



Câmara Municipal de Ubá - MG - Ubá - MG
Sistema de Apoio ao Processo Legislativo



000339

COMPROVANTE DE PROTOCOLO - Autenticação: 02025/08/12000339

Número / Ano	000339/2025
Data / Horário	12/08/2025 - 15:30:29
Assunto	OF. nº 028/2025 - GAB/SME - Em resposta ao requerimento nº 679/2025.
Interessado	Adriana Lucarelli Lavorato Souza - Secretaria Municipal de Educação de Ubá
Natureza	Administrativo
Tipo Documento	Ofício
Número Páginas	13
Emitido por	edna

Ofício nº 028/2025 – GAB/SME

Ubá, 11 de agosto de 2025.

À
Câmara Municipal de Ubá
A/C do Sr. José Maria Fernandes
Presidente

Assunto: Resposta ao Requerimento nº 679/2025

Senhor Presidente,

Em atenção ao Requerimento nº 679/2025, encaminhamos, em anexo, o **Parecer Jurídico nº 053/2025**, que trata do assunto solicitado.

Sem mais para o momento, renovamos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,



Adriana Lucarelli Lavorato Souza

Secretaria Municipal de Educação de Ubá



PARECER JURÍDICO Nº 053/2025

Assunto: Análise da Responsabilidade Subsidiária do Município de Ubá em Reclamatórias Trabalhistas Decorrentes da Terceirização de Serviços de Monitor Infantil e Proposta de Acordo Direto.

Interessado: Município de Ubá – Procuradoria Geral do Município

Data: 30 de junho de 2025.

DIREITO ADMINISTRATIVO E TRABALHISTA.
Responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Contrato de prestação de serviços continuos de monitor infantil, mediante alocação de mão de obra exclusiva. Inadimplemento da empresa contratada, *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.*, quanto às obrigações trabalhistas, notadamente o pagamento de salários e verbas rescisórias. Contexto de reclamatórias trabalhistas. Análise da repercussão da orientação jurisprudencial sobre o ônus da prova da fiscalização, que recai sobre o trabalhador. *Realidade fática e social do caso concreto.* Ausência de efetiva garantia contratual para verbas rescisórias, em face da expressa exclusão de tais obrigações na apólice de seguro-garantia apresentada pela contratada e aceita pelo Município. Análise da menor onerosidade financeira para o erário em face da longa duração de litígios e dos custos inerentes à contenda judicial. *Recomendação excepcional para a celebração de acordo direto com as reclamantes.* Necessidade imperiosa de apuração de responsabilidades dos gestores públicos envolvidos, mormente aqueles que permitiram o trabalho em desconformidade e aceitaram garantia ineficaz para o risco principal. **Parecer favorável à excepcional celebração do acordo, com ressalva para as apurações de responsabilidade interna.**

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Ubá, via Procuradoria Geral do Município, acerca da viabilidade e conveniência de se celebrar acordo direto com as reclamantes em diversas ações trabalhistas, que buscam o reconhecimento da responsabilidade subsidiária do ente público pelo inadimplemento de verbas laborais



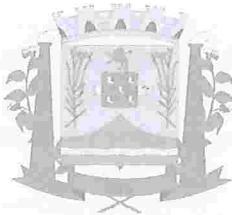
por parte da empresa *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.*, contratada para a prestação de serviços contínuos de *monitor infantil* à Secretaria Municipal de Educação.

A presente análise visa fundamentar a decisão quanto à postura do Município diante de tais demandas, considerando o cenário fático, o arcabouço jurídico aplicável e as implicações financeiras e sociais.

A narrativa fática revela que o Município de Ubá, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ sob o nº 18.128.207/0001-01, firmou o *Contrato nº 009/2025* com a empresa *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.*, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 48.240.374/0001-00. O objeto contratual consistia na prestação de serviços contínuos, mediante alocação de mão de obra exclusiva, na função de *monitor infantil*, em atendimento à demanda da Secretaria Municipal de Educação. A celebração do ajuste, datado de 20 de janeiro de 2025, foi precedida do *Processo Licitatório nº PRC 371/2024 – Pregão Eletrônico nº 90/2024*, em observância à Lei nº 14.133/2021. O valor global inicial da contratação foi estabelecido em R\$ 5.499.993,96 (cinco milhões, quatrocentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e três reais e noventa e seis centavos).

