



## A justiça do trabalho frente aos (novos) parâmetros definidos pelo STF para a responsabilização subsidiária da administração pública

*Labor justice in light of the (new) parameters set by the Supreme Federal Court for the subsidiary liability of the public administration*

Ruan Henrique Loureiro Moura<sup>1</sup>

v. 14/ n. 1 (2026)  
Janeiro/Março

Aceito para publicação em 16/02/2026.

<sup>1</sup>Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade IBMEC-SP – Instituto Damásio de Direito; Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado da União. ORCID: 0009-0009-1168-8262. Email: ruanhenrique01@hotmail.com.

**RESUMO:** O artigo apresenta algumas perspectivas sobre atuação da Justiça do Trabalho após o julgamento do RE 1.298.647/SP, que definiu os parâmetros a serem observados em demandas que envolvem a responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Há breves considerações a respeito da terceirização de serviços e do contexto que autorizou a sua implementação no setor público. Em decorrência da conexão com o objeto do estudo, inseriu-se um tópico dedicado à litigiosidade envolvendo a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por débitos de natureza trabalhista, além de outro a respeito do ônus da prova aplicável à matéria. Por fim, discutiu-se brevemente os impactos trazidos pela decisão do Supremo Tribunal Federal sobre essas demandas. A conclusão indica que o novo entendimento da Suprema Corte poderá modificar substancialmente a realidade até então prevalente no Judiciário Trabalhista.

**Palavras-chave:** Direito do Trabalho; terceirização, fiscalização; ônus da prova.

**ABSTRACT:** The article presents some perspectives on the role of labor courts after the ruling on RE 1.298.647/SP, which defined the parameters to be observed in lawsuits involving the subsidiary liability of the public administration. There are brief considerations regarding the outsourcing of services and the context that authorized its implementation in the public sector. Due to the connection with the subject of the study, a topic dedicated to litigation involving the subsidiary liability of the Public Administration for labor-related debts was included, as well as another regarding the burden of proof applicable to the matter. Finally, the impacts of the Federal Supreme Court's decision on these lawsuits were briefly discussed. The conclusion indicates that the Supreme Court's new understanding could substantially change the reality that has prevailed in the Labor Courts until now.

**Keywords:** Labor Law; outsourcing; inspection; burden of proof.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/>

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A terceirização de serviços destacou-se no mundo do trabalho no final de década de 1970, com o avanço da doutrina neoliberal no Ocidente. Foi concebida com o intuito de conciliar a diminuição de custos, a ampliação da eficiência e uma maior competitividade, objetivos buscados pelo setor empresarial em tempos de Globalização.

Trata-se de uma relação jurídica atualmente validada pelo ordenamento jurídico brasileiro, não obstante as críticas quanto à origem vinculada a um período de Crise do Direito do Trabalho, do qual teria resultado intensa flexibilização da legislação, com enfraquecimento de direitos e garantias, além de prejuízo à condição social do trabalhador.

A Administração Pública Federal passou a adotá-la a partir da edição do Decreto-Lei nº 200/67, o qual autorizou a execução indireta de atividades materiais a cargo do Estado.

Desde então, observa-se um aperfeiçoamento da disciplina normativa correlata, além da ampliação dos casos nos quais seria aplicável, especialmente quanto a atividades ditas acessórias, instrumentais ou complementares, dentre as quais a conservação e jardinagem, copeiragem, limpeza, segurança, vigilância patrimonial, tecnologia da informação, entre outras.

Em 2024, noticiou-se que cerca de 73 mil pessoas atuavam na condição de terceirizadas em âmbito federal.

O grande número de contratos administrativos cujo objeto é a terceirização de serviços implica consequências jurídicas para a Administração Pública, a qual é frequentemente demandada na Justiça do Trabalho em razão da responsabilidade subsidiária por débitos trabalhistas não honrados pelas prestadoras de serviços, especialmente verbas rescisórias.

Essa modalidade de responsabilização é reconhecida pelo Tribunal Superior do Trabalho desde a edição da Súmula 256, posteriormente substituída pela Súmula 331. No caso do Poder Público, ela não é automática, mas condicionada à demonstração de culpa, entendimento já referendado pelo Supremo Tribunal Federal.

Na praxis forense, observa-se que as decisões condenatórias frequentemente invocam a culpa “in vigilando” como fundamento para a responsabilização. Por outro lado, havia controvérsia acerca do sujeito processual a quem competiria provar a falha que enseja a responsabilidade subsidiária da Administração Pública.

Até o julgamento RE 1.298.647/SP (Tema 1118), a Justiça do Trabalho seguia o entendimento firmado pela Subseção 1 Especializada em Dissídios Individuais (SBDI-1), do Tribunal Superior do Trabalho, nos autos do E-RR-925-07.2016.5.05.0281, sob Relatoria do Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão, no sentido de que o ônus da prova incumbiria ao Poder Público.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal analisou a matéria em caráter definitivo e atribuiu o ônus da prova ao trabalhador, além de vedar a condenação fundamentada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova.

Este artigo pretende discutir os impactos da decisão da Suprema Corte sobre a realidade até então vigente no âmbito da Justiça do Trabalho.

