



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE DIREITO**

MARCELO GOMES

**Contratos de terceirização na Administração Pública: uma abordagem**  
sobre a responsabilidade legal

**Brasília**  
**2023**

Marcelo Gomes

**Contratos de terceirização na Administração Pública: uma abordagem  
sobre a responsabilidade legal**

Monografia apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Bacharel no  
Programa de Graduação da Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília  
Orientador: Prof. Dr. Wilson Roberto  
Theodoro Filho.

**Brasília  
2023**

Ficha Catalográfica elaborado por  
Maria Isabel Ferreira Dias CRB-1/3393

GG633c Gomes, Marcelo

Contratos de terceirização na Administração Pública: uma abordagem sobre a responsabilidade legal / Marcelo Gomes; orientador Wilson Roberto Theodoro Filho. -- Brasília, 2023.

50 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. Terceirização. 2. Administração pública. 3. Fiscalização de contratos. 4. Trabalhadores. I. Theodoro Filho, Wilson Roberto, orient. II. Título.

**MARCELO GOMES**

**Contratos de terceirização na Administração Pública: uma abordagem  
sobre a responsabilidade legal**

Monografia apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Bacharel no  
Programa de Graduação da Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Wilson Roberto Theodoro Filho (Orientador - UnB)

---

Prof. Dra. Daniela Marques de Moraes (Avaliadora - UnB)

---

Prof. Dra. Talita Tatiana Dias Rampin (Avaliadora - UnB)

Dedico à minha mãe, Maria, ao meu pai, Olavio, a minha esposa Ariane e filhas Mariane, Luiza e Isadora, que me insentivaram e me motivaram na conquista desse objetivo.

## **AGRADECIMENTOS**

Minhas palavras são de gratidão; agradeço a Deus, por me permitir chegar até aqui com saúde, e me guiar diante todas as adversidades da vida.

Agradeço também aos meus pais, Olavio e Maria, pela educação e princípios que me preparam para ser um cidadão de bem e lutar pelos meus objetivos, a eles minha eterna gratidão.

À minha querida esposa Ariane e filhas Mariane, Luiza e Isadora, que sempre estiveram ao meu lado, me incentivando e motivando para que eu conquistasse esse objetivo. Aos meus irmãos Valdir, Linda, Lili e Lene que sempre me encorajaram e me apoiaram em orações e com palavras de sabedoria, para que eu continuasse minha caminhada na Universidade.

Agradeço a todos meus amigos (as) de trabalho, pelo incentivo e companheirismo durante essa longa jornada. Por fim, agradeço ao professor orientador Wilson Roberto Theodoro Filho, por aceitar o desafio em me orientar, dando o suporte necessário para que eu pudesse chegar até aqui.

A todos vocês, os meus sinceros agradecimentos!

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 TERCEIRIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>12</b>
2.1 Definição e abrangência .....	12
2.2 Racionalização e motivações.....	16
2.3 Responsabilidade subsidiária.....	19
2.4 Decisão do STF no RE 760.931/DF (tema 246 – STF) .....	21
<b>3 FALHAS NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS TERCEIRIZADOS E IMPACTOS PARA OS TRABALHADORES.....</b>	<b>25</b>
3.1 Impactos para os Trabalhadores na Esfera Trabalhista .....	25
3.2 Principais falhas na fiscalização dos contratos .....	28
3.3 Ônus da prova (tema 1118 STF).....	31
<b>4 CONSIDERAÇÕES PARA MITIGAR A SITUAÇÃO .....</b>	<b>35</b>
4.1 Melhoria na fiscalização e monitoramento dos contratos.....	35
4.2 Estabelecimento de critérios rigorosos de seleção de empresas terceirizadas .....	36
4.3 Promoção da transparência nas relações contratuais .....	38
4.4 Fortalecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores .....	39
4.5 Implementação de políticas de valorização do trabalho terceirizado..	41
4.6 Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21) .....	42
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>47</b>

## RESUMO

A prática da terceirização na administração pública é uma realidade em muitos países, sendo adotada com o objetivo de otimizar a gestão de serviços e recursos. No entanto, frequentemente, essa terceirização é acompanhada de falhas significativas na fiscalização dos contratos terceirizados. Tais falhas têm impactos diretos e negativos sobre os trabalhadores, afetando a esfera trabalhista de diversas maneiras. Além disso, a falta de transparência nas relações contratuais pode dificultar a identificação de abusos e práticas irregulares, tornando desafiador para os trabalhadores terceirizados acessar seus direitos trabalhistas e para a sociedade como um todo fiscalizar as ações da administração pública. Para mitigar essa situação e promover uma terceirização mais justa e equitativa, é fundamental aprimorar a fiscalização e monitoramento dos contratos terceirizados, estabelecendo critérios rigorosos de seleção de empresas terceirizadas com base em sua capacidade de cumprir as obrigações trabalhistas, promover a transparência nas relações contratuais, fortalecer a capacidade de negociação dos trabalhadores terceirizados e implementar políticas públicas que valorizem o trabalho terceirizado, assegurando a proteção dos direitos dos trabalhadores e a promoção da justiça social. Para analisar o tema, foi realizado uma pesquisa bibliográfica com base em documentos que abordem o assunto. Pode-se concluir que uma gestão mais responsável da terceirização na administração pública é essencial para garantir a dignidade e os direitos dos trabalhadores terceirizados, ao mesmo tempo que promove uma eficiência mais transparente e equitativa na utilização de recursos públicos.

**Palavras-chave:** Terceirização. Administração pública. Fiscalização de contratos. Trabalhadores.



## *ABSTRACT*

The practice of outsourcing in public administration is a reality in many countries, being adopted with the aim of optimizing the management of services and resources. However, this outsourcing is often accompanied by significant failures in the oversight of outsourced contracts. Such failures have direct and negative impacts on workers, affecting the labor sphere in several ways. Furthermore, the lack of transparency in contractual relationships can make it difficult to identify abuses and irregular practices, making it challenging for outsourced workers to access their labor rights and for society as a whole to monitor the actions of the public administration. To mitigate this situation and promote fairer and more equitable outsourcing, it is essential to improve the supervision and monitoring of outsourced contracts, establishing strict selection criteria for outsourced companies based on their ability to fulfill labor obligations, promoting transparency in contractual relationships, strengthen the negotiation capacity of outsourced workers and implement public policies that value outsourced work, ensuring the protection of workers' rights and the promotion of social justice. To analyze the topic, a bibliographical research was carried out based on documents that address the subject. It can be concluded that a more responsible management of outsourcing in public administration is essential to guarantee the dignity and rights of outsourced workers, while promoting more transparent and equitable efficiency in the use of public resources.

Keywords: Outsourcing. Public administration. Contract supervision. Workers.

## 1 INTRODUÇÃO

A terceirização de serviços, prática consolidada nas dinâmicas organizacionais contemporâneas, transcende as fronteiras do setor privado e adentra de maneira expressiva a esfera pública, configurando-se como um fenômeno de grande relevância social, jurídica e econômica. Este trabalho se propõe a explorar os desafios e impactos associados à terceirização, especialmente no contexto da Administração Pública, destacando a complexidade da responsabilidade subsidiária quando se trata da contratação de serviços terceirizados.

No primeiro capítulo, será aprofundado a compreensão sobre o escopo e os fundamentos da terceirização, considerando não apenas sua definição e abrangência, mas também as motivações que impulsionam a Administração Pública a adotar essa prática. Destaca-se, ainda, a responsabilidade subsidiária, elemento central na análise das implicações legais e jurisprudenciais.

O segundo capítulo se volta para uma análise crítica das falhas recorrentes na fiscalização dos contratos terceirizados e seus impactos diretos sobre os trabalhadores. Será investigado os desdobramentos na esfera trabalhista, incluindo a precarização do trabalho, os baixos salários, a falta de benefícios, a insegurança no emprego e as dificuldades de acesso aos direitos trabalhistas. Além disso, será examinado as principais lacunas na fiscalização, destacando a ausência de acompanhamento adequado, a falta de transparência nas relações contratuais, a inadequação dos critérios de seleção de empresas terceirizadas e a escassez de mecanismos de controle.

No terceiro capítulo, será delineado considerações estratégicas e propositivas para mitigar as problemáticas identificadas. Aborda-se medidas cruciais, como a melhoria na fiscalização e monitoramento dos contratos, o estabelecimento de critérios mais rigorosos na seleção de empresas terceirizadas, a promoção da transparência nas relações contratuais, o fortalecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores, a implementação de políticas de valorização do trabalho terceirizado e a análise crítica da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21), compreendendo seu potencial impacto na dinâmica das contratações públicas.

Nesse contexto, este estudo visa contribuir para o entendimento aprofundado das complexidades que envolvem a terceirização na Administração Pública, destacando a importância de medidas estratégicas e políticas públicas que possam assegurar relações contratuais mais equitativas e eficientes para todas as partes envolvidas.

## **2 TERCEIRIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O presente capítulo se propõe a analisar de forma abrangente a relação entre terceirização e a responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Para tanto, serão exploradas as definições e a abrangência do fenômeno da terceirização, destacando sua crescente importância no contexto das atividades governamentais e privadas. Em seguida, serão examinadas as motivações e a racionalização subjacentes à adoção dessa prática, buscando compreender os fatores que impulsionam as organizações públicas a terceirizarem serviços.

Uma atenção especial será dedicada à responsabilidade subsidiária, um aspecto relevante que permeia essa dinâmica contratual, delineando as obrigações da Administração Pública quando esta opta por delegar determinadas atividades a terceiros. Finalmente, será analisada a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 760.931/DF, cujo tema 246 versa sobre as nuances legais e jurisprudenciais relacionadas à responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização, valiosas para a compreensão da matéria.

### **2.1 Definição e abrangência**

Para uma compreensão clara do assunto, é necessário realizar uma breve exposição sobre a responsabilidade subsidiária e solidária da Administração Pública.

A responsabilidade solidária é caracterizada pela coexistência de vários credores e devedores para um mesmo crédito, situação na qual todos são considerados responsáveis pela totalidade da dívida, como se fossem únicos credores ou devedores. De acordo com Maria Helena Diniz (2018), isso implica que o credor tem o direito de exigir o pagamento integral da dívida de qualquer codevedor, e o cumprimento da obrigação por um dos devedores libera todos perante o credor comum.