Posteriormente, em 26 de março de 2025, foi celebrado o *1º Termo Aditivo ao Contrato nº 009/2025*, com o intuito de acrescer 20 monitores infantis à alocação de mão de obra, elevando o valor total do aditamento em R\$ 795.150,00 (setecentos e noventa e cinco mil, cento e cinquenta reais).

Importa salientar que o instrumento contratual original, em sua *Cláusula 9.1.8*, impunha à Contratada a responsabilidade pelo cumprimento de *todas as obrigações trabalhistas, previdenciárias, fiscais, comerciais e as demais previstas em legislação específica*, consignando expressamente que *sua inadimplência não transfere a responsabilidade ao CONTRATANTE e não poderá onerar o objeto do Contrato*. Adicionalmente, a *Cláusula 5.2* estabelecia que no valor total do contrato estavam incluídas *todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários,*



fiscais e comerciais incidentes. A *Cláusula 8.1.11* reforçava a desoneração da Administração, estipulando que *o Município não responderá por quaisquer compromissos assumidos pela CONTRATADA com terceiros.* Por sua vez, a *Cláusula 8.1.4* atribuía ao Contratante o dever de *acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato e o cumprimento das obrigações pela CONTRATADA*, corroborada pela *Cláusula 9.1.7*, que exigia da Contratada a entrega mensal de documentos comprobatórios de regularidade fiscal e trabalhista, tais como Certidão de Regularidade do FGTS (CRF) e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

Ainda no tocante às garantias contratuais, a *Cláusula XI* do Contrato nº 009/2025 previa a constituição de *Seguro Garantia* no valor de R\$ 274.999,70 (duzentos e setenta e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais e setenta centavos), por meio da Apólice nº 017412025000107750145654 da BMG Seguros S.A.. Contudo, uma análise detida desta apólice revela uma *exclusão fundamental* para o cenário presente: a *Cláusula 4.1, alínea "a"*, dos *RISCOS EXCLUÍDOS*, dispõe expressamente que a apólice *não cobre quaisquer prejuízos, custos ou despesas relacionadas com Obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, inclusive verbas rescisórias inadimplidas*, salvo se contratada cobertura adicional específica, o que, aparentemente, não ocorreu.

O cenário de inadimplência da *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.* tornou-se patente quando, em 11 de abril de 2025, o Município de Ubá emitiu uma Notificação formal à empresa, em face da *inércia da empresa em múltiplas e sucessivas tentativas de contato desde 10 de abril de 2025 e da ausência de pagamento dos salários do mês de março/2025 dos colaboradores até a presente data.* A notificação concedia o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para a correção das irregularidades, sob pena de multa e extinção do contrato, sendo o e-mail de notificação (oliveiratercerizada@gmail.com) visualizado pela empresa no mesmo dia 11 de abril de 2025 às 13:34:11.

Nesse contexto, o Município de Ubá passou a figurar no polo passivo de diversas reclamatórias trabalhistas, em litisconsórcio com a *Oliveira Prestadora de*

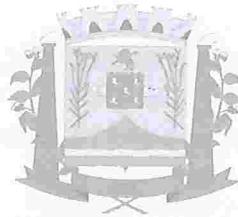


Serviços Ltda., como exemplificado pela ação movida por Daniela Martins da Silva (Processo n. 0010608-37.2025.5.03.0078). Na contestação apresentada, o Município de Ubá alegou a ausência de responsabilidade subsidiária, invocando as cláusulas contratuais que transferiam as obrigações trabalhistas à contratada e argumentando a inexistência de culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, bem como a observância do regular processo licitatório. Todavia, a realidade fática aponta para a ausência de anotação da CTPS de inúmeras recreadoras e o pagamento de notas fiscais sem a devida cautela quanto à regularidade trabalhista prévia.

