

## **Terceirização e a subsidiariedade do ente público no âmbito municipal**

**Outsourcing and subsidiarity of public entities at the municipal level**

**Externalización y la subsidiariedad del ente público en el ámbito municipal**

---

Ricardo Motta Vaz de Carvalho<sup>1</sup>

Thainá Daniel Camargo<sup>2</sup>

O instituto da terceirização surgiu como uma forma de facilitar a execução de atividades tanto no setor público como no privado, mesmo que de modos distintos, a sua eficácia na utilização desses dois setores é facilmente perceptível. Os municípios têm se utilizado da ferramenta da terceirização por diversos motivos, como uma forma estratégica de auxiliá-los em tarefas do cotidiano que normalmente têm sido exercidas com certa dificuldade, pois falta técnica em seu quadro de funcionários.

Ao contratar, o município, por prerrogativas instruídas em lei, torna-se obrigado a exercer funções de gestão e fiscalização de seus contratos, valendo-se tanto para contratações de aquisição, prestações de serviços, obras, entre outros. Tratando-se de contratação de serviços terceirizados, é necessária uma atenção redobrada, pois face o enunciado da súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregado, ocasiona a responsabilidade subsidiária do tomador de serviço.

---

<sup>1</sup> Mestre. Docente no Curso de Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida. Contato: [ricardo.vaz@uva.br](mailto:ricardo.vaz@uva.br).

<sup>2</sup> Advogada e bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Contato: [thainacamargoadv@gmail.com](mailto:thainacamargoadv@gmail.com).

Em relação aos Entes da Administração Pública, a responsabilização subsidiária somente ocorrerá nos casos em que exista a conduta culposa no cumprimento das obrigações

instituídas na Lei n.º 14.133/2021, particularmente tratando-se da fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da contratada. Deste modo, vemos a importância de tal procedimento fiscalizatório para que sejam evitadas as responsabilizações in vigilando e in elegendo perante os tribunais do trabalho.

## **Desenvolvimento**

Para uma avaliação mais ampla de todo o andamento e procedimento adotado na fiscalização dos contratos, dividiremos este trabalho em seções, inicialmente abordaremos a terceirização na Administração Pública, vantagens na contratação de serviços terceirizados, método de contratação de forma minuciosa para melhor compreensão.

Na segunda seção, apresentaremos os agentes públicos com obrigações ligadas diretamente à gestão e à fiscalização de contratos em relação a sua execução. Levantaremos a importância de cada um desses membros, pontuando suas obrigações como fiscalizadores e problemas enfrentados em suas atuações.

Em sua terceira seção, apresentaremos as soluções instituídas pela IN 05/2017 e como essas medidas têm sido utilizadas por municípios para evitar a responsabilização subsidiária, por meio de análise de seus decretos regulamentadores.

Desta feita, os objetivos destacados na pesquisa podem ser elencados da seguinte maneira: Apresentar do procedimento licitatório para contratação;

Apontar o grau de responsabilidade de órgãos públicos, gestores e fiscais na fiscalização de contratos; Demonstrar as técnicas apresentadas pela IN 07/2017 que demonstram diminuições efetivas na responsabilização subsidiária perante os tribunais; Análise de decretos municipais que regulamentam procedimentos com finalidade de afastar o risco de responsabilização subsidiária em ações trabalhistas.

O artigo também abordará o Tema 1118 do STF que trata do ônus da prova na responsabilização subsidiária da Administração Pública por dívidas trabalhistas de empresas terceirizadas. A tese estabeleceu que o trabalhador precisa comprovar a culpa do ente público (negligência na fiscalização), não havendo responsabilidade automática. A falha na fiscalização pode ser comprovada, por exemplo, quando a Administração Pública não age ao ser notificada sobre o não pagamento.

O que é o Tema 1118:

**Responsabilidade subsidiária:** A Administração Pública pode ser responsabilizada subsidiariamente (terceira na cadeia) pelas obrigações trabalhistas de uma empresa terceirizada, caso esta não as cumpra.

**Ônus da prova:** O Tema 1118 definiu que o trabalhador tem o ônus de provar que o órgão público falhou na fiscalização do contrato.

**Ausência de responsabilidade automática:** O STF determinou que a inadimplência da contratada não transfere automaticamente a responsabilidade para o ente público. É preciso haver prova de negligência na fiscalização.

Como a falha na fiscalização pode ser comprovada:

**Inércia após notificação:** A negligência é configurada quando a Administração Pública permanece inerte após receber uma notificação formal sobre o descumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada.

**Quem pode notificar:** A notificação pode ser feita pelo próprio trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público ou Defensoria Pública, conforme a tese.

O que o tema não aborda:

**Fim da responsabilidade automática:** A tese não descaracteriza a responsabilidade subsidiária, mas estabelece a necessidade de comprovação da culpa.

**Efeitos prospectivos:** O novo entendimento se aplica a processos iniciados após o julgamento, não podendo retroagir para anular sentenças transitadas em julgado (coisa julgada) antes da definição da tese.

Neste artigo jurídico vamos também abordar a terceirização na administração pública com base na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), que regulamenta a contratação de serviços de terceiros. A lei permite a terceirização de atividades materiais e acessórias, mas não das atividades típicas do Estado, que exigem poder de polícia ou definição de políticas públicas. É fundamental a fiscalização do contrato pela administração pública para evitar responsabilidade subsidiária por encargos trabalhistas e fiscais.

Pontos importantes da Lei nº 14.133/2021 sobre terceirização:

**Tipos de serviços:** A lei abrange diversos serviços contínuos, com ou sem mão de obra, como os de limpeza, conservação, tecnologia da informação e vigilância.

**Atividades permitidas:** Pode-se terceirizar serviços de meio e apoio, que são complementares ou instrumentais à competência do órgão.

**Atividades vedadas:** Atividades-fim, aquelas que são a razão de ser do órgão público (como poder de polícia e regulação), não podem ser terceirizadas.

**Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra:** Para esses contratos, a administração pública deve garantir a fiscalização e a fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias, fiscais e comerciais.

**Responsabilidade da administração pública:** A administração não será automaticamente responsabilizada por encargos não pagos pela contratada, desde que comprove ter fiscalizado o contrato. Se a fiscalização for negligente, a administração pode ser responsabilizada subsidiariamente.

**Instrumentos de controle:** A Lei 14.133/2021 exige o uso de instrumentos como Acordos de Níveis de Serviço (SLA), caução, fiança bancária e seguro garantia para assegurar a execução do contrato e proteger a administração pública.

**Fiscalização:** Um servidor público, comissionado ou empregado público deve ser designado para fiscalizar o contrato. A fiscalização deve ser adequada e rigorosa para evitar riscos de responsabilidade subsidiária para a administração.

## Referências

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Vade Mecum Saraiva Compacto/ Obra Coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Livia Céspedes e Fabiana Dias Rocha. – 20. Ed. – São Paulo: Editora Saraiva Educação. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de Licitações e Contratos Administrativos**. 4ª Edição, São Paulo: Grupo GEN, 2025.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 39ª Edição, São Paulo: Atlas, 2025.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 3ª edição, São Paulo: Ed. Thompson Reuters, 2025.

**Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Secretaria de Gestão. Brasília, DF. Disponível em: Acesso em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>. 27 de dezembro de 2022.

MEIRELLES, Lopes Hely. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Jus Podvum, 2005.

MENDES, Renato Geraldo. **O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos.** 1. Ed. Curitiba. Zênite, 2012.

---

Os(as) autores declararam que a presente contribuição é original, que não foi submetida a outro periódico e que não identificaram conflitos de interesse ao longo do processo de submissão, avaliação, edição e publicação.



*Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.*