O estudo está estruturado da seguinte forma: após a introdução, a seção 2 apresenta noções gerais acerca da terceirização de serviços e sua aplicação no âmbito da Administração Pública, a seção 3 insere considerações acerca das demandas judiciais relativas à responsabilidade subsidiária por débitos trabalhistas, a seção 4 discute o ônus da prova aplicável à matéria; a seção 5 articula breves reflexões acerca dos impactos trazidos pelo julgamento do Tema 1118, primordialmente no Direito Material e Processual do Trabalho, a seção final apresenta a possível solução para o objeto de estudo.

A pesquisa adotou o método hipotético-dedutivo, utilizando-se como meios técnicos de investigação o histórico, o observacional e o comparativo, sendo quantitativa quanto à abordagem, básica quanto à natureza, descritiva quanto aos objetivos e pesquisa bibliográfica quanto aos procedimentos.

## **2. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A terceirização pode ser definida como uma forma de contratação em que uma empresa transfere, total ou parcialmente, quaisquer de suas atividades a outra empresa, que passará a executá-las por meio de quadro de pessoal próprio, assumindo todos os riscos correspondentes.

O artigo 4º-A da Lei nº 6.019/71 prevê a definição legal: “*considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução*”.

Sua origem remonta ao pós-segunda guerra mundial, marcado pela necessidade de reconstrução política, social e econômica das nações envolvidas no conflito. Intensificou-se no contexto da Globalização, particularmente com o avanço da doutrina neoliberal na década de 1970, período marcado por uma flexibilização cada vez maior da legislação trabalhista.

Carlos Henrique Bezerra Leite enquadra-a como hipótese de “flexibilização por desregramento”, em que se verifica a quebra da rigidez da legislação do trabalho por via legal,

independentemente de negociação coletiva<sup>1</sup>. A esse respeito, Mauricio Godinho Delgado faz o seguinte apontamento<sup>2</sup>:

As fórmulas de flexibilização e de desregulamentação trabalhistas, na verdade, ostentam importante correspondência com período histórico de crise do Direito do Trabalho, deflagrado no Ocidente a partir do final dos anos de 1970, em meio à estruturação de nova hegemonia político-cultural, de matriz liberalista, que iria perdurar por algumas décadas. Sob o impulso do argumento motor de que o Direito do Trabalho clássico criava obstáculos desnecessários e inconvenientes à livre gestão das relações econômicas e sociais, prejudicando a produtividade e a concorrência empresariais, despontaram diversificados veios discursivos e fórmulas interpretativas e normativas dirigidas à busca de maior aproximação dos processos e mecanismos de gestão da força de trabalho às necessidades econômicas do sistema capitalista. O resultado alcançado, entretanto, apontou essencialmente para a maior concentração de renda e a maior precarização das condições de trabalho nas economias e sociedades que absorveram tais orientações político-ideológicas.

Gustavo Filipe Barbosa Garcia destaca o fato de ser um fenômeno verificado com grande frequência atualmente, como forma de diminuição de custos, prestação de serviços com maior eficiência, produtividade e competitividade, que são objetivos intensamente buscados em tempos de globalização<sup>3</sup>.

Há que se destacar que essa forma de contratação sempre foi objeto de críticas severas por parte da doutrina trabalhista, em especial por não promover a melhoria da condição social do trabalhador, violando princípios básicos do Direito do Trabalho.

Inicialmente, o Tribunal Superior do Trabalho, por meio da Súmula nº 256, restringiu a terceirização ao trabalho temporário e aos serviços de vigilância. Posteriormente, com a edição da Súmula nº 331, passou a validar contratos cujo objeto envolvesse limpeza e conservação, bem como serviços especializados ligados à “atividade-meio” da contratante, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação.

Após a vigência da Lei 13.429/17, que introduziu diversas modificações na Lei 6.019/74, pode-se afirmar que a terceirização passou a ser admitida em relação a quaisquer das atividades da tomadora, desconsiderando-se a dicotomia “atividade-meio” e “atividade-fim”.

O Supremo Tribunal Federal referendou a opção legislativa quando do julgamento do RE 958.252/MG (Tema 725) e da ADPF 324.

---

<sup>1</sup> LEITE, Carlos Henrique B. Curso de direito do trabalho. 16th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.285. ISBN 9788553621156. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621156/>. Acesso em: 12 out. 2025.

<sup>2</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 13 Edição. São Paulo: Ltr, 2019, p. 75.

<sup>3</sup> GARCIA, Gustavo Filipe B. Curso de direito do trabalho. 19th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.216. ISBN 9788553622849. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553622849/>. Acesso em: 12 out. 2025.

O permissivo que autorizou a terceirização de serviços na Administração Pública está contido no artigo 10, §7º, do Decreto-Lei nº 200/1967, o qual, não obstante a vagueza, previa a possibilidade de que atividades materiais a cargo do Estado fossem objeto de execução indireta.

A Lei nº 5.645/1970, no artigo 3º, parágrafo único, trouxe alguma definição para essas atividades, estabelecendo preferência quanto àquelas relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas.

De acordo com