Os dados cadastrais da empresa *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.* indicam que a empresa possui capital social de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com a Sra. Alecsandra Gomes Antoniança como sócia-administradora. Sua atividade econômica principal é "Serviços combinados de escritório e apoio administrativo", embora também conste como secundária a de "Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros". A data de abertura do CNPJ é 10/10/2022, evidenciando uma empresa relativamente jovem para a assunção de um contrato de vulto com o Poder Público. Verifica-se, ainda, uma divergência de endereços entre o CNPJ (Rua Tuiuti, 995, Sala 103, Tatuapé, São Paulo/SP) e o contrato (Avenida Pires do Rio, 217, Vila Americana, São Paulo/SP), o que, embora não seja por si só uma irregularidade, poderia indicar dificuldades na localização e fiscalização da contratada.

O presente parecer abordará, portanto, a complexa questão da responsabilidade subsidiária do ente público em contratos de terceirização, as particularidades da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, as consequências da apólice de seguro-garantia com exclusão de verbas rescisórias e as implicações da situação para a Administração Municipal, a fim de subsidiar a decisão sobre a celebração de acordos diretos.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA



A questão da responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização de mão de obra tem sido objeto de intenso debate e evolução jurisprudencial, especialmente no âmbito da Justiça do Trabalho. A análise do caso do Município de Ubá requer uma ponderação cuidadosa entre os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, a disciplina da Lei nº 14.133/2021 e a realidade fática que se impõe diante do inadimplemento contratual por parte da *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.*.

2.1. Da Terceirização de Serviços e a Responsabilidade Subsidiária da Administração Pública

A terceirização de serviços, expressamente admitida na legislação brasileira, incluindo a Lei nº 14.133/2021, que regulamenta os contratos administrativos, configura-se como um instrumento legítimo para a Administração Pública otimizar a gestão de suas atividades, concentrando-se em suas funções essenciais. O contrato firmado pelo Município de Ubá para a prestação de serviços de *monitor infantil* insere-se nesse contexto, sendo a contratação realizada mediante processo licitatório regular, o que, *a priori*, afastaria qualquer alegação de culpa *in eligendo* no que tange à seleção da empresa.

Apesar da licitude da terceirização, o debate central reside na responsabilização do tomador de serviços, no caso o Município, pelos encargos trabalhistas inadimplidos pela empresa contratada. A orientação jurisprudencial consolidada estabelece que a responsabilidade da Administração Pública não é automática ou objetiva, demandando a comprovação de sua *culpa in vigilando* ou *culpa in eligendo*. A culpa *in eligendo* estaria ligada à má escolha da empresa terceirizada, enquanto a culpa *in vigilando* relacionar-se-ia à negligência no dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais e legais por parte da prestadora de serviços.

É de fundamental importância considerar que a interpretação da jurisprudência mais recente sobre a responsabilidade subsidiária da Administração Pública, especialmente a que emana da orientação do Tribunal Superior do Trabalho,

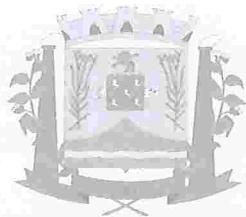


tem atribuído ao *trabalhador o ônus da prova* quanto à ausência de fiscalização por parte do Poder Público. Esta diretriz impõe ao trabalhador reclamante o encargo de demonstrar, de forma concreta e inequívoca, a negligência ou omissão do ente público em seu dever fiscalizatório. Entretanto, é vital que a análise jurídica não se restrinja à literalidade do ônus processual, mas aprofunde-se nas particularidades do caso concreto e nas implicações práticas de tal direcionamento, cotejando a teoria com a realidade fática.

2.2. Da Análise da Culpa *In Vigilando* e *In Eligendo* no Contexto Fático do Município de Ubá

Embora o contrato formalmente preveja a responsabilidade exclusiva da contratada pelas obrigações trabalhistas (Cláusula 9.1.8) e o Município alegue ter cumprido seu dever de fiscalização (Cláusula 8.1.4, 9.1.7), a realidade fática demonstra nuances que podem comprometer a defesa do ente público em juízo. A inadimplência da *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.* manifestou-se de forma precoce, apenas cerca de dois meses após a assinatura do contrato e um mês após o aditivo. A ausência de pagamento dos salários de março/2025, seguida da inércia da empresa em responder às tentativas de contato e à notificação formal em abril de 2025, sugere uma fragilidade inicial da contratada que talvez não tenha sido adequadamente avaliada ou monitorada.

A mera existência de cláusulas contratuais que transferem a responsabilidade à empresa terceirizada não é suficiente para eximir o ente público, caso seja demonstrada falha em seu dever de fiscalização. A exigência contratual de apresentação mensal de certidões trabalhistas (Cláusula 9.1.7) é uma medida preventiva, mas a efetividade de sua aplicação e a tempestividade na detecção de irregularidades são cruciais. Se o Município autorizou o trabalho das recreadoras sem a devida anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e, subsequentemente, autorizou o pagamento das notas fiscais da empresa sem a cautela mínima de verificar a regularidade trabalhista *prévia e contínua* dos empregados alocados, isso configura uma omissão relevante no dever de fiscalização. A fiscalização não se esgota na exigência de



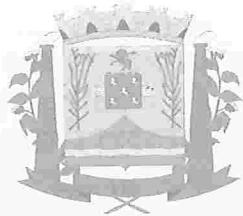
documentos, mas se estende à verificação da conformidade com as obrigações legais em campo.

Ademais, a análise do capital social da *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.* (R\$ 300.000,00) em relação ao vulto do contrato (mais de R\$ 5,4 milhões, com um aditivo substancial) e o fato de a empresa ter sido constituída em outubro de 2022, indicam um potencial risco de inidoneidade financeira ou falta de experiência para gerir uma operação de tal magnitude. Embora a contratação por pregão eletrônico vise à escolha da proposta mais vantajosa, a diligência na avaliação da capacidade técnica e financeira, para além dos requisitos formais de habilitação, deve ser constante. A discrepância de endereços entre o CNPJ e o contrato pode ser um elemento adicional de vulnerabilidade na capacidade de localização e acompanhamento da empresa. Essas observações, se exploradas em juízo, poderiam robustecer a tese de culpa *in eligendo* e *in vigilando*, mesmo com o ônus da prova recaendo sobre o trabalhador.

2.3. Da Ausência de Garantia Contratual Efetiva e Suas Implicações

Um dos pontos mais críticos e preocupantes da presente situação reside na natureza da garantia contratual aceita pelo Município. A apólice de Seguro Garantia nº 017412025000107750145654 da BMG Seguros S.A., no valor de R\$ 274.999,70, expressamente *exclui* em sua *Cláusula 4.1, alínea "a"*, as *Obrigações trabalhistas e previdenciárias de qualquer natureza, inclusive verbas rescisórias inadimplidas*. Esta exclusão é de gravidade ímpar, pois o contrato principal trata justamente de *alocação de mão de obra exclusiva*, em que o principal risco de inadimplemento, em termos de impacto social e litígios, reside justamente nas verbas trabalhistas e rescisórias.

Ao aceitar uma apólice com tal exclusão para um contrato dessa natureza, o Município de Ubá ficou desprovido de um mecanismo eficaz de garantia para o risco mais provável e oneroso decorrente da inexecução da contratada. A garantia, cujo propósito é justamente resguardar o ente público de prejuízos advindos do inadimplemento do contratado, mostra-se ineficaz para a cobertura das demandas que atualmente sobrecarregam o Município em reclamatórias trabalhistas. Esta situação, por



pagamento de notas fiscais sem a devida cautela mínima quanto à regularidade trabalhista da contratada, e, sobretudo, a aceitação de uma apólice de seguro-garantia que expressamente exclui o pagamento das verbas rescisórias em um contrato de alocação de mão de obra - demandam uma investigação aprofundada.

