

RESPONSABILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ENTE PÚBLICO EM VERBAS TRABALHISTAS, PELA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS AO MUNICÍPIO

Autores: André Lucas Xavier Ribeiro Moraes¹, Clélio Marcondes Filho².

Universidade do Vale do Paraíba/Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón - Centro, São José dos Campos - SP, 12245-914 -, Brasil,
delucasxavier21@outlook.com¹, cleliomarcondes@univap.br².

Resumo

Este projeto aborda a responsabilização subsidiária do ente público nas contratações por terceirização, com foco na omissão na fiscalização das obrigações trabalhistas. A pesquisa analisa a aplicação da Súmula nº 331 do TST e os efeitos da decisão na ADC nº 16 do STF e do tema 1.118 da tabela de Repercussão Geral do STF, demonstrando que a responsabilização não é automática, exigindo prova de conduta negligente por parte da Administração. Utiliza-se metodologia qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. O objetivo é propor o entendimento e análise tanto da Súmula, quanto do tema, para gerar melhorias na fiscalização contratual e ampliar o conhecimento dos trabalhadores sobre seus direitos, gerando a efetividade no pagamento das verbas trabalhistas lesadas.

Palavras-chave: Terceirização, responsabilidade subsidiária, verbas trabalhistas e ente público.

Área do conhecimento: Ciências Jurídicas.

Introdução

A terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública tem se tornado uma prática recorrente, especialmente nos municípios, como forma de otimizar recursos e ampliar a eficiência na prestação de serviços. No entanto, essa modalidade contratual levanta importantes discussões jurídicas, especialmente no que se refere à responsabilidade do ente público pelas obrigações trabalhistas inadimplidas pelas empresas contratadas.

O presente projeto de pesquisa tem como foco a análise da responsabilização subsidiária do ente público nas hipóteses de terceirização de serviços, com ênfase nas situações em que há omissão ou negligência na fiscalização contratual. A abordagem parte da interpretação da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), tema 1118 do STF e da jurisprudência consolidada, visando compreender os critérios que condicionam essa responsabilização.

Analisando a RE 1298647, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em, 13/02/2025, que fixou o Tema 1118 da Tabela de Repercussão Geral, considera-se que a mera inadimplência da prestadora de serviços não gera, por si só, a responsabilidade do ente público, torna-se imprescindível investigar os requisitos que a fundamentam, notadamente a demonstração da falha na fiscalização e a omissão do Poder Público quando notificado.

Nesse cenário, o projeto também visa informar aos trabalhadores sobre seus direitos e os meios legais disponíveis e necessários para garantir o recebimento das verbas trabalhistas devidas.

Dessa forma, busca-se contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização contratual por parte do poder público, promovendo maior segurança jurídica e a efetivação dos direitos trabalhistas. O estudo pretende, ainda, oferecer subsídios teóricos e práticos para uma atuação administrativa mais diligente e responsável e para os profissionais ou entidades que defendem os direitos dos trabalhadores.

Metodologia

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de cunho exploratório e descritivo, tendo como objetivo compreender de forma aprofundada os elementos jurídicos e práticos que envolvem a responsabilização subsidiária do ente público nas contratações por meio de terceirização.

A análise será centrada no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), à luz da RE 1298647, especialmente a Súmula nº 331 TST, e nos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), como na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16 do STF e em seu tema 1118 de Repercussão Geral do STF.

A metodologia envolverá, inicialmente, uma pesquisa bibliográfica com levantamento de obras doutrinárias contemporâneas que abordem o direito do trabalho, direito administrativo e contratos públicos, além de artigos científicos e publicações jurídicas que tratem especificamente da terceirização e da responsabilidade subsidiária do poder público. Essa etapa permitirá a construção de uma base teórica sólida para sustentar a análise crítica do tema.

Na sequência, será realizada uma pesquisa documental, por meio do exame de legislações pertinentes (como a Lei nº 8.666/93 e a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021), além de análise de acórdãos e decisões judiciais relevantes proferidas pelos Tribunais Regionais do Trabalho, pelo TST e pelo STF. Especial atenção será dada à interpretação jurisprudencial da Súmula 331 e ao impacto da decisão proferida na ADC 16, considerando os parâmetros definidos para a responsabilização do ente público.

Neste sentido, o estudo terá caráter analítico e propositivo, buscando não apenas compreender a aplicação prática da norma, mas também propor formas de aperfeiçoar a atuação da Administração Pública na fiscalização dos contratos de terceirização. A partir da análise crítica dos casos julgados e da literatura especializada, serão identificadas falhas recorrentes e sugeridas medidas para garantir a efetiva proteção dos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados, com foco na prevenção da inadimplência e no cumprimento das obrigações contratuais pelas empresas prestadoras de serviço.

