o ônus da prova nesses casos, como forma de dar mais previsibilidade e segurança jurídica tanto aos trabalhadores quanto à Administração Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta seção sintetiza os resultados da análise de 1.385 processos trabalhistas relacionados à terceirização de serviços em dez municípios do oeste potiguar, ajuizados entre 2023 e 2026 e consultados em setembro de 2026. Partindo da premissa de que a precarização das relações de trabalho terceirizadas alimenta a judicialização e, com ela, a multiplicação de condenações subsidiárias, esta seção retoma os objetivos da pesquisa para apresentar um diagnóstico da extensão desse fenômeno, do montante financeiro envolvido e dos fundamentos que levam a Justiça do Trabalho a responsabilizar os entes públicos.

Examinam-se, ainda, a dinâmica dos acordos judiciais e a ausência de medidas de ressarcimento ao erário, como as ações regressivas. Por fim, formulam-se recomendações voltadas ao aprimoramento da fiscalização contratual, à capacitação dos agentes públicos e à recuperação dos valores despendidos pelos cofres municipais.

5.1 Diagnóstico em face da extensão da judicialização e a condenação subsidiária dos municípios potiguares

Os dados consolidados indicam que a judicialização das relações de trabalho terceirizadas está associada à ocorrência recorrente de condenações subsidiárias de municípios do Rio Grande do Norte. Entre os processos transitados em julgado, em 143 houve condenação da empresa terceirizada e, em 120 deles (83,9%), o município também foi responsabilizado subsidiariamente. Esse percentual evidencia a frequência

com que a condenação da empresa se estende ao ente público. Cabe ressalvar, contudo, que ele se refere apenas à parcela dos processos já definitivamente julgados: 62,9% dos 1.038 processos com empresa terceirizada no polo passivo ainda aguardavam decisão definitiva, de modo que esse quadro pode se alterar.

A jurisprudência do TRT-21 evidencia a aplicação do entendimento consolidado pelo TST na Súmula nº 331. Segundo as decisões analisadas, a condenação do ente público decorre do descumprimento do dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos, caracterizando-se a omissão municipal no acompanhamento do cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas, como o pagamento de salários e demais verbas, o recolhimento de encargos e outros direitos dos trabalhadores terceirizados.

Essa responsabilização, no entanto, não se distribui de maneira uniforme. Em termos de volume, a judicialização concentra-se em poucos municípios: Mossoró (433 processos), São Miguel (318) e Areia Branca (174) reúnem 89,1% dos 1.038 processos identificados. Quando se considera, porém, a proporção de condenações subsidiárias em relação ao total de processos de cada município, o cenário muda: Pau dos Ferros, com 81 processos, apresenta taxa de 29,6%, superior às de Mossoró (10,6%) e São Miguel (11,9%). Como o denominador inclui processos ainda sem decisão definitiva, esses percentuais devem ser lidos com cautela. Ainda assim, indicam que a frequência da responsabilização não acompanha apenas o volume de demandas, o que sugere diferenças nas características dos contratos e nos procedimentos de fiscalização adotados em cada município.

A mesma desigualdade aparece entre as empresas. As prestadoras que mais figuram nos processos em geral não são, necessariamente, as que mais aparecem nas condenações subsidiárias: algumas, como a COOPEDU, concentram grande volume de ações, mas raramente figuram nessas condenações, ao passo que outras, com menos processos, estão presentes em boa parte delas.

Parte dessa diferença pode decorrer da forma de encerramento dos processos, já que a COOPEDU responde por 39,1% dos acordos identificados e os acordos homologados continham cláusula de exclusão do município. Ainda assim, o contraste reforça a hipótese de que o risco de responsabilização está associado ao perfil das prestadoras, às condições de execução contratual e à qualidade da fiscalização exercida pelos municípios.

5.2 Identificação do montante financeiro das condenações

A mensuração dos valores apurados evidencia o impacto financeiro das condenações subsidiárias para os municípios analisados. Dos 120 processos com condenação subsidiária confirmada, 113 apresentavam valores registrados nos autos, os quais somam R$ 2.986.016,68. Esse montante expõe as prefeituras à obrigação de responder pelos débitos das empresas contratadas nos casos em que a fiscalização contratual não é comprovada.

Desse total, as empresas terceirizadas pagaram R$ 1.747.919,70 (58,5%), o que mostra que o redirecionamento da execução aos municípios não ocorre em todos os casos. As prefeituras, por sua vez, desembolsaram R$ 585.667,35 (19,6%) para cobrir débitos trabalhistas não adimplidos pelas

contratadas. Os R$ 652.429,63 restantes (21,8%) referem-se a processos ainda em fase de cumprimento de sentença, razão pela qual o responsável final pelo pagamento ainda não estava definido.

