

Artigo

A complexidade das relações contratuais na Administração Pública e a evolução da responsabilidade subsidiária do Poder Público pelas obrigações trabalhistas

The complexity of contractual relations in the Public Administration and the evolution of the subsidiary liability of the Government for labor obligations

Flávia Rocha Pedrosa Quinderé de Almeida Queiroz¹

¹Especialista em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Escola Superior da Magistratura Trabalhista da Paraíba, João Pessoa, Paraíba. ORCID: 0009-0005-0067-8887. E-mail: fqueiroz121088@gmail.com.

Submetido em: 02/08/2025, revisado em: 15/08/2025 e aceito para publicação em: 03/09/2025.

RESUMO: O presente artigo analisa a evolução do entendimento jurídico acerca da responsabilidade subsidiária da Administração Pública nas hipóteses de inadimplemento de obrigações trabalhistas por empresas contratadas. A problemática gira em torno da interpretação do art. 121, §§1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, tema central na jurisprudência constitucional e trabalhista. A análise concentra-se nos marcos decisórios do Supremo Tribunal Federal: a ADC 16, que declarou a constitucionalidade do dispositivo; o Tema 246 da repercussão geral, que consolidou a inexistência de responsabilidade automática do ente público; e o recente Tema 1118, que reafirmou a necessidade de comprovação de culpa administrativa pelo empregado terceirizado para a responsabilização subsidiária. Também se examina a influência da Súmula 331 do TST, a jurisprudência do STJ e a doutrina nacional e comparada, evidenciando a complexidade do tema. Conclui-se que o STF evoluiu de uma leitura rígida para um modelo mais equilibrado, que busca compatibilizar a proteção do trabalhador com a segurança jurídica e a eficiência administrativa.

Palavras-chave: Administração Pública; Contratos Administrativos; Responsabilidade Subsidiária; Obrigações Trabalhistas; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: This article analyzes the evolution of legal understanding regarding the subsidiary liability of the Public Administration in cases of non-compliance with labor obligations by contracted companies. The issue revolves around the interpretation of Article 121, paragraphs 1 and 2, of Law No. 14,133/2021, a central theme in constitutional and labor case law. The analysis focuses on the landmark decisions of the Federal Supreme Court: ADC 16, which declared the constitutionality of the provision; Theme 246 of general repercussion, which consolidated the non-existence of automatic liability of the public entity; and the recent Theme 1118, which reaffirmed the need to prove administrative fault by the outsourced employee for subsidiary liability. The influence of Precedent 331 of the Superior Labor Court, the jurisprudence of the Superior Court of Justice, and national and comparative doctrine are also examined, highlighting the complexity of the issue. It is concluded that the STF has evolved from a rigid interpretation to a more balanced model, which seeks to reconcile worker protection with legal certainty and administrative efficiency.

Keywords: Public Administration; Administrative Contracts; Subsidiary Liability; Labor Obligations; Federal Supreme Court.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A terceirização na Administração Pública decorre da necessidade de garantir eficiência e economicidade na prestação de serviços, conforme o art. 37, caput, da Constituição Federal. Por meio dela, o Estado transfere a execução de determinadas atividades a particulares, mantendo a direção e a responsabilidade pela política pública, mas não pela execução direta.

No entanto, essa forma de contratação traz consigo a figura do trabalhador terceirizado, que presta serviços ao Estado, mas mantém vínculo formal com a empresa contratada. Essa situação cria uma relação triangular — Administração Pública, empresa prestadora e empregado — marcada por tensões jurídicas.

Do ponto de vista constitucional, a terceirização deve ser compatibilizada com os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e os direitos trabalhistas fundamentais (art. 7º). A ineficiência ou omissão da Administração na fiscalização pode resultar em prejuízos irreparáveis ao trabalhador, o que justifica o debate sobre a responsabilidade subsidiária do poder público.

Assim, a análise da responsabilidade trabalhista da Administração Pública em contratos de terceirização parte do equilíbrio entre dois polos: a necessidade de eficiência e proteção do erário e a obrigação de proteger o trabalhador em condição de vulnerabilidade.