Tais condutas dos gestores públicos envolvidos podem configurar, a depender da extensão da negligência ou de eventual dolo, desde faltas funcionais graves até atos de improbidade administrativa, em face do dever de probidade e zelo com o patrimônio público. A falha na gestão da garantia contratual é particularmente grave, pois desvirtua o propósito de um instrumento de proteção do erário, deixando-o vulnerável a riscos previsíveis e de alta materialidade. A apuração deve contemplar todos os envolvidos nas fases de planejamento da contratação, licitação, fiscalização do contrato e aceite da garantia. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 156, § 5º, prevê a responsabilidade do agente público pela inexecução contratual, e o art. 14 reforça a necessidade de evitar vínculos que comprometam a lisura da contratação.

Assim, a celebração dos acordos deve ser condicionada à imediata instauração de procedimento administrativo para aprofundar a investigação das condutas dos gestores, garantindo-lhes o contraditório e a ampla defesa. Caso comprovada a má-fé, dolo, ou grave negligência que resultou em prejuízo ao erário, o Município de Ubá deverá, por meio dos mecanismos legais, buscar o ressarcimento dos valores despendidos por meio da ação de regresso, repondo ao patrimônio público os recursos desviados ou mal geridos.

III. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

Diante de todo o exposto, e ponderadas as particularidades do caso concreto, os riscos iminentes de condenação em demandas trabalhistas, a fragilidade da garantia contratual para as verbas pleiteadas e o imperativo de mitigar prejuízos ao erário e



PREFEITURA MUNICIPAL DE UBÁ

Estado de Minas Gerais

Procuradoria Geral

resolver a questão social, esta Procuradoria Jurídica conclui pela pertinência e conveniência da celebração de acordo direto com as reclamantes.

A excepcionalidade da medida encontra robusto suporte na realidade fática que transcende a mera aplicação do ônus da prova, revelando falhas significativas na fiscalização *in concreto* e, principalmente, na aceitação de uma garantia contratual patentemente inadequada para a proteção dos interesses municipais em contratos de alocação de mão de obra. A opção pelo acordo direto tende a se traduzir em menor onerosidade financeira para o Município de Ubá, evitando a prolongada e custosa via judicial, além de promover a pacificação dos conflitos e o restabelecimento da normalidade na prestação do serviço público essencial.

Entretanto, é fundamental que a autorização para a celebração dos acordos venha acompanhada da instauração de processo administrativo para a *rigorosa apuração das responsabilidades* dos gestores públicos envolvidos. Essa investigação deverá se debruçar sobre a condução do contrato nº 009/2025 e seu aditivo, com foco especial na aceitação da apólice de seguro-garantia que excluiu as verbas rescisórias, na permissão para o trabalho das recreadoras sem anotação da CTPS e na autorização de pagamentos sem a devida cautela quanto à regularidade trabalhista da empresa *Oliveira Prestadora de Serviços Ltda.*.

Tal procedimento é crucial para a preservação do princípio da indisponibilidade do interesse público e para a responsabilização daqueles que, por ação ou omissão, possam ter contribuído para a situação de vulnerabilidade financeira e jurídica do Município.

Diante do exposto, recomenda-se:

1. **A celebração de acordos diretos** com as reclamantes em caráter excepcionalíssimo, mediante análise individual de cada demanda e negociação que vise à máxima economia para o erário, devendo os termos do acordo ser devidamente homologados judicialmente;



2. **A imediata instauração de procedimento administrativo** para apuração das responsabilidades dos gestores públicos envolvidos na contratação, fiscalização, e aceite da garantia do Contrato nº 009/2025 e seu termo aditivo, com vistas a identificar eventuais falhas na diligência e cautela que resultaram nos prejuízos ora enfrentados, assegurando-se o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa aos investigados.

Este parecer técnico-jurídico serve como subsídio para a tomada de decisão da Administração Pública, visando resguardar o interesse público primário de forma prudente e estratégica.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Ubá/MG, 30 de junho de 2025.

Talline de Almeida Silva

Procuradora-Geral do Município de Ubá

OAB/MG 234.221