Por outro lado, na responsabilidade subsidiária, há uma ordem a ser seguida. Inicialmente, a dívida deve ser cobrada do devedor principal; caso ele

não seja capaz de quitar a dívida, então o devedor subsidiário pode ser acionado para saldar os débitos (ACS, 2020).

A responsabilidade subsidiária das entidades terceirizadas envolve uma relação trilateral, que inclui o trabalhador, a empresa tomadora e a empresa terceirizada. A empresa tomadora intervém para apoiar o trabalhador terceirizado na reivindicação de verbas trabalhistas, especialmente em situações de instabilidade na empresa que terceiriza os serviços (Pantaleão, 2019).

Essa dinâmica permite que o tomador de serviços, que se beneficiou dos serviços prestados por um empregado terceirizado cujos direitos foram violados pela empresa contratante (terceirizada), seja responsabilizado subsidiariamente pelos danos causados ao trabalhador, conforme estabelecido pela lei (Pantaleão, 2019).

A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços em relação às obrigações trabalhistas para empresas em geral é regulamentada pelo inciso IV da Súmula 331 do TST. No entanto, é mister destacar que a responsabilidade subsidiária imposta às empresas privadas difere da aplicada à Administração Pública. A solidariedade e subsidiariedade do ente público em relação às verbas que a empresa terceirizada de serviços não honrou estão definidas no artigo 121 § 2º da Nova Lei de Licitações nº 14.133/21 (Pantaleão, 2019).

De acordo com o artigo 121, somente o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais decorrentes da execução do contrato. No entanto, exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração é solidariamente responsável pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, desde que seja comprovada a falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado (Brasil, 2021).

A responsabilidade solidária do ente público se restringe aos encargos previdenciários, enquanto a responsabilidade subsidiária se aplica aos encargos trabalhistas, ou seja, somente se houver comprovação de falha na fiscalização das obrigações do contratado é que o ente público pode ser responsabilizado (Pantaleão, 2019).

Essa disposição legal, que impede a transferência da responsabilidade por encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, respeita o princípio da responsabilidade estatal. Qualquer interpretação contrária poderia

resultar na preocupação de transformar o Poder Público em um "salvador" de empresas com gestões comprometidas, seguindo o peculiar conceito de "capitalismo à brasileira", onde os lucros são apropriados e os prejuízos socializados (Pantaleão, 2019).

No entanto, essa postura não deve ser interpretada como uma maneira de isentar a Administração Pública da responsabilidade pela supervisão e pela exigência do cumprimento das condições de habilitação em seus contratos. Isso não implica automaticamente que a Administração Pública possa ser convocada judicialmente para responder por obrigações trabalhistas não pagas por empresas por ela contratadas. Tal cenário resultaria em prejuízo duplo para a entidade pública, que, mesmo cumprindo regularmente as obrigações contratuais estipuladas, veria ameaçada a execução do contrato e ainda teria que suportar as consequências do inadimplemento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada (Martinez, 2016).

É importante ressaltar que isso não exclui a possibilidade de, em casos excepcionais, comprovada a culpa da Administração Pública, ser reconhecida sua responsabilidade subsidiária. Nesse contexto, é importante destacar o dever jurídico das entidades públicas contratantes de selecionar e fiscalizar a idoneidade das empresas prestadoras de serviços. Esse dever vai além do controle prévio à contratação, incluindo também o controle concomitante à execução contratual (Martinez, 2016).

Isso implica a vigilância efetiva e a fiscalização adequada do cumprimento das obrigações trabalhistas em relação aos empregados vinculados ao contrato celebrado. A interpretação do artigo 121 § 2º da Lei nº 14.133/21, que trata da responsabilização do ente público, deve ser analisada em conformidade com os princípios e leis que regem a Administração Pública (Martinez, 2016).

A Lei de Licitações estabelece a fiscalização do contrato de prestação de serviços, o que implica o dever de supervisionar os direitos dos trabalhadores terceirizados. A inobservância desse dever de fiscalização implica na responsabilidade da Administração pelo inadimplemento dos direitos que deveriam ser monitorados. Essa responsabilidade vai além de uma simples verificação superficial da formalização dos vínculos de emprego, exigindo o envolvimento direto e diário da Administração com as práticas trabalhistas da empresa contratada (Di Pietro, 2017).

A Administração só se exime desse dever ao demonstrar a eficaz promoção de todos os procedimentos legais de controle, inclusive aqueles não expressamente previstos na lei, mas indispensáveis para a eficiência da fiscalização, em consonância com o princípio da eficiência administrativa que orienta a Administração Pública, conforme dispõe o art. 37 da CF/88 (Di Pietro, 2017).

Conforme Di Pietro (2017), no contexto do direito do trabalho, a terceirização refere-se à contratação, por parte de uma empresa (o tomador de serviço), do trabalho de terceiros para a realização de atividades-meio. Esse conceito é aplicável também à Administração Pública, que frequentemente celebra contratos de empreitada (de obra e de serviço) e de fornecimento, baseando-se no aludido artigo constitucional, seguindo as normas estabelecidas pela Lei nº 8.666/93, que regulamenta os contratos administrativos.

Silva (2014), por sua vez, descreve a terceirização como um método de gestão no qual uma pessoa jurídica, seja pública ou privada, transfere, por meio de uma relação marcada por mútua colaboração, a prestação de serviços ou o fornecimento de bens a terceiros não vinculados à sua equipe. Este conceito dispensa a distinção entre atividade-meio e atividade-fim, já que tanto atividades acessórias quanto partes essenciais da atividade principal da empresa terceirizante podem ser delegadas.

Para a autora, a terceirização é uma das formas de envolvimento do setor privado na prestação de serviços públicos, realizada por meio de contratos administrativos. O terceiro, nesse contexto, é considerado apenas um executor material, desprovido de prerrogativas junto ao poder público, uma vez que não está envolvido na gestão do serviço público, mas sim na prestação de serviços (Silva, 2014).

Conclui-se que há uma distinção entre a responsabilidade subsidiária e solidária da Administração Pública em contratos de terceirização. A legislação, em particular o artigo 121 § 2º da Nova Lei de Licitações nº 14.133/21, foi contextualizada, esclarecendo as responsabilidades específicas em relação aos encargos previdenciários e trabalhistas. Destaca-se a necessidade de interpretar essas disposições em conformidade com os princípios da Administração Pública, com foco na eficiência.

## 2.2 Racionalização e motivações

Neste tópico, serão exploradas as motivações e a racionalização subjacentes à responsabilidade subsidiária da Administração Pública, por meio do seu contexto histórico. Ao investigar o desenvolvimento histórico, entenderemos as razões que levaram à consolidação desse tipo de responsabilidade no decorrer do tempo. Será analisado as motivações que ensejaram a evolução desse conceito, considerando as transformações nas relações trabalhistas e nas estruturas sociais que influenciaram a adoção da responsabilidade subsidiária.

Essa concepção de Estado Liberal, em que as interações entre particulares prevaleciam sobre as normas estatais, teve uma duração limitada. Durante esse período, o empregador, destacando-se entre os particulares, explorou os empregados com jornadas exaustivas, trabalho infantil, escasso reconhecimento e remuneração quase nula. A ascensão do capitalismo durante esse período, consolidou a acumulação de riqueza nas mãos de poucos, impulsionada pelo desenvolvimento de sistemas de produção como o Taylorismo, o Fordismo e o Toyotismo (Meirelis, 2008).

Em 1939, a eclosão da Segunda Guerra Mundial provocou uma série de impactos em diversos aspectos da vida humana. Os Estados Unidos, envolvidos após o ataque a Pearl Harbor, enfrentaram o Eixo ao lado dos Aliados. A necessidade de agilidade na guerra propiciou o surgimento da terceirização, pois as indústrias bélicas precisavam concentrar-se na produção de armamentos, resultando na transferência de atividades secundárias ou de suporte para prestadores de terceiros (Petrin, 2015).

Essa abordagem permitiu que as empresas de armas focassem integralmente na criação e desenvolvimento bélico para o contexto da guerra, enquanto as atividades secundárias eram repassadas a terceiros, marcando o início do fenômeno da terceirização.

Vólia Bomfim Cassar (2014) destaca que a prática da terceirização no Brasil possui raízes profundas em seu ordenamento jurídico, tendo como marco o art. 455 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), Decreto-Lei n. 5.452/43, que trata da subemprego. Essa abordagem foi mais avançada em



comparação a outras legislações da época, permanecendo, por um longo período, como a única norma a tratar da terceirização.

Em seguida, em 1967, foi promulgado o Decreto-Lei n. 200, normativo que versava sobre a execução descentralizada das atividades da Administração Federal. O art. 10, §7º desse decreto, apresentava uma forma de terceirização denominada descentralização (Delgado, 2017).

Nos anos de 1974 e 1983, foram elaboradas as Leis nº 6.019 e 7.102, respectivamente, abordando a terceirização, porém com efeitos mais restritos. A primeira permitia contratos de curta duração para atender necessidades transitórias, enquanto a segunda estava limitada aos trabalhadores vinculados à segurança bancária (Cassar, 2014).

Devido à insuficiência, de legislações nesse período, o TST elaborou a Súmula n. 256, que estabelecia que a prestação de serviços por meio de empresa interposta constituía vínculo empregatício (Cassar, 2014). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou proibido, de acordo com o art. 37, inciso II, o vínculo entre entes públicos e empresas que prestam serviços de forma interposta. O referido artigo estabelece princípios que a administração pública deve seguir, incluindo a necessidade de aprovação prévia em concurso público para investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão (Brasil, 1988).

Devido a globalização e a relevância das grandes empresas na economia nacional, houve a necessidade de flexibilizar essa legislação. Cassar (2014) destaca que, sob a influência da retratação do mercado interno, globalização e a busca pela redução de custos, as relações de trabalho foram flexibilizadas, o que se refletiu na jurisprudência.

Nesse contexto, a Súmula n. 256 do TST foi revogada, sendo substituída pela Súmula n. 331 em 1993, que ampliou as possibilidades de terceirização. Foram incluídas atividades como conservação, limpeza e outras relacionadas à atividade-meio do tomador, ou que envolvessem mão de obra especializada, sempre com a ressalva da inexistência de pessoalidade e subordinação direta com o tomador (Cassar, 2014).

A aludida autora também expõe que a Lei n. 8.863/94 expandiu os efeitos da Lei 7.102/83, inicialmente limitada à segurança bancária, abrangendo toda a área de vigilância, seja pública ou privada, física ou jurídica, no setor patrimonial.

No mesmo ano, a Lei n. 8.949/94 incentivou as terceirizações por meio de cooperativas, modificando o parágrafo único do art. 422 da CLT (Cassar, 2014).

Nos anos subsequentes, surgiram alterações na legislação referente à terceirização, motivadas pelas privatizações de entidades estatais no Brasil, surgiram leis reguladoras para setores específicos e atividades objeto dessas privatizações, exemplificadas pela Lei n. 8987/95, que trata do regime de concessão e permissão de serviços públicos na área elétrica, e pela Lei n. 9472/97, que versa sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos na área de telefonia (Delgado, 2017).

Essas mudanças trouxeram interpretações distintas em relação à Súmula 331 do TST. No entanto, conforme destacado por Delgado (2017), a jurisprudência trabalhista, majoritariamente seguida pelos tribunais, estava alinhada com a Súmula do Tribunal Superior do Trabalho, em detrimento das leis mencionadas.

Até a promulgação da Lei n. 13.429/17, o entendimento prevalecente nos tribunais trabalhistas em todo o Brasil era o estabelecido pela Súmula 331 do TST, que restringia a terceirização aos serviços-meio das empresas que buscavam terceirizar. Em 31 de março de 2017, o presidente Michel Temer sancionou a Lei n. 13.429, conhecida como a Lei da Terceirização, alterando dispositivos da Lei n. 6.019/74. Essa mudança possibilitou a prestação de serviços-fins por meio de empresa interposta, uma prática anteriormente considerada ilícita e ilegal pela jurisprudência brasileira (Delgado, 2017).

Posteriormente, em 30/08/2018, o STF julgou em conjunto a ADPF nº 324/DF e o RE nº 958252/MG. Essa análise abordou a questão da terceirização irrestrita, incluindo todos os aspectos da produção, inclusive os serviços-fins. Foi decidido pela constitucionalidade da terceirização irrestrita, afirmando que é lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantendo a responsabilidade subsidiária da empresa contratante (STF, 2018). Essa decisão representou uma significativa mudança no ordenamento jurídico brasileiro, introduzindo situações inéditas e imprevisíveis no meio social e administrativo do país.

Explorar a evolução da responsabilidade subsidiária da Administração Pública ao longo da história, ligada às transformações nas relações trabalhistas,

revela a conexão desse conceito com mudanças políticas e econômicas. Sua trajetória destaca a importância de compreender o passado para enfrentar os desafios atuais e futuros relacionados à terceirização e à responsabilidade subsidiária.

### **2.3 Responsabilidade subsidiária**

Neste tópico, será abordado sobre a responsabilidade da Administração Pública em contratos, especialmente o art. 71, §1º, da Lei 8.666/1993, alterado pela Lei nº 9.032/1995. A Súmula 331, IV do TST, inicialmente em contradição com a lei, gerou debates e resultou na ADC nº 16 de 2007. Após confirmar a constitucionalidade do artigo 71, a decisão levou a mudanças na Súmula 331 em 2011. A Lei 14.133/2021, de vigência imediata, reforça a impossibilidade de responsabilização automática da Administração por inadimplência nas verbas trabalhistas da empresa contratada.

A Lei 8.666 de 1993, que regula os contratos da Administração Pública, aborda, em seu art. 71, §1º (alterado pela Lei nº 9.032/1995), a questão da responsabilidade em caso de inadimplência dos encargos trabalhistas por parte da empresa terceirizada. O texto enfatiza que a Administração Pública não pode ser responsabilizada pelo pagamento desses encargos em caso de inadimplência do contratado, e isso não afetará o objeto do contrato nem prejudicará a regularização e o uso das obras e edificações (Rodrigues, 2021).

No entanto, conforme já analisado, a Súmula 331, IV do TST, de 1993, inicialmente parecia contrariar essa disposição legal, pois os Tribunais trabalhistas atribuíam automaticamente ao tomador de serviços estatal uma responsabilidade subsidiária (Rodrigues, 2021).

Em 2007, diante dessa controvérsia, foi proposta a ADC nº 16 pelo governador do Distrito Federal. Os debates sobre o tema persistiram, sendo admitida a ADC para julgamento. O relator Ministro Cezar Peluso, inicialmente, julgou pela falta de interesse objetivo de agir, mas o voto divergente do Ministro Marco Aurélio reconheceu a existência da controvérsia. A ação apontava a discrepância entre o texto da Lei 8.666/93 e a Súmula do TST, alegando que o Tribunal Superior do Trabalho negava vigência à norma da Lei, responsabilizando subsidiariamente a Administração Direta e Indireta pelos

débitos trabalhistas quando atuavam como contratantes de serviços terceirizados (Costa, 2018).

Após o prosseguimento do julgamento, a ADC 16 confirmou a constitucionalidade do artigo 71 da Lei 8.666/1993. Nesse contexto, ficou estabelecido que a responsabilidade subsidiária da Administração Pública não é automática em caso de inadimplemento das verbas trabalhistas pelo empregador, como afirmado por Costa (2018).

Os Ministros optaram por uma aplicação moderada da Súmula do TST, flexibilizando a interpretação da Lei de Licitações e Contratos de 1993. Destacou-se a necessidade de comprovação de culpa in vigilando do tomador de serviços para que ocorra a responsabilização, conforme consta na ementa da ADC 16 (2010, p. 1). Essa decisão reconheceu a constitucionalidade do art. 71, §1º, da Lei federal nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 9.032/1995.

Em decorrência desse julgamento, houve uma alteração na Súmula 331 em 2011, com a exclusão da responsabilidade objetiva estatal, explicitando que a responsabilização não decorre apenas do inadimplemento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada regularmente. É necessária a comprovação de conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666/93 (Rodrigues, 2021).

Assim, a última modificação da Súmula nº 331, ocorrida em 2011, resultou diretamente do julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 16 pelo Supremo Tribunal Federal em 2010, que analisou o art. 71 da Lei 8.666/93. Após mais de vinte e cinco anos da promulgação da Lei 8.666, uma nova regulamentação sobre as disposições legais foi estabelecida pela Lei 14.133/2021, de vigência imediata, representando, segundo Rodrigues (2021), um aprimoramento no regime de licitações e contratações públicas.

A nova Lei de Licitações e Contratos aborda, assim como sua antecessora, a responsabilidade subsidiária da Administração em caso de inadimplência do contratado, conforme o art. 121, §§ 1º e 2º.

A responsabilidade subsidiária administrativa foi, portanto, tema de extensos debates legislativos e jurisprudenciais, envolvendo diversas divergências normativas e interpretativas. Atualmente, a nova Lei de Licitações e Contratos, destaca a impossibilidade de responsabilização automática do ente público pelo inadimplemento de verbas trabalhistas da empresa contratada,

evitando a oneração do objeto contratual, conforme apontado por Rodrigues (2021).

Em conclusão, a trajetória analisada revela a complexidade e os desdobramentos da responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos terceirizados. O embate entre a Lei 8.666/1993, a Súmula 331 do TST e a ADC nº 16 demonstra a busca por equilíbrio entre a proteção dos direitos trabalhistas e a preservação da autonomia administrativa. Com a recente Lei 14.133/2021, há uma consolidação normativa que, ao restringir a responsabilidade automática, promove uma nova fase nas relações entre o setor público e os contratados, marcando uma perspectiva mais cautelosa diante dos encargos trabalhistas.

#### **2.4 Decisão do STF no RE 760.931/DF (tema 246 – STF)**

Este capítulo se dedica à análise do Tema de Repercussão Geral 246, originado a partir do Recurso Extraordinário 760.931/DF. O centro da discussão gira em torno da decisão da Suprema Corte, que estabeleceu um importante entendimento no sentido de que o inadimplemento dos encargos trabalhistas pelos empregados da empresa contratada não implica automaticamente a transferência da responsabilidade pelo pagamento ao Poder Público contratante, solidária ou subsidiariamente, conforme disposto no art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Neste contexto, será analisado não apenas a aparente convergência com a jurisprudência consolidada do TST, expressa na Súmula 331, mas também as nuances trazidas durante o julgamento, incluindo debates sobre o ônus probatório relativo à fiscalização dos contratos. Será abordado, ainda, os votos divergentes e vencidos, notadamente o posicionamento da Ministra Relatora Rosa Weber e a divergência vitoriosa do Ministro Relator Luiz Fux.

O Tema de Repercussão Geral 246 teve origem no Recurso Extraordinário 760.931/DF, no qual a Suprema Corte estabeleceu o entendimento de que o não cumprimento das obrigações trabalhistas pelos empregados da contratada não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo pagamento, seja solidária ou subsidiária, conforme estipulado no art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (Cavaliere Filho, 2020).

Em uma primeira análise, a decisão da Suprema Corte parece ter reiterado os termos já consolidados pela jurisprudência do TST, como evidenciado na Súmula 331, que trata da responsabilidade subsidiária da empresa contratante, mesmo que esta seja uma entidade pública, diante das obrigações trabalhistas não cumpridas pela empresa prestadora de serviços, conforme argumentado por Delgado (2018). Além disso, a impossibilidade de responsabilização automática já tinha sido estabelecida no julgamento da ADC 16 pelo próprio STF.

No entanto, durante o julgamento desse RE, houve diversas discussões, inclusive em Embargos de Declaração, sobre a atribuição do ônus probatório relacionado à fiscalização dos contratos. Assim, é pertinente analisar o conteúdo dos votos dos Ministros do STF, salientando especificamente no tema em questão, destacando o voto vencido da Ministra Relatora Rosa Weber e a divergência vitoriosa do Ministro Relator Luiz Fux.

A Ministra Rosa Weber, em seu voto, aborda de maneira explícita a distribuição do ônus probatório relacionado à fiscalização contratual da prestadora de serviços. Ela defende que essa responsabilidade para a Administração Pública não gera conflito com a decisão da ADC 16 e não viola a Lei de Licitações (Brasil, 2017).

Utilizando a teoria da culpa presumida estatal, a Ministra justifica que a responsabilidade é subjetiva, atribuindo à Administração o ônus de comprovar a ausência de culpa. Em síntese, destaca a presunção relativa de culpa do causador do dano, que pode ser contestada pela Administração, ressaltando a aplicação dos princípios da aptidão da prova, cooperação na atividade probatória e distribuição dinâmica da prova (Brasil, 2017).

Consoante ao princípio da igualdade no processo, a Ministra destaca a aptidão para a prova, afirmando que a responsabilidade probatória recai sobre quem tem melhores condições para realizá-la. O princípio da cooperação é mencionado, impondo a todos os participantes do processo o dever de colaborar para um resultado útil. Ela salienta o papel do julgador na prevenção do desequilíbrio na relação processual e destaca a utilidade da distribuição dinâmica do ônus probatório como medida contra a "prova diabólica" (Brasil, 2017).

Após essa análise principiológica, a Ministra fundamenta o dever de fiscalização da Administração em legislações, incluindo a Lei 8.666/93. Ressalta a Instrução Normativa nº 02 do MPOG, reforçando obrigações e estabelecendo a rescisão do contrato em caso de inadimplência das verbas trabalhistas. Argumenta que permitir uma conduta diferente à empresa prestadora de serviços prejudicaria os direitos trabalhistas, considerando a integração da mão de obra terceirizada no Estado (Brasil, 2017).

Na conclusão, a Ministra reitera a constitucionalidade do art. 71, §1º da Lei 8.666/93 e a tese de que atribuir responsabilidade subsidiária à Administração, diante de negligência na fiscalização, não viola a Constituição. Destaca a necessidade de observância dos princípios do ônus da prova, atribuindo à Administração a responsabilidade probatória da fiscalização sobre a prestadora de serviços (Brasil, 2017).

A Ministra Rosa Weber, relatora original, rejeitou o recurso, mantendo a responsabilidade já estabelecida pelo TST, que permite a responsabilização subsidiária do ente público por inadimplemento das verbas trabalhistas pela empresa contratada. Os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello também votaram contra o recurso (Brasil, 2017).

O Ministro Edson Fachin, alinhado com a posição da Ministra Rosa Weber, não entrou no mérito da questão do ônus probatório, destacando a natureza extraordinária da instância do STF. Ele propôs a tese de que, diante da culpa na fiscalização, o ente público deve ser responsabilizado (Brasil, 2017).

Em oposição a Fachin, o Ministro Barroso afirmou expressamente que o ônus probatório deve ser atribuído à Administração, considerando injusto impor ao trabalhador o ônus de provar um fato negativo. Ele reforçou que a Administração deve comprovar a adequada fiscalização e propôs uma tese de repercussão geral (Brasil, 2017).

O Ministro Ricardo Lewandowski concordou com a decisão da ADC 16 e a atribuição de responsabilidade à Administração quando comprovada a culpa. Ele não entrou em detalhes sobre o ônus probatório. Já o Ministro Celso de Mello apoiou integralmente o voto da Ministra Rosa Weber, sem entrar em discussões específicas sobre o ônus probatório (Brasil, 2017).

Todos os Ministros, explicitamente ou implicitamente, concordaram que o encargo da prova de fiscalização cabe à Administração Pública.

Em conclusão, a discussão central envolveu o ônus probatório da fiscalização, no qual a maioria dos Ministros concordaram que cabe à Administração Pública demonstrar sua diligência, alinhando-se com a tese proposta pelo Ministro Barroso.

A análise abrangeu princípios como aptidão da prova, cooperação na atividade probatória e distribuição dinâmica do ônus da prova, destacando a complexidade do tema e suas implicações para a responsabilidade do ente público na terceirização de serviços. Este capítulo oferece uma compreensão aprofundada das fundamentações jurídicas que nortearam a decisão do STF, contribuindo para o entendimento mais amplo das dinâmicas envolvidas na responsabilidade subsidiária em contratos terceirizados no contexto brasileiro.



### **3 FALHAS NA FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS TERCEIRIZADOS E IMPACTOS PARA OS TRABALHADORES**

Este capítulo se propõe a realizar uma abordagem sobre as lacunas presentes no processo de fiscalização dos contratos terceirizados, destacando os impactos diretos e indiretos que tais falhas acarretam para os trabalhadores. A terceirização, ao se firmar como uma prática recorrente no cenário laboral brasileiro, exige uma fiscalização rigorosa para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas e garantir condições dignas aos empregados terceirizados.

Nesse sentido, este capítulo abordará como as fragilidades na fiscalização podem resultar em consequências adversas, tais como a precarização das relações de trabalho, a diminuição de direitos e a vulnerabilidade dos trabalhadores. Serão evidenciados os desafios enfrentados pelos órgãos fiscalizadores, os obstáculos para uma vigilância eficaz e, sobretudo, as implicações diretas que essas falhas podem ter na vida profissional e pessoal dos trabalhadores terceirizados.

#### **3.1 Impactos para os trabalhadores na esfera trabalhista**

Inicialmente, é importante destacar que a terceirização acaba influenciando negativamente os trabalhadores no âmbito trabalhista, uma vez que traz consequências como a precarização do trabalho, baixos salários e ausência de benefícios, além de insegurança no emprego e dificuldade ao acesso à direitos trabalhistas, conforme será analisado.

A legislação brasileira referente à terceirização, regulamentada pela Lei n. 13.429/17 e pela Lei n. 13.467, além de normativas como a Lei n. 8.666/93, a Instrução Normativa n. 05/17 e o Decreto n. 9.507/18, desenha o cenário jurídico das relações trabalhistas no país. A análise dessas leis em relação aos princípios do Direito do Trabalho e suas implicações práticas para os empregados se torna fundamental. Segundo Delgado (2018), a terceirização, ao remodelar o mercado de trabalho, ameaça os alicerces protetivos do Direito do Trabalho, podendo tornar-se antitética aos princípios civilizatórios.

Leite (2019) destaca que a terceirização conduziu à flexibilização das normas trabalhistas, promovendo a transição do contrato por tempo indeterminado e da relação bilateral para diversas formas de contrato por prazo determinado e para uma relação triangular entre empregado, empregador e intermediário. Os defensores dessa flexibilização, argumentam em prol da preservação financeira e da continuidade do emprego, alegando a abertura de novas oportunidades de trabalho.

No entanto, para Delgado (2018), essa suposta melhoria financeira é alcançada à custa da exploração do trabalhador, e a simples criação de empregos não implica necessariamente na melhoria das condições de trabalho, caracterizando a terceirização como uma forma de precarização laboral.

O mesmo autor, destaca ainda, que a terceirização trata o trabalhador como um produto, visando lucro máximo, sem considerar sua dignidade. Essa abordagem é evidenciada pelo fato de que a terceirização, essencialmente, "aluga" a mão de obra, com as empresas prestadoras de serviços lucrando pela diferença entre o valor recebido por cada empregado e o valor repassado a eles (Delgado, 2018).

Diante do contexto em que a terceirização é apresentada como uma forma de flexibilização para melhorar as condições de trabalho, especialmente pela especialização e pelo aumento de postos de trabalho, se torna fundamental aprofundar a compreensão das consequências dessa prática nas relações entre capital e mão de obra, bem como nas políticas públicas sociais do Estado.

Calvo (2020) e Delgado (2018) elencam diversas consequências para os empregados terceirizados, como empregos precários, redução salarial, eliminação de benefícios sociais, insegurança no emprego e dupla subordinação aos empregadores das empresas contratante e contratada. A terceirização também impacta negativamente a organização sindical e resulta em distintas condições de trabalho para terceirizados e empregados efetivos.

Essas implicações tornam-se evidentes como a dispensa de empregados terceirizados, enquanto nenhum servidor público perde seu vínculo empregatício por conta dessa redução.

A diminuição salarial torna-se evidente, bem como a terceirização contribui para a precarização do trabalho ao eliminar benefícios sociais. A precarização das condições laborais, como apontado por Carvalho e Bride

(2015), não afeta apenas o trabalhador diretamente envolvido, mas se estende a sua família, dependentes e aposentados.

A disparidade salarial e a ausência de benefícios para terceirizados, em comparação com servidores públicos, são justificadas como uma forma de economia para a gestão pública, conforme observado por Caldeira e Caldeira (2019).

Outra problemática da terceirização é a dupla subordinação, na qual o empregado, teoricamente vinculado à empresa contratante, muitas vezes também se submete à tomadora de serviços. França e Cabral (2016) alertam para o enfraquecimento da organização sindical resultante da terceirização, desarticulando a união dos trabalhadores e minando sua capacidade de reivindicação coletiva.

A terceirização, ao dividir os trabalhadores em classes distintas, prejudica o poder coletivo dos empregados, tornando-os menos representativos frente aos empregadores, conforme aponta Delgado (2018). Essa técnica de gestão, ao enfraquecer a coletividade, contraria o princípio protetivo do Direito do Trabalho e contribui para a transformação do trabalhador em uma mera mercadoria na cadeia produtiva, como destacado por Paixão (2006).

Monteiro (2020) destaca que a terceirização reduz a remuneração dos trabalhadores, mesmo quando desempenham funções equivalentes às dos servidores públicos, conferindo-lhes tratamento e direitos abaixo dos padrões destinados aos servidores. A submissão dos terceirizados a salários inferiores é uma preocupação, pois pode resultar na diminuição dos salários dos servidores públicos, criando um ciclo prejudicial. Além disso, essa disparidade pode gerar conflitos sociais entre terceirizados e servidores públicos, afetando questões de status econômico e social, bem como a distribuição de tarefas.

A aceitação dessas condições pelos terceirizados, de acordo com Santos *et al.* (2007), reflete a falta de capital da maioria dos grupos sociais, que são forçados a vender sua mão de obra por preços ditados pelo mercado. A terceirização no serviço público, que inicialmente abrangeu atividades menos especializadas, evoluiu para funções mais complexas, indicando uma tendência de terceirização de atividades-fim, potencialmente resultando em salários mais baixos para terceirizados.

A flexibilização das normas trabalhistas intensifica a vulnerabilidade do trabalhador diante do capital, permitindo que o preço da mão de obra seja determinado pela relação direta entre empregador e empregado. A carga horária dos terceirizados, geralmente de 44 horas semanais, é maior que a dos servidores públicos, que, em regra, cumprem 30 ou 40 horas semanais. Essa disparidade, somada às menores remunerações, prejudica a participação desses trabalhadores em grupos sociais, afetando sua dignidade (Leite, 2019).

Leite (2019) destaca que o trabalho deve proporcionar condições para que o ser humano se insira em grupos sociais, mantendo aspectos financeiros, físicos, psíquicos e temporais adequados. A expansão da terceirização atende aos interesses empresariais, comprometendo os fundamentos jurídicos do emprego protegido e contribuindo para a precarização social do trabalho, evidenciada pelos diferentes índices de afastamento por acidentes de trabalho.

Verifica-se, portanto, que as implicações da terceirização no serviço público revelam disparidades salariais e a precarização das condições de trabalho para os terceirizados. A flexibilização das normas trabalhistas, ao permitir a terceirização de atividades-fim, intensifica a vulnerabilidade dos trabalhadores, impactando negativamente a qualidade do ensino e pesquisa. A submissão a condições inferiores, tanto na remuneração quanto na carga horária, desvaloriza o trabalho humano, afetando não apenas os indivíduos, mas também suas famílias e comunidades. A revisão e reflexão sobre práticas de terceirização se tornam necessárias para garantir eficiência operacional, justiça social e dignidade do trabalhador.

### **3.2 Principais falhas na fiscalização dos contratos**

É poder-dever da Administração Pública de realizar uma supervisão efetiva da execução dos contratos de prestação de serviços, tomando providências essenciais diante de possíveis descumprimentos, com uma atenção especial aos encargos trabalhistas e previdenciários relacionados à terceirização de mão de obra.

A Lei de Licitações, em seu artigo 71, estipula que o contratado é responsável por encargos resultantes da execução do contrato, com exceção dos previdenciários, pelos quais a Administração responde solidariamente,

conforme o parágrafo 1º. Contudo, mudanças recentes na jurisprudência, a partir da Ação Declaratória de Constitucionalidade 16, impactaram a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, demandando a comprovação de culpa do ente público nos encargos trabalhistas não cumpridos pela contratada (Alves, 2021).

Almeida (2009) alerta que falhas na fiscalização contratual resultam em desperdício de recursos públicos, serviços insatisfatórios, perda de objeto e punições a servidores. A prestação ou fornecimento inadequado do objeto prejudica diretamente a sociedade, pela execução discordante do contratado ou sua inexistência, e indiretamente quando há má aplicação dos recursos provenientes dos impostos. Agentes públicos responsáveis estão sujeitos a sanções administrativas da Lei de Improbidade Administrativa, abrangendo esferas civil, administrativa disciplinar e penal (Alves, 2021).

Os atos de improbidade abrangem desde enriquecimento ilícito até ações contrárias aos princípios da Administração, envolvendo concessão inadequada de benefícios financeiros e tributários. Pode-se aplicar essas sanções de maneira cumulativa, desde que haja comprovação da prática de um ou mais deles, exceto no caso de prejuízo ao erário, que requer evidências concretas (Alves, 2021).

A Constituição Federal (Brasil, 1988) estipula, em seu artigo 37, inciso XXII, parágrafo 4º, que os atos de improbidade administrativa acarretarão em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, conforme previsto em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. A Lei nº 8.429/1992 (Brasil, 1992) complementa essas sanções com multa civil, impedimento de contratar com a Administração Pública e inabilitação para receber incentivos fiscais e creditícios.

No âmbito municipal, prefeitos estão sujeitos à Lei de Improbidade no juízo singular e ao crime de responsabilidade julgado pela Câmara de Vereadores. A ação é recomendada pelo Ministério Público ou pessoa jurídica interessada, independentemente da aprovação ou rejeição das contas públicas (Alves, 2021).

Vale ressaltar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 37, inciso XXII, parágrafo 6º, estabelece a responsabilidade civil do Estado, aplicável a pessoas jurídicas de direito público e privado que prestam serviços públicos. Essas entidades respondem por danos causados por seus agentes,

com o direito de regresso contra o autor em casos de dolo ou culpa. A responsabilidade pode ser subjetiva, exigindo a comprovação de dolo ou culpa da Administração, ou objetiva, baseada no nexo de causalidade entre a ação e o dano (Alves, 2021).

A fiscalização de contratos terceirizados, quando deficiente, pode resultar em uma série de falhas que comprometem a eficácia e a transparência na gestão pública. A ausência de acompanhamento adequado é uma das principais lacunas nesse processo, permitindo que empresas terceirizadas atuem sem o devido monitoramento, o que pode resultar em baixa qualidade dos serviços prestados.

A falta de transparência nas relações contratuais é outra falha significativa. Quando as informações sobre os contratos, como valores, prazos e obrigações, não são devidamente comunicadas às partes interessadas e ao público em geral, cria-se um ambiente propício para práticas questionáveis e potencial corrupção (Alves, 2021).

A inadequação dos critérios de seleção de empresas terceirizadas é uma fonte adicional de problemas. Se os critérios para a escolha não forem claros, objetivos e alinhados com as necessidades da administração pública, há o risco de contratar empresas que não atendam aos padrões desejados, comprometendo a qualidade e a eficiência dos serviços terceirizados (Alves, 2021).

A escassez de mecanismos de controle é uma falha crítica na fiscalização de contratos terceirizados. A inexistência ou a ineficácia de ferramentas de monitoramento e avaliação abre espaço para práticas inadequadas, como a subcontratação excessiva, o descumprimento de normas trabalhistas e a prestação de serviços de baixa qualidade, sem que haja uma intervenção efetiva por parte dos órgãos responsáveis (Alves, 2021).

Portanto, é imperativo que os gestores públicos fortaleçam os processos de fiscalização, adotando práticas que incluam um acompanhamento contínuo, transparência nas relações contratuais, padrões de seleção criteriosos e mecanismos de controle robustos. Somente assim será possível assegurar a efetividade da terceirização, minimizando riscos e garantindo o cumprimento dos objetivos da administração pública.

### 3.3 Ônus da prova (tema 1118 STF)

Devido às significativas divergências, nas interpretações, entre diferentes turmas e tribunais sobre a distribuição do ônus da prova, bem como com o objetivo de consolidar uma orientação sobre a responsabilização subsidiária da Administração Pública, foi submetida à análise de repercussão geral a possibilidade de inversão do ônus de prova nesse contexto.

O processo emblemático para o exame da repercussão geral é o Recurso Extraordinário nº 1.298.647, apresentado pelo Estado de São Paulo em resposta a uma decisão da Oitava Turma do Tribunal Superior do Trabalho. A controvérsia gira em torno da responsabilidade subsidiária da Administração Pública, conforme estabelecido nos itens V e VI da Súmula nº 331 do TST, e a questão do ônus da prova (Brasil, 2022).

O Estado de São Paulo argumenta que a discussão vai além dos interesses das partes envolvidas, tendo implicações jurídicas e econômicas de grande relevância, podendo afetar o patrimônio público de todos os entes federativos e suas autarquias. Alega violação ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, citando a Ação Declaratória de Constitucionalidade 16 e o Recurso Extraordinário 760.931, Tema 246 da Repercussão Geral, ao discordar da imposição da responsabilidade subsidiária do Estado de São Paulo em verbas trabalhistas sem evidência de conduta culposa do ente público (Brasil, 2022).

O relator do processo, Ministro Luiz Fux, delimita a controvérsia, questionando a legitimidade da transferência ao ente público tomador de serviço do ônus de provar a ausência de culpa na fiscalização das obrigações trabalhistas dos terceirizados. Destaca o elevado potencial de impacto dessa temática em casos de terceirização envolvendo a Administração Pública, dada a expressiva quantidade de processos pendentes tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Tribunal Superior do Trabalho (Brasil, 2022).

Defende-se a existência de divergências de posicionamento, tanto dentro do próprio STF quanto em outros tribunais, em relação à possibilidade de inversão do ônus de prova. Apesar de o Plenário do STF estabelecer que a responsabilidade subsidiária do poder público só ocorre mediante a comprovação de culpa in elegendendo ou culpa in vigilando, tornando automática a

responsabilização da Administração Pública inviável conforme a interpretação do artigo 71, §1º, da Lei 8.666/1993 (Brasil, 2022).

Diante desses argumentos, o Ministro Relator considera que a questão em pauta possui densidade constitucional suficiente para justificar o reconhecimento da repercussão geral. Ele destaca que é competência do STF decidir sobre a validade da imposição de responsabilidade subsidiária à Administração Pública, fundamentada na não comprovação da fiscalização efetiva pela inversão do ônus da prova, especialmente à luz do julgamento da ADC 16 e do Tema 246 da Repercussão Geral (Brasil, 2022).

Conclui, portanto, que a matéria é relevante nas esferas econômica, social e jurídica, extrapolando os limites subjetivos do caso em questão. Isso se deve à sua importância constitucional ao abordar a declaração de constitucionalidade do artigo 71, §1º, da Lei 8.666/1993 e ao possível esvaziamento do seu conteúdo normativo pela inversão do ônus da prova, impactando inclusive o item V da Súmula Vinculante 331 do TST e a jurisprudência consolidada dessa Corte (Brasil, 2022).

Diante disso, o Tema 1118 é proposto para debater a possibilidade de inverter o ônus da prova em relação à eventual conduta culposa na fiscalização das obrigações trabalhistas de prestadoras de serviços, visando à responsabilização subsidiária da Administração Pública, conforme estabelecido no Tema 246.

Ao analisar as razões do juízo de admissibilidade de repercussão geral, concordo com a decisão do Ministro Presidente. A inversão do ônus de prova é relevante para aplicar o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a responsabilidade subsidiária da Administração Pública não pode ser automática, exigindo a comprovação de culpa *in vigilando* ou culpa *in elegendo* (Brasil, 2022).

Em processos que abordam inadimplência de obrigações trabalhistas por empresas prestadoras de serviço à Administração Pública, o entendimento predominante no STF é que a responsabilização não é automática. A Administração só pode ser responsabilizada mediante a comprovação de culpa *in vigilando* ou culpa *in elegendo*. A jurisprudência do STF só se sustenta se o ônus de comprovar a conduta omissiva ou comissiva da Administração for incumbido ao trabalhador, evitando a responsabilização automática na ausência de provas (Brasil, 2022).



No entanto, na Justiça Trabalhista, a lógica difere. Se o ônus da prova é invertido, ou seja, a parte acusada deve provar o cumprimento de seus encargos trabalhistas, as situações de responsabilização automática da Administração Pública tornam-se raras. A ausência de provas indica que o ente público não conseguiu comprovar o cumprimento do dever de fiscalização, agindo culposamente in elegendendo ou in vigilando (Nardone, 2022).

A dicotomia revela que os problemas estão relacionados ao dever de fiscalização da Administração Pública. Ao delegar atividades a terceiros, a Administração deve contratar serviços de empresas idôneas e capazes de cumprir obrigações trabalhistas, fiscalizando o contrato. No entanto, os meios probatórios para verificar o cumprimento desses deveres estão, em sua maioria, em posse da própria Administração Pública. Colocar o ônus da prova sobre o trabalhador compromete a análise adequada da culpa da Administração Pública (Nardone, 2022).

A tendência, especialmente no STF, é cassar decisões da Justiça Trabalhista que impõem responsabilidade subsidiária à administração pública devido à insuficiência de fiscalização contratual. Essa decisão é sustentada pela falta de comprovação da fiscalização do contrato pelo ente público (Nardone, 2022).

A consulta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela que as decisões recentes, em Reclamações Constitucionais da Primeira Turma<sup>1</sup>, tendem a indeferir a inversão do ônus da prova em benefício do trabalhador. Há ressalvas em uma decisão da Ministra Rosa Weber, que aguarda o julgamento do Tema 1118, e uma decisão do Ministro Luiz Fux, que não admitiu a reclamação por falta de esgotamento das instâncias ordinárias (Brasil, 2022).

Na Segunda Turma<sup>2</sup>, é observado predominantemente o sobrestamento dos processos até o julgamento definitivo do Tema 1118, relacionado à

---

<sup>1</sup> **Embargos de Declaração na Reclamação Constitucional 58.678**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 24.5.2023; **Agravo Regimental na Reclamação Constitucional 58.575**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 11.5.2023; **Agravo Regimental na Reclamação Constitucional 55.518**, Rel. Min. Luiz Fux, redator para acórdão Alexandre de Moraes, DJe 26.4.2023; e **Agravo Regimental na Reclamação Constitucional 55.477**, Rel. Min. Luiz Fux, redator do acórdão: Alexandre de Moraes, DJe 16.12.2022.

<sup>2</sup> **Agravo Regimental em Reclamação Constitucional 56.480**, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 5.7.2023; **Agravo Regimental em Reclamação Constitucional 56.007**, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 12.7.2023; **Agravo Regimental em Reclamação Constitucional 56.073**, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 25.4.2023; e **Embargos de Declaração em Reclamação Constitucional 57.254**, Rel. Min. Gilmar Mendes, redator do acórdão: Edson Fachin, DJe 30.5.2023.

repercussão geral. Quando não há a suspensão, as decisões tendem a negar a inversão do ônus da prova contra a Administração Pública (Brasil, 2022).

Portanto, verifica-se que, ao abordar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por inadimplência de encargos trabalhistas, as decisões dos juízes da Suprema Corte geralmente se inclinam para a impossibilidade de inverter o ônus da prova em favor do trabalhador, mesmo este não sendo o detentor dos meios ideais para produzi-la.

A cassação de decisões que reconhecem a responsabilidade subsidiária e aplicam a norma do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/1993, cuja constitucionalidade foi confirmada na ADC 16, não apenas isenta o Estado de comprovar a contratação idônea, respeitando os deveres legais, mas também impede a avaliação da culpa do ente público. O trabalhador, que não deveria suportar o ônus probatório por não possuir os melhores meios de produção de provas, fica impossibilitado de apresentar evidências em juízo, uma vez que, na origem, o ônus probatório estava atribuído à Administração Pública (Nardone, 2022).

Considerando o exposto, embora haja a crença de que a decisão da Suprema Corte possa ser contrária, a abordagem mais apropriada seria que, pelo princípio da distribuição dinâmica do ônus da prova, este recaísse sobre a parte com melhores condições para produzi-lo, ou seja, a Administração Pública. Isso se justifica pelo fato de que ela detém as informações, conhecimentos técnicos e específicos sobre os fatos, tornando mais fácil a sua demonstração (Nardone, 2022).

Além disso, atribuir esse encargo ao trabalhador, especialmente quando se trata de um fato negativo, seria excessivamente difícil ou até mesmo impossível, pois o trabalhador não possui os meios documentais para comprovar se houve ou não negligência no desempenho do dever exclusivo da Administração Pública (Nardone, 2022).

Apesar de o Tema 1118 ser relevante, a questão debatida nele pode tornar-se obsoleta com a entrada em vigor da nova Lei de Licitações, Lei 14.133/2021, como será discutido no próximo tópico.

## **4 CONSIDERAÇÕES PARA MITIGAR A SITUAÇÃO**

A terceirização, apesar de oferecer vantagens como flexibilidade e especialização, apresenta desafios que demandam atenção e estratégias eficazes para mitigar riscos e promover relações mais equilibradas entre contratantes e terceirizados. Neste contexto, destacam-se algumas considerações com o objetivo de melhorar a dinâmica contratual e assegurar condições justas para os trabalhadores envolvidos.

### **4.1 Melhoria na fiscalização e monitoramento dos contratos**

Definir indicadores de desempenho específicos para os serviços terceirizados é fundamental. Esses indicadores devem abranger não apenas a eficiência operacional, mas também aspectos relacionados à conformidade legal e ao tratamento adequado dos trabalhadores. Monitorar regularmente esses indicadores permite identificar áreas que precisam de atenção e correção.

Conduzir auditorias regulares nos contratos é uma prática que proporciona uma visão detalhada das operações. Auditorias podem abranger desde a documentação trabalhista até a conformidade com as cláusulas contratuais. Essas verificações sistemáticas ajudam a identificar possíveis irregularidades e garantem que as empresas terceirizadas estejam aderindo aos padrões estabelecidos (Santos, 2018).

A implementação de soluções tecnológicas, como sistemas de gestão de contratos e plataformas de monitoramento online, simplifica a coleta e análise de dados. Essas ferramentas possibilitam um acompanhamento em tempo real das atividades terceirizadas, facilitando a identificação de problemas e a tomada de decisões proativas (Santos, 2018).

Os profissionais encarregados da fiscalização e monitoramento dos contratos devem receber treinamento adequado para desempenhar suas funções de maneira eficaz. Isso inclui o entendimento detalhado das cláusulas contratuais, dos direitos trabalhistas e das práticas recomendadas de gestão terceirizada (Araújo; Pereira, 2020).

Estabelecer canais de comunicação eficazes entre as partes envolvidas promove a transparência. Trabalhadores terceirizados devem sentir-se à

vontade para relatar problemas ou preocupações, e os canais de comunicação devem facilitar o fluxo de informações entre as empresas contratantes e terceirizadas (Araújo; Pereira, 2020).

Além de aspectos legais e trabalhistas, a fiscalização pode estender-se a práticas de responsabilidade social e ambiental. Certificar-se de que as empresas terceirizadas adotam políticas alinhadas com princípios éticos e sustentáveis contribui para a construção de uma cadeia de suprimentos socialmente responsável (Araújo; Pereira, 2020).

Incluir cláusulas contratuais que estabeleçam penalidades para o não cumprimento das obrigações contratuais e trabalhistas é uma prática eficaz. A imposição de penalidades proporciona uma forte motivação para que as empresas terceirizadas cumpram os termos acordados e adotem práticas adequadas (Araújo; Pereira, 2020).

Em síntese, melhorar a fiscalização e o monitoramento dos contratos não apenas protege os interesses das partes envolvidas, mas também contribui para a construção de uma cultura organizacional baseada em ética e responsabilidade. Essa abordagem proativa não apenas reduz riscos jurídicos, mas também fortalece as relações comerciais a longo prazo, promovendo práticas sustentáveis e equitativas no ambiente de trabalho.

#### **4.2 Estabelecimento de critérios rigorosos de seleção de empresas terceirizadas**

Estabelecer critérios rigorosos na seleção de empresas terceirizadas é de extrema importância para garantir que os parceiros escolhidos atendam não apenas aos requisitos operacionais, mas também aos padrões éticos, legais e de responsabilidade social. Podemos apontar algumas considerações importantes relacionadas a essa prática:

Antes de selecionar uma empresa terceirizada, é vital realizar uma análise detalhada de sua capacidade técnica e operacional. Isso envolve avaliar a experiência anterior, a qualificação da equipe, as tecnologias utilizadas e a capacidade financeira. A empresa terceirizada deve demonstrar que possui os recursos necessários para fornecer os serviços de maneira eficaz (Campos, 2018).

Garantir que a empresa terceirizada esteja em conformidade com todas as leis e regulamentações aplicáveis é um passo fundamental. Isso inclui a verificação das práticas trabalhistas, certificação de regularidade fiscal, cumprimento das normas de segurança e saúde ocupacional, entre outros aspectos. O não cumprimento dessas normas pode resultar em riscos legais significativos para a empresa contratante (Campos, 2018).

Examinar o histórico de desempenho da empresa terceirizada em contratos anteriores fornece uma visão valiosa sobre sua confiabilidade e qualidade de serviço. Feedback de clientes anteriores, casos de sucesso e referências comerciais podem ajudar a determinar se a empresa tem um histórico consistente de cumprir compromissos contratuais (Campos, 2018).

Incluir critérios relacionados à responsabilidade social na seleção de empresas terceirizadas é uma prática ética e alinhada aos valores corporativos. Isso pode envolver a análise das práticas de gestão de recursos humanos, políticas de diversidade e inclusão, sustentabilidade ambiental e contribuições para a comunidade local (Campos, 2018).

Certificar-se de que a empresa terceirizada compartilha valores culturais semelhantes à empresa contratante é essencial para uma colaboração eficaz. A harmonia cultural contribui para a integração mais suave das operações e ajuda a evitar conflitos que possam surgir devido a diferenças fundamentais na abordagem empresarial (Campos, 2018).

Avaliar a capacidade da empresa terceirizada de inovar e se adaptar às mudanças é essencial em ambientes empresariais dinâmicos. Isso assegura que a terceirizada esteja apta a evoluir junto com as necessidades da empresa contratante, garantindo uma parceria sustentável a longo prazo (Campos, 2018).

Empresas terceirizadas que demonstram transparência em suas operações, incluindo divulgação de informações financeiras, políticas internas e estrutura organizacional, inspiram confiança. A transparência contribui para um relacionamento mais aberto e colaborativo entre as partes (Campos, 2018).

Elaborar contratos detalhados e abrangentes é uma prática essencial. Isso inclui cláusulas específicas relacionadas a responsabilidades, prazos, penalidades por não conformidade e outros termos que regem a parceria. Contratos claros ajudam a evitar mal-entendidos e fornecem um alicerce sólido para a colaboração (Campos, 2018).

Ao adotar esses critérios rigorosos na seleção de empresas terceirizadas, as organizações podem mitigar riscos, garantir conformidade legal e estabelecer parcerias mais robustas e confiáveis. Essa abordagem estratégica contribui não apenas para o sucesso operacional, mas também para a construção de uma rede de fornecedores ética e comprometida com a excelência.

### **4.3 Promoção da transparência nas relações contratuais**

A promoção da transparência nas relações contratuais desempenha um papel fundamental na construção de parcerias sólidas e na prevenção de conflitos entre as partes envolvidas. Aqui estão algumas considerações essenciais sobre como promover a transparência em contratos:

Garantir que todos os termos e condições contratuais sejam claramente definidos e divulgados é o primeiro passo para promover a transparência. Isso inclui detalhes sobre obrigações, prazos, metas, métricas de desempenho e qualquer outra informação relevante. Contratos ambíguos podem levar a mal-entendidos e disputas, enquanto a transparência reduz o risco de interpretações conflitantes (Campos, 2018).

Assegurar que ambas as partes tenham acesso às informações relevantes é primordial. Isso envolve compartilhar relatórios de desempenho, métricas operacionais e qualquer dado pertinente que impacte a execução do contrato. Um acesso aberto à informação promove a confiança mútua e permite uma colaboração mais eficiente (Leite, 2022).

Estabelecer canais de comunicação abertos e eficazes é essencial para promover a transparência. As partes devem sentir-se à vontade para discutir questões, esclarecer dúvidas e comunicar alterações nas circunstâncias. A transparência na comunicação evita mal-entendidos e contribui para a construção de um relacionamento de trabalho saudável (Leite, 2022)

Promover a transparência implica responsabilização recíproca. Ambas as partes devem ser responsáveis por suas ações e cumprir as obrigações contratuais. Isso cria uma cultura de confiança e responsabilidade, essencial para o sucesso da parceria (Leite, 2022)

Conduzir revisões periódicas do contrato oferece uma oportunidade para ajustar os termos à medida que as circunstâncias evoluem. Isso pode envolver

alterações nos requisitos, metas revisadas ou ajustes em condições financeiras. A transparência durante esse processo é vital para garantir que ambas as partes compreendam e concordem com as mudanças propostas (Leite, 2022).

A transparência na gestão de conflitos é essencial para evitar que problemas se agravem. Estabelecer processos claros para lidar com disputas, incluindo mediação ou arbitragem quando necessário, promove uma abordagem ética e transparente na resolução de problemas (Leite, 2022).

A realização de auditorias e avaliações independentes periodicamente contribui para a transparência. Isso permite uma avaliação imparcial do desempenho, conformidade e integridade das operações contratuais. Os resultados dessas auditorias podem ser compartilhados entre as partes para promover uma compreensão comum do estado da parceria (Leite, 2022).

Incluir políticas claras anticorrupção e de integridade no contrato reforça a transparência nas relações contratuais. Essas políticas definem padrões éticos e orientam comportamentos, garantindo que as práticas comerciais sejam conduzidas de maneira ética e transparente (Campos, 2018).

A transparência deve ser um princípio contínuo ao longo da duração do contrato. Monitorar continuamente o cumprimento de termos, a qualidade do serviço e o progresso em relação às metas estabelecidas mantém ambas as partes informadas e contribui para a eficácia da parceria (Campos, 2018).

Ao integrar essas práticas, as organizações podem promover a transparência nas relações contratuais, construindo relacionamentos duradouros, prevenindo disputas e estabelecendo um padrão ético de conduta nos negócios. Essa abordagem não apenas fortalece a colaboração imediata, mas também contribui para a reputação e sustentabilidade a longo prazo das organizações envolvidas.

#### **4.4 Fortalecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores**

O fortalecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores é um aspecto fundamental para promover relações contratuais equitativas e garantir condições justas de emprego. Nesse contexto, podemos destacar algumas considerações importantes sobre esse tema:

O fortalecimento da capacidade de negociação muitas vezes começa com a união dos trabalhadores por meio de sindicatos e associações profissionais. Essas organizações desempenham um papel vital ao representar coletivamente os interesses dos trabalhadores, permitindo negociações mais equilibradas com empregadores (Garcia, 2017).

Capacitar os trabalhadores por meio de programas educacionais sobre seus direitos, leis trabalhistas e práticas de negociação é fundamental. A conscientização sobre os direitos individuais e coletivos fortalece a posição dos trabalhadores durante as negociações, proporcionando-lhes uma compreensão sólida das condições contratuais (Garcia, 2017).

Desenvolver habilidades de comunicação eficazes é primordial para uma negociação bem-sucedida. Os trabalhadores podem se beneficiar de treinamentos que os capacitem a articular claramente suas demandas, compreender as preocupações dos empregadores e colaborar na busca de soluções mutuamente benéficas (Garcia, 2017).

Incentivar a participação ativa dos trabalhadores nos processos decisórios relacionados às condições de trabalho e contratos é uma estratégia eficaz. Isso pode ser alcançado por intermédio de comitês de representação dos funcionários ou outras formas de envolvimento direto, permitindo que os trabalhadores influenciem as decisões que afetem diretamente suas vidas profissionais (Garcia, 2017).

Garantir que os trabalhadores tenham acesso transparente e oportuno à informação relevante sobre suas condições de emprego é vital. Isso inclui detalhes sobre salários, benefícios, políticas da empresa e quaisquer mudanças propostas. Um entendimento claro desses elementos fortalece a posição dos trabalhadores nas negociações (Garcia, 2017).

A negociação coletiva é uma prática em que os trabalhadores, por intermédio de seus representantes, negociam termos e condições de emprego com os empregadores. Fortalecer essa prática, garantindo que seja uma opção viável e respeitada, contribui para equilibrar o poder de negociação e promover acordos justos (Garcia, 2017).

Facilitar o acesso dos trabalhadores a recursos legais, em caso de litígios, é fundamental para fortalecer sua posição nas negociações. Isso pode envolver programas de assistência jurídica, mediação ou outras formas de apoio para



garantir que os trabalhadores tenham acesso à justiça quando necessário (Garcia, 2017).

Com o fortalecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores, cria-se um ambiente mais equitativo e justo nas relações contratuais, contribuindo para condições de trabalho mais dignas e sustentáveis. Isso não apenas beneficia os trabalhadores individualmente, mas também promove a estabilidade e a harmonia nas organizações.

#### **4.5 Implementação de políticas de valorização do trabalho terceirizado**

A implementação de políticas de valorização do trabalho terceirizado é uma iniciativa que visa promover um ambiente de trabalho mais equitativo e garantir que os profissionais terceirizados recebam reconhecimento e tratamento digno.

As políticas de valorização devem garantir que os trabalhadores terceirizados recebam benefícios equivalentes aos fornecidos aos funcionários diretos da empresa. Isso inclui planos de saúde, férias remuneradas, licença-maternidade, entre outros. A igualdade de benefícios é essencial para eliminar disparidades injustas no tratamento entre diferentes categorias de trabalhadores (Severo; Maior, 2019).

Investir na capacitação e no desenvolvimento profissional dos trabalhadores terceirizados é uma maneira eficaz de valorizá-los. Oferecer oportunidades de treinamento e educação contínua não apenas melhora suas habilidades, também os capacita a assumir responsabilidades diversas, contribuindo para seu crescimento profissional (Severo; Maior, 2019).

Promover um ambiente de trabalho inclusivo é fundamental. Isso envolve a integração dos trabalhadores terceirizados na cultura organizacional, proporcionando-lhes as mesmas oportunidades de participação em eventos da empresa e programas de reconhecimento. Um ambiente inclusivo contribui para o senso de pertencimento e valorização (Severo; Maior, 2019).

As políticas de valorização devem incluir práticas salariais justas e competitivas. Garantir que os salários dos trabalhadores terceirizados estejam alinhados com as médias do setor e proporcionem condições financeiras

adequadas é essencial para reconhecer o valor de seu trabalho (Severo; Maior, 2019).

Instituir programas formais de reconhecimento e recompensas é uma maneira proativa de valorizar o trabalho terceirizado. Isso pode incluir prêmios por desempenho excepcional, reconhecimento público em eventos da empresa e outras formas de celebração que destaquem as contribuições desenvolvidas pelos trabalhadores terceirizados (Severo; Maior, 2019).

Estabelecer canais de comunicação abertos e transparentes é fundamental. Os trabalhadores terceirizados devem ter a oportunidade de expressar suas preocupações, interagir com seus supervisores e participar ativamente de discussões sobre as condições de trabalho. Incluir sua perspectiva nas decisões organizacionais contribui para uma gestão mais inclusiva (Severo; Maior, 2019).

Reconhecer e valorizar o trabalho terceirizado é essencial para criar um ambiente laboral mais equitativo. As políticas de valorização dessa classe trabalhadora, merece atenção especial, por parte dos empresários e, em especial, pelo poder público, com vistas a mitigar os impactos sofridos por essa classe trabalhadora.

Contratantes podem implementar políticas internas que assegurem que terceirizados recebam tratamento justo, acesso a benefícios similares aos empregados diretos e oportunidades de desenvolvimento profissional. Isso não apenas melhora as condições de trabalho, contribui também para a motivação e produtividade dos terceirizados.

#### **4.6 Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21)**

A nova Lei de Licitações, consubstanciada pela Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, representa um marco significativo no cenário das contratações públicas no Brasil. Promulgada para substituir a antiga Lei 8.666/93, conhecida por suas limitações e desafios, a nova legislação visa modernizar e aprimorar os processos licitatórios, promovendo maior eficiência, transparência e responsabilidade nas contratações realizadas pelos órgãos públicos.

Um dos principais avanços introduzidos pela Lei 14.133/21 é a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), uma plataforma eletrônica

que centraliza e simplifica os procedimentos licitatórios, oferecendo maior agilidade e facilitando o acesso de empresas interessadas em participar dos certames. Essa medida contribui não apenas para a modernização dos processos, mas também para a redução de custos e a promoção da concorrência (Brasil, 2021).

A nova legislação, trouxe também, inovações no que diz respeito aos critérios de seleção das empresas contratadas. Agora, além do preço, outros fatores como a técnica e a sustentabilidade passam a ser considerados, permitindo uma avaliação mais abrangente e alinhada aos objetivos da administração pública. Esse enfoque busca não apenas contratações mais eficientes, busca também agregar a promoção de práticas sustentáveis e socialmente responsáveis (Brasil, 2021).

Outro ponto relevante é a criação do diálogo competitivo e da modalidade de licitação por concurso, que visam estimular a inovação e a participação de empresas especializadas em projetos complexos, como os de engenharia e tecnologia. Essas modalidades ampliam as possibilidades de contratação, possibilitando soluções mais adequadas às demandas específicas dos órgãos públicos (Brasil, 2021).

A nova Lei de Licitações, também estabelece regras mais rígidas para a celebração de contratos, com a previsão de cláusulas obrigatórias que visam resguardar os interesses públicos. A fiscalização e o acompanhamento dos contratos são fortalecidos, contribuindo para a prevenção de irregularidades e o efetivo cumprimento das obrigações contratuais (Brasil, 2021).

Ademais, a legislação inova ao tratar da responsabilidade das empresas contratadas, prevendo mecanismos mais eficazes para garantir a qualidade dos serviços e obras. A criação do Seguro-Garantia de Execução e do BIM (Modelagem da Informação da Construção) como instrumentos obrigatórios em determinadas contratações evidencia a busca por maior segurança e efetividade na execução dos contratos (Brasil, 2021).

Em resumo, a nova Lei de Licitações representa um passo importante na modernização da gestão pública no Brasil. Ao introduzir práticas mais alinhadas às necessidades contemporâneas, fortalecer a transparência, a responsabilização e incentivar a inovação, a legislação busca promover um

ambiente de contratações mais eficiente, competitivo e comprometido com o interesse público.

O implemento dessa nova legislação, certamente contribuirá para o aprimoramento contínuo das contratações públicas no país.

## 5 CONCLUSÃO

A análise que abordou a terceirização na Administração Pública e suas implicações legais, sociais e econômicas revela um cenário complexo e multifacetado. Diante das nuances identificadas nos capítulos anteriores, torna-se imperativo refletir sobre a busca por soluções e estratégias que possam mitigar os desafios apresentados, promovendo relações contratuais mais justas e eficazes.

A responsabilidade subsidiária, elemento central dessa discussão, destaca-se como um ponto de convergência entre os interesses dos trabalhadores, das empresas terceirizadas e da Administração Pública. A decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 760.931/DF, ao estabelecer o Tema 246, trouxe luz à necessidade de comprovação de culpa *in vigilando* ou *in elegendo* para a imputação de responsabilidade ao ente público contratante. Este entendimento contribui para balizar as expectativas e responsabilidades, proporcionando uma base jurídica mais sólida.

As falhas na fiscalização dos contratos terceirizados, discutidas no segundo capítulo, revelam lacunas que precisam ser preenchidas. A ausência de acompanhamento adequado, a falta de transparência nas relações contratuais, a inadequação dos critérios de seleção de empresas terceirizadas e a escassez de mecanismos de controle são desafios que demandam ação imediata. Foi proposto, portanto, melhorias substantivas na fiscalização e monitoramento dos contratos como medida primordial.

Ao abordar as considerações para mitigar a situação no terceiro capítulo, destacou-se a importância da implementação de políticas efetivas. A melhoria na fiscalização, o estabelecimento de critérios rigorosos de seleção de empresas terceirizadas, a promoção da transparência nas relações contratuais, o fortalecimento da capacidade de negociação dos trabalhadores e a implementação de políticas de valorização do trabalho terceirizado emergem como estratégias fundamentais. Além disso, a nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21) representa um marco regulatório que deve ser acompanhado de perto, considerando seu potencial impacto nas dinâmicas das contratações públicas.

Em síntese, a complexidade da terceirização na Administração Pública exige uma abordagem holística e integrada. A interconexão entre aspectos jurídicos, sociais e econômicos demanda uma análise cuidadosa e a implementação de medidas que visem à equidade e eficiência nas relações contratuais.

Este estudo, ao lançar luz sobre essas questões, visa contribuir para o aprimoramento das práticas de terceirização, promovendo um ambiente laboral mais justo e alinhado com os princípios constitucionais.

## REFERÊNCIAS

ACS. **Responsabilidade solidária X Responsabilidade subsidiária**. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicaosemanal/responsabilidade-solidaria-x-responsabilidade-subsidiaria>. Acesso em: 10 nov. 2023.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 114, jan. 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/search/search>. Acesso em: 20 nov. 2023.

ALVES, Felipe Dalenogare. **Direito administrativo: teoria e prática**. São Paulo: Rideel, 2021.

ARAÚJO, Adriane; PEREIRA, Ricardo. **A dimensão social da terceirização na Administração Pública**. Belo Horizonte: RTM, 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário 958.252**. Minas Gerais, 30 de Agosto de 2018. Lex: Jurisprudência do STF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 760931/DF**. Plenário. Relator: Min. Rosa Weber. Redator: Min. Luiz Fux. DJE: 12/09/2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13589144>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.298.647/SP. Tema 1118 - Ônus da prova acerca de eventual conduta culposa na fiscalização das obrigações trabalhistas de prestadora de serviços, para fins de responsabilização subsidiária da Administração Pública, em virtude da tese firmada no RE 760.931 (Tema 246)**. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Maria Cecília Soares e Empaserv- Empresa Paulistana de Serviços LTDA.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 23 nov. 2023.

CALDEIRA, Luiza; CALDEIRA, Pedro. Comparação de custos com motoristas em universidade federal: servidores públicos vs terceirizados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 780-790, jul./ago. 2019.

CALVO, Adriana. **Manual de Direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CAMPOS, André Gambier. **Impactos da terceirização sobre a remuneração do trabalho**: novas evidências para o debate. Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. IPEA, 2018.

CARVALHO, Lucas Vinícius de; BRIDI, Maria Aparecida. Trabalho e desigualdade: a terceirização e seus efeitos. **Revista da ABET**, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 99-113, jan./jun. 2015.

CASSAR, V. B. **Curso de Direito do Trabalho**. 9<sup>a</sup>.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COSTA, Augusto Aragão. **Os reflexos do Recurso Extraordinário 760931 para a terceirização na Administração Pública**. 2018. 78 p. Especialização – Curso de Direito, Faculdade Baiana de Direito, Salvador. 2018. Disponível em: <https://monografias.faculdadebaianadedireito.com.br/tcc/os-reflexos-do-recursoextraordinario-760931-para-a-terceirizacao-na-administracao-publica> Acesso em: 16 nov. 2023.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 16 ed. São Paulo: LTR, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 17<sup>a</sup>. ed. São Paulo: LTr, 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30.ed. Rev. atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro. Teoria Geral das Obrigações - Volume 2**. 33. ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2018.

FRANÇA, Carlos Eduardo; CABRAL, Rafael Lamera. Direitos sociais e identidade operária: o poder da ideologia trabalhista no governo de Getúlio Vargas (Brasil, 1930-45). **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 634-653, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/21961>. Acesso em: 20 nov. 2023.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Terceirização**. 3. ed. rev. atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.



LEITE, Maria de Paula. **Terceirização e Precariedade: Um Encontro Perverso. Terceirização e as reformas trabalhistas na América Latina**, editado por Magda Barros Biavaschi: Alisson Droppa - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2022.

MARTINEZ, L. **Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELIS, L. M. S. **TERCEIRIZAÇÃO. Pesquisa Histórico Internacional da terceirização**, 5 de jun. de 2008 Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/23148-23150-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MONTEIRO, José Ricardo. **Terceirização na universidade pública: limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB**. 2020. 95 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

NARDONE, José Paulo. **Desafios e oportunidades do primeiro ano da nova Lei de Licitações e Contratos**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2022. Disponível, em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/ARTIGO-Desafios-OportunidadesPrimeiro-Ano-Nova-Lei-Licitacoes-Nardone.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

PAIXÃO, Cristiano. **Terceirização: o trabalho como mercadoria. Constituição & Democracia**, Brasília, n. 3, p. 8-9, mar. 2006.

PANTALEÃO, Sergio Ferreira. **A responsabilidade subsidiária da administração pública nas condenações trabalhistas. Guia Trabalhista**, 2019. Disponível em: <http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/Administracao-publica-responsabilidadesubsidiaria.htm>. Acesso em: 10 nov. 2023.

PETRIN, N. **Terceirização. Pesquisa Histórico Internacional da terceirização**, 21 de jun. de 2015. Disponível em: <https://www.estudopratico.com.br/terceirizacao/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

SANTOS, Diogo Palau Flores dos. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária**. São Paulo: Saraiva, 2018.

SANTOS, Reginaldo Souza et. al. **Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 819-34, set./out. 2007.

SEVERO, Souto Valdete; MAIOR, Jorge Luiz Souto. **“Reforma” trabalhista não atinge o fim da terceirização da atividade-fim**. In: MAIOR, Jorge Luiz Souto.

**Resistência III:** o direito do trabalho diz não à terceirização. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

SILVA, Danny Monteiro. **Terceirização na Administração Pública Como: Instrumento Estratégico de Gestão.** 1ª edição. Curitiba, Juruá, 2014.