2 O ART. 121, §§ 1º E 2º DA LEI N. 14.133/21, ADC 16 E A CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71 DA LEI Nº 8.666/1993

O art. 121 da Lei nº 14.133/2021 estabeleceu, em seu caput e §§1º e 2º, que a inadimplência do contratado não transferirá à Administração a responsabilidade por encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, de forma que apenas o contratado será responsabilizado.

Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, porém, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Assegura, ainda, no §3º, uma série de medidas que a Administração Pública pode tomar para assegurar o

cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, como: exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas; condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato; efetuar o depósito de valores em conta vinculada; em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado; estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

A intenção legislativa é clara: proteger o erário, evitando que o Estado seja compelido a arcar com dívidas de terceiros, especialmente em contratos de grande vulto. Essa lógica reflete a necessidade de segurança jurídica nas contratações administrativas, sem que haja violação à efetividade dos direitos sociais.

Ressalte-se, ainda, que o presente artigo, inserido pela Lei nº 14.133/2021, reproduziu o entendimento do art. 71 da Lei nº 8.666/1993 que estabelecia, em seu caput e §§2º e 3º, que a inadimplência do contratado não transferiria à Administração a responsabilidade por encargos trabalhistas, fiscais e comerciais.

No julgamento da ADC 16 (2006-2010), o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional o art. 71 da Lei nº 8.666/1993. O relator, Ministro Cezar Peluso, destacou que a inadimplência do contratado não gera responsabilidade automática da Administração.

Entretanto, o próprio julgamento reconheceu que, havendo culpa da Administração — especialmente por falha ou omissão na fiscalização —, seria possível atribuir responsabilidade subsidiária ao ente público. Assim, a ADC 16 não blindou totalmente a Administração, mas condicionou a responsabilização à comprovação de conduta culposa, sem, no entanto, definir de quem é o ônus probatório acerca da culpa exigida para fins de responsabilização.

3 TEMA 246 DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF

Em 2017, ao julgar o RE 760.931, o STF enfrentou novamente a questão no Tema 246 da repercussão geral. Fixou-se a tese de que:

O inadimplemento dos encargos trabalhistas pela empresa contratada não transfere automaticamente à Administração Pública a responsabilidade pelo seu pagamento, salvo se evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666/1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora (Brasil, 2017).

No julgamento de embargos de declaração opostos no recurso extraordinário mencionado, o Colegiado, conquanto tenha rejeitado o recurso, fez constar

expressamente que só haverá responsabilidade subsidiária da Administração Pública se comprovada a culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. Eis a ementa:

A responsabilização subsidiária do poder público não é automática, dependendo de comprovação de culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, o que decorre da inarredável obrigação da administração pública de fiscalizar os contratos administrativos firmados sob os efeitos da estrita legalidade (Brasil, 2017).

Essa decisão representou um marco, pois reafirmou a ADC 16 e ao mesmo tempo detalhou os contornos da culpa administrativa, exigindo a comprovação de omissão para configurar a responsabilidade subsidiária.

Vale ressaltar, no entanto, que como a tese final do Tema 246, não esclareceu expressamente o ponto do ônus da prova, essa questão continuou gerando divergências na Justiça do Trabalho nos anos seguintes.

A Justiça do Trabalho passou a aplicar o princípio da aptidão da prova, atribuindo à Administração Pública o dever de provar que fiscalizou adequadamente, sob o argumento de que exigir do empregado a prova de uma falha administrativa interna seria impor-lhe uma “prova diabólica” (de difícil obtenção).

4 A POSIÇÃO DO TST, SÚMULA 331 E O ENTENDIMENTO DA DOUTRINA

Paralelamente à jurisprudência do STF, o Tribunal Superior do Trabalho consolidou seu entendimento na Súmula 331, que durante anos reconheceu a responsabilidade subsidiária da Administração quando não comprovada a fiscalização adequada.

Embora o STF tenha limitado essa interpretação, a Súmula 331 ainda exerce grande influência na prática forense trabalhista, reforçando a necessidade de atuação diligente dos entes públicos na gestão de contratos terceirizados, bem como dos órgãos judicantes, ao analisar as provas produzidas e as alegações para concretizar ou não a responsabilidade da Administração Pública à luz do entendimento evolutivo do STF.