O impacto financeiro concentra-se em poucos municípios. São Miguel (R$ 1.204.491) e Mossoró (R$ 1.051.005) respondem, juntos, por cerca de três quartos do montante total, seguidos por Pau dos Ferros (R$ 414.718) e Areia Branca (R$ 248.304); os demais municípios registraram valores bem menores. O detalhamento por município e por responsável pelo pagamento encontra-se na Seção 3.3.

Em resumo, os dados indicam que a responsabilização subsidiária das prefeituras gera perdas financeiras reais para os municípios. Embora as empresas terceirizadas tenham quitado a maior parte dos valores apurados (58,5%), cerca de um quinto do montante (19,6%) foi pago diretamente com recursos públicos. Quando a fiscalização contratual falha, o dinheiro orçamentário que poderia financiar serviços essenciais à população passa a ser utilizado para quitar débitos trabalhistas das contratadas. Além disso, outros 21,8% do montante ainda estavam em fase de cumprimento de sentença, de modo que o prejuízo municipal pode aumentar caso as empresas não realizem o pagamento ao final das execuções.

Para conter essa perda de recursos e aprimorar a gestão dos contratos, é necessário compreender as razões jurídicas que fundamentam as condenações. A prevenção do impacto orçamentário depende, em grande medida, do conhecimento das premissas em que se baseia a responsabilização do ente público.

5.3 Fundamentos da responsabilização subsidiária do ente público

O exame das sentenças proferidas pela Justiça do Trabalho indica que as condenações impostas às prefeituras estão relacionadas a falhas administrativas e processuais que poderiam ser evitadas. Um dos principais fundamentos identificados é a ausência de provas documentais da fiscalização do contrato pelo município, o que evidencia possível omissão no dever de acompanhar a execução dos serviços e o cumprimento das obrigações trabalhistas.

Os magistrados apontam que os entes municipais deixam de apresentar em juízo relatórios periódicos de acompanhamento, folhas de pagamento atestadas, comprovantes de recolhimento do FGTS e outros documentos que demonstrem a regularidade da execução contratual. A simples alegação de que o contrato foi fiscalizado, desacompanhada de elementos probatórios consistentes, tende a ser insuficiente para afastar a responsabilização subsidiária do poder público.

Outro fator relevante para a análise das condenações é a fragilidade da defesa processual e a ocorrência de revelia. Foram identificadas situações em que prepostos municipais compareceram às audiências sem conhecer adequadamente a rotina contratual ou a identidade dos fiscais designados pela Administração, dificultando a prestação de esclarecimentos sobre os fatos discutidos e podendo produzir consequências processuais desfavoráveis aos entes públicos.

Outro fator relevante é a fragilidade da defesa processual, inclusive a ocorrência de revelia. Foram identificadas situações em que prepostos municipais compareceram às audiências sem conhecer a rotina do contrato ou a identidade dos fiscais designados pela Administração, o que dificulta os esclarecimentos sobre os fatos e pode gerar consequências

processuais desfavoráveis aos entes públicos, como a presunção de veracidade das alegações dos trabalhadores.

A ausência de providências administrativas diante do descumprimento reiterado de direitos trabalhistas pelas empresas contratadas também aparece como aspecto relevante. A tolerância a atrasos salariais recorrentes e a falta de aplicação de medidas cabíveis às prestadoras inadimplentes podem evidenciar falhas no acompanhamento contratual e contribuir para o reconhecimento da responsabilidade subsidiária do município, desde que presentes os requisitos jurídicos exigidos.

5.4 A não utilização de ações regressivas como mecanismo de ressarcimento ao erário

O ordenamento jurídico assegura à Administração Pública a possibilidade de buscar o ressarcimento dos valores pagos em decorrência de condenações subsidiárias, mediante ações regressivas ou de cobrança contra as empresas terceirizadas responsáveis pelo inadimplemento, observados os requisitos legais aplicáveis. Contudo, a consulta aos processos de execução e aos sistemas eletrônicos da Justiça Comum Estadual, realizada a partir dos CNPJs das empresas devedoras, não identificou ações cíveis de regresso ou de cobrança ajuizadas pelos municípios da amostra para recuperar os recursos despendidos, mesmo diante dos R$ 585.667,35 já pagos pelos cofres municipais.