Resultados

Foi embasado no Tema 1118 da Repercussão Geral (STF, RE 1298647, julgado em 13/02/2025), Súmula nº 331 do TST, análise da ADC nº 16 do STF pelo autor William Akerman e seu estudo: *responsabilidade subsidiária da Administração Pública*, livro publicado: *Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal* e nos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), como na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 16 o STF, para explicitar a divergência que está ocorrendo nos tribunais regionais com relação as decisões proferidas neste assunto.

Espera-se que a pesquisa contribua para o entendimento claro sobre os critérios que fundamentam a responsabilização subsidiária do ente público nas contratações por terceirização, especialmente nos casos em que há omissão ou negligência na fiscalização.

Como resultado prático, o estudo visa oferecer subsídios teóricos e jurídicos que auxiliem na elaboração de mecanismos mais eficazes de controle e acompanhamento dos contratos administrativos, garantindo o cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas.

Além disso, busca-se informar os trabalhadores terceirizados sobre seus direitos, ampliando a conscientização sobre a responsabilidade do poder público quando há falhas na fiscalização, promovendo maior efetividade na proteção trabalhista.

Então, o artigo resultante poderá servir como referência para gestores públicos, operadores do direito e estudiosos da área, incentivando uma atuação mais diligente da Administração e a adoção de boas práticas na gestão contratual.

Discussão

A terceirização de serviços pela Administração Pública envolve não apenas aspectos operacionais e orçamentários, mas também a responsabilidade legal sobre os trabalhadores envolvidos nessas atividades. Embora a contratação de empresas terceirizadas seja legal e comum, a omissão do poder público em fiscalizar corretamente esses contratos pode gerar consequências jurídicas relevantes, especialmente quando há inadimplemento das verbas trabalhistas.

A Ciência do NANO e seu impacto transformador no MACRO

A jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, consagrada na Súmula nº 331 do TST, tem reafirmado que a responsabilização subsidiária da Administração Pública não é automática. Ela depende da comprovação de que o ente público falhou no dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada. A decisão do Supremo Tribunal Federal através da ADC nº 16 do STF também reforça o entendimento de que a responsabilização não se dá apenas por inadimplência, mas exige a demonstração de conduta omissiva da empresa contratada, como a negligência no correto pagamento das verbas trabalhistas, a falta de fiscalização do contrato de trabalho e a falta de interesse na resolução dos problemas identificados na relação contratual.

Dessa forma, até a edição do Tema 1.118 do STF, a discussão girava em torno da necessidade de um sistema de fiscalização mais efetivo e documentado, que comprovasse o acompanhamento regular dos contratos.

Para tanto, a premissa fundamental, para que o Poder Público não fosse responsabilizado por culpa *in vigilando* ou *in elegendo*, era necessária uma fiscalização rigorosa e documentada. O STF determinou que a Administração Pública deve nos contratos de terceirização, adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, disposto no art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, como condicionar o pagamento à comprovação da quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.

Essa fiscalização deveria e deve ser realizada em 3 fases distintas: (i) a pré-contratual onde se buscará a qualificação técnica e econômica da contratada e uma análise da idoneidade da contratada. (ii) a estruturação contratual preventiva onde o Poder Público deverá constar no instrumento de contratação a exigência do cumprimento de cláusulas trabalhistas, a previsão de mecanismos de controle, a previsão de retenção mensal de valores, na hipótese de descumprimento contratual e (iii) o sistema de gerenciamento e fiscalização no curso do contrato, sendo que nessa fase o Poder público deverá dar ênfase ao controle documental de todas as obrigações legais e contratuais e fiscalização *in loco* dos serviços prestados, não só na qualidade dos serviços, mas no cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, capacitação e treinamento dos funcionários para a realização dos serviços.

A fiscalização rigorosa e documentada é a principal defesa contra a responsabilização subsidiária, demonstrando que o ente público cumpriu seu dever de diligência na escolha e fiscalização da empresa contratada.

No entanto, que pese essas premissas, o Supremo Tribunal Federal definiu recentemente, em sede de Repercussão Geral, através do Tema 1.118, que para fins de responsabilização da Administração Pública por encargos trabalhistas, o autor da ação trabalhista deverá comprovar que o Poder Público foi formalmente notificado do descumprimento das obrigações trabalhistas, por parte da empresa contratada e se manteve negligente ou omissa na fiscalização do contrato.