A doutrina nacional revela visões divergentes acerca da responsabilidade da Administração Pública. Celso Antônio Bandeira de Mello entende que a Administração deve responder sempre que falhar no dever de fiscalização, pois se beneficia da contratação. Maria Sylvia Di Pietro, por sua vez, sustenta que a responsabilidade do Estado não é automática, mas admite sua responsabilização em caso de culpa comprovada.

Luís Roberto Barroso aponta que a proteção ao trabalhador deve ser interpretada em conjunto com o princípio da eficiência administrativa, demandando soluções equilibradas. José Afonso da Silva destaca que a dignidade da pessoa humana exige proteção efetiva ao trabalhador, mesmo diante da rigidez do texto legal. Por fim, Marçal Justen Filho enfatiza que a Administração deve aprimorar seus mecanismos de controle, evitando transferir riscos excessivos ao trabalhador ou à coletividade.

5 O TEMA 1118 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF E A RECENTE DEFINIÇÃO DA MATÉRIA

O Tema 1118 tratou da seguinte questão submetida à repercussão geral: “Definir a responsabilidade subsidiária da Administração Pública em relação às obrigações trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada para a prestação de serviços.”

O caso paradigmático foi o ARE 1.121.633, de relatoria do Ministro Luiz Fux.

O STF fixou a seguinte tese 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 ounexo de causalidade entre o dano por ela 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, 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 nº 6.019/1974.
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 nº 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior (Brasil, 2025).

Essa tese reafirmou o entendimento da ADC 16 e do Tema 246, mas acrescentou parâmetros probatórios mais rigorosos.

O Ministro Luiz Fux destacou:

A responsabilidade do ente público não pode decorrer de presunção. É indispensável a demonstração inequívoca de que a Administração se omitiu ou atuou de forma deficiente no acompanhamento da execução contratual (Brasil, 2025).

Sobre a compatibilização entre direitos trabalhistas e proteção do erário:

Não se pode impor à Administração Pública a responsabilidade por encargos trabalhistas sem que haja prova cabal de sua culpa. O equilíbrio entre a proteção ao trabalhador e a segurança jurídica das contratações públicas demanda a fixação de critérios objetivos para a imputação da responsabilidade (Brasil, 2025).

Sobre a distribuição do ônus da prova:

Compete à parte interessada apontar, de forma concreta, a conduta omissiva da Administração. Não basta alegação genérica de ausência de fiscalização; é necessário demonstrar que o ente público, de fato, deixou de cumprir seu dever legal (Brasil, 2025).

Expressamente, o STF rejeitou a aplicação do princípio da aptidão da prova, e estabeleceu que cabe ao autor da ação (empregado) o ônus de provar que a Administração Pública agiu com culpa na fiscalização da empresa contratada; se o reclamante não provar isso, o Poder Público não responde pelas dívidas subsidiariamente.

A responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de prestação de serviço exige a comprovação efetiva e suficiente da omissão ou irregularidade na fiscalização contratual. Isso se justifica porque a responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, § 6º, da CF/88) somente incide no caso de responsabilidade extracontratual.

Aqui, estamos tratando de responsabilidade contratual (contratação de empresa prestadora de serviço). Logo, a responsabilidade do Poder Público é subjetiva. Nos contratos administrativos, os ônus não podem ser transferidos à Administração sem previsão legal ou justificativa adequada.

Dessa forma, não pode haver a responsabilização subsidiária da Administração Pública apenas pela inversão do ônus da prova, mas unicamente quando comprovada a negligência daquela ou quando demonstrado umnexo de causalidade entre a conduta do ente público e o dano sofrido pelo trabalhador. Caso contrário, o ato administrativo permanece válido, e a Administração não pode ser responsabilizada por encargos trabalhistas de empresas terceirizadas.

A negligência exigida consiste na inércia da administração após notificação formal por parte do trabalhador, do sindicato, Ministério do Trabalho ou Defensoria Pública de que as obrigações trabalhistas não estão sendo cumpridas pela contratada.

A interpretação que a Justiça do Trabalho estava dando fazia com que a responsabilidade civil do Estado fosse baseada na culpa presumida; ocorre que não foi isso que o STF havia decidido no Tema 246.

As decisões do Supremo no RE 760.931 (Tema 246/RG) e na ADC 16 determinam a natureza culposa da responsabilidade civil do Estado e, de relevância neste

juízo, a não constituição da responsabilidade civil pelo mero inadimplemento, conforme se infere da expressão “automaticamente”.

Os atos da Administração Pública são considerados válidos, legais e legítimos até que se prove o contrário. Por isso, só podem ser questionados e anulados se houver comprovação clara de que violam o Direito.

Essa presunção de legalidade faz com que a parte interessada tenha o ônus de provar que houve falha da Administração para que se possa responsabilizá-la subsidiariamente. Isso não significa que a autoridade pública esteja dispensada de apresentar provas, mas quem impugna deve demonstrar as irregularidades de forma incontestável.

6 EFEITOS PRÁTICOS DA DECISÃO NO ÂMBITO TRABALHISTA

Como efeitos práticos da decisão a serem observadas pela justiça trabalhista estão a ausência de responsabilidade automática da Administração, exigindo-se prova efetiva de culpa (negligência, imprudência ou imperícia) na fiscalização. O ônus da prova é do trabalhador, mas a Administração deve apresentar documentos que comprovem sua atuação fiscalizatória, tais quais: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974; (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, por exemplo condicionando o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.

Por fim, ressalte-se que a decisão serve como parâmetro vinculante para todo o Judiciário, impactando especialmente a Justiça do Trabalho, pois consolidou a tendência de equilibrar dois valores constitucionais: de um lado, a proteção ao trabalhador, prevista nos arts. 1º, IV, e 7º da CF/88; de outro, a proteção ao erário e à legalidade administrativa, previstos nos arts. 37 e 70 da CF/88.

Assim sendo, incentiva-se os entes públicos a aprimorar seus mecanismos de fiscalização, com a criação de núcleos de acompanhamento contratual, exigência de garantias financeiras das empresas contratadas e utilização de sistemas eletrônicos de monitoramento trabalhista.

A ausência de fiscalização adequada pode gerar condenações bilionárias, impactando o orçamento público e comprometendo políticas sociais. Por outro lado, a imputação indiscriminada de responsabilidade à Administração poderia desestimular a terceirização e inviabilizar a prestação de serviços essenciais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução jurisprudencial sobre a responsabilidade subsidiária da Administração Pública demonstra a complexidade do tema. A ADC 16 reafirmou a constitucionalidade do art. 71 da Lei nº 8.666/1993, mas abriu espaço para responsabilização em caso de culpa. O Tema 246 consolidou a tese da inexistência de responsabilidade automática. Porém, a Súmula 331 do TST que tinha o mesmo entendimento do Tema 246 insurgia no

âmbito trabalhista uma espécie de culpa presumida, pela teoria da aptidão da prova. O Tema 1118 contrariou essa interpretação, destacando a necessidade de comprovação concreta da falha administrativa por parte do empregado.

Propõe-se que o futuro do tema passe pelo reforço legislativo na nova Lei de Licitações, com mecanismos mais claros de fiscalização, atuação preventiva da Administração, com núcleos especializados em acompanhamento de contratos, harmonização jurisprudencial entre STF e TST, para garantir segurança jurídica.

Somente assim será possível compatibilizar a eficiência administrativa, a proteção aos trabalhadores e a segurança jurídica, assegurando a efetividade dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2019.

BINENBOJM, Gustavo. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16**. Requerente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSUL. Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgado em 24 nov. 2010. Acórdão publicado no DJe de 09 set. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 1.121.633**. Tema 1118 da Repercussão Geral. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por dívidas trabalhistas de entidades integrantes do terceiro setor com as quais celebra parceria. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento finalizado em 13 fev. 2025. (Nota: O acórdão ainda não foi publicado no DJe).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 760.931**. Tema 246 da Repercussão Geral. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa terceirizada. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 26 abr. 2017. Acórdão publicado no DJe de 12 set. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). [...] Nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI pela Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: RT, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2020.