Esse resultado aponta para uma possível lacuna nos procedimentos de recuperação de ativos públicos, permitindo que os prejuízos decorrentes do inadimplemento das empresas permaneçam suportados

pelo Município, sem o correspondente ressarcimento. Cabe ressalvar que a pesquisa se limitou aos sistemas da Justiça do Trabalho e do TJRN e não alcançou eventuais medidas administrativas, como a retenção de pagamentos ou a execução de garantias contratuais. Assim, a inexistência de ações judiciais não exclui, por si só, outras formas de recuperação.

Por fim, a ausência de medidas sistemáticas de ressarcimento pode comprometer a recomposição do erário e a responsabilização patrimonial das empresas inadimplentes. Nesse contexto, a responsabilidade subsidiária, destinada a assegurar a proteção dos créditos trabalhistas nas hipóteses legalmente reconhecidas, pode gerar ônus para o orçamento municipal sem que sejam adotadas medidas posteriores para recuperar os valores junto às empresas responsáveis pelo inadimplemento.

5.5 Recomendações

As recomendações apresentadas nesta seção decorrem do diagnóstico consolidado ao longo desta pesquisa e se articulam em dois eixos integrados: a capacitação continuada dos agentes públicos municipais responsáveis pela gestão contratual e a instituição de um protocolo de recuperação de ativos pelas procuradorias jurídicas locais.

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

A análise das decisões judiciais que resultaram na condenação subsidiária dos municípios revelou que a ausência de documentação comprobatória e as falhas procedimentais comprometem a demonstração

da fiscalização contratual e a defesa dos entes municipais em juízo. Entre as principais lacunas identificadas estão a falta de relatórios periódicos de acompanhamento, atestados de prestação de serviços e comprovantes de recolhimento de encargos trabalhistas.

Diante disso, recomenda-se a implementação de programas permanentes de capacitação destinados a fiscais de contratos, controladores internos e procuradores municipais. Nesse sentido, o Observatório dos Direitos Sociais do Semiárido (ODSS) disponibiliza e recomenda aos servidores municipais o curso **"Compliance e Integridade na Contratação de Organizações Sociais para Municípios"**, desenvolvido para apoiar os municípios do semiárido no fortalecimento da governança pública, promovendo maior transparência nas contratações com organizações sociais e contribuindo para a prevenção de riscos relacionados a falhas de planejamento, fiscalização e execução contratual.

O fortalecimento da capacidade administrativa municipal, por meio de iniciativas de capacitação e aprimoramento dos procedimentos de controle, poderá favorecer a identificação precoce de irregularidades trabalhistas, a adoção de medidas corretivas e a prevenção de passivos judiciais, contribuindo para a proteção dos recursos públicos.

5.5.2 Recomendação de adoção de protocolo de recuperação de ativos

A constatação de que as prefeituras quitaram diretamente R$ 585.667,35 em condenações trabalhistas subsidiárias, e de que outros R$ 652.429,63 ainda se encontravam em fase de cumprimento de sentença, sem que fosse identificada qualquer ação de ressarcimento contra as

empresas terceirizadas, evidencia a urgência na criação de mecanismos institucionais de recomposição do erário.

Diante disso, recomenda-se a adoção de procedimentos administrativos que instituam um fluxo permanente de recuperação de ativos no âmbito das procuradorias municipais. Esse protocolo deve contemplar a identificação dos pagamentos realizados por RPV ou precatório, a reunião dos documentos comprobatórios, a avaliação das medidas jurídicas cabíveis e o ajuizamento tempestivo das ações de cobrança ou de regresso, quando aplicáveis.

A implementação desse fluxo poderá contribuir para a recomposição dos recursos públicos e para o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização das empresas inadimplentes, evitando que os valores despendidos pelos municípios permaneçam sem a devida apuração quanto à possibilidade de ressarcimento.

Com essa finalidade, o Observatório dos Direitos Sociais do Semiárido (ODSS) recomenda aos entes municipais a adoção de procedimentos sistemáticos para identificar e recuperar recursos públicos decorrentes de condenações trabalhistas subsidiárias. Para apoiar essa iniciativa, disponibiliza o guia **"Como recuperar recursos públicos?"**, um instrumento prático que orienta os municípios na estruturação de procedimentos administrativos e jurídicos destinados a identificar valores passíveis de ressarcimento, avaliar as medidas cabíveis e promover a recuperação desses ativos. Informações complementares sobre a iniciativa estão disponíveis no **portal oficial do ODSS**.