Tema 1.118 da tabela de Repercussão Geral:

“1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74.

4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior. (STF)”

Conclusão

O estudo no presente artigo demonstra que a responsabilização subsidiária do ente público nas contratações por terceirização depende não só da comprovação da omissão na fiscalização contratual, mas também da sua inércia após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviadas pelo trabalhador prejudicado, sindicato da categoria, Ministério do Trabalho, Ministério Público ou Defensoria Pública.

Assim, a simples inadimplência da empresa contratada não basta para transferir ao poder público a obrigação de arcar com as verbas trabalhistas devidas. É necessária ação do trabalhador em notificar o Poder Público de que ele está sendo negligente em cumprir com sua obrigação de fiscalização.

Dessa forma, é fundamental que a Administração Pública adote mecanismos eficazes e contínuos de fiscalização, com registros formais que comprovem o cumprimento de seu dever legal, mas que também aja de forma diligente após receber a denúncia de descumprimento sob pena de responsabilização. A ausência dessa prática não apenas compromete o equilíbrio contratual, como também expõe os trabalhadores a prejuízos financeiros.

Ao evidenciar a importância da fiscalização como elemento determinante na responsabilização subsidiária, este trabalho contribui para o debate jurídico e institucional sobre o tema, além de promover a conscientização dos trabalhadores quanto aos seus direitos.

Por fim, espera-se que os resultados aqui obtidos sirvam de base para futuras pesquisas, bem como para o aprimoramento das práticas administrativas e da jurisprudência relacionada à terceirização no serviço público como também um alerta aos profissionais do direito da necessidade de notificar formalmente o poder público que a empresa contratada está descumprindo com as obrigações trabalhistas. Assim, reforça-se a importância de práticas administrativas mais rigorosas, capazes de proteger não apenas os interesses públicos, mas também os direitos dos trabalhadores envolvidos na execução dos serviços terceirizados. O fortalecimento dos mecanismos de controle é essencial para garantir segurança jurídica nas relações contratuais e assegurar a dignidade do trabalho.

Referências

AKERMAN, William; PRADO, Vinicius; FILHO, José. *Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal* 2. A ADC 16 e o tema de fundo: *a responsabilidade subsidiária da Administração Pública*. 2ª ed. São Paulo: Editora Sobredireito. 2023.

AKERMAN, William, a ADC 16 e o tema de fundo: *a responsabilidade subsidiária da Administração Pública*. *Jusbrasil*, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/reclamacao-constitucional-no-supremo-tribunalfederal/1791168800>.

BRASIL, Súmula nº 331 TST, de 31 de maio de 2011. *Contrato de Prestação de serviços*.

BRASIL, Tema 1118 da Repercussão Geral (STF, RE 1298647, julgado em 13/02/2025), 15 de abril de 2025. Responsabilização subsidiária.

BRASIL, Lei nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL, ADC nº 16 STF, de 24 de novembro de 2010. Responsabilidade contratual subsidiária. Contrato com administração pública.

Agradecimentos

A presente pesquisa permitiu refletir sobre os limites e responsabilidades do ente público nas contratações por terceirização, especialmente diante da necessidade de fiscalização contínua e eficaz para evitar a inadimplência das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas. Com base na legislação vigente, na jurisprudência do TST e nas decisões do STF, foi possível confirmar que a responsabilidade subsidiária da Administração Pública somente se configura quando comprovada sua conduta omissiva ou negligente.

*A Ciência do **NANO** e seu impacto transformador no **MACRO***

Assim, reforça-se a importância de práticas administrativas mais rigorosas, capazes de proteger não apenas os interesses públicos, mas também os direitos dos trabalhadores envolvidos na execução dos serviços terceirizados. O fortalecimento dos mecanismos de controle é essencial para garantir segurança jurídica nas relações contratuais e assegurar a dignidade do trabalho.

Agradeço, com especial reconhecimento, ao Professor Dr. Clélio Marcondes Filho, pela orientação atenta, pelas contribuições valiosas e pelo incentivo constante ao desenvolvimento deste trabalho. Estendo meus agradecimentos à Universidade do Vale do Paraíba – UNIVAP, pela estrutura e apoio durante toda a formação acadêmica, bem como aos colegas, familiares e amigos que acompanharam e incentivaram esta trajetória com apoio e confiança.

Este projeto representa mais do que uma exigência curricular: é o reflexo do compromisso com a justiça social, com a ética na Administração Pública e com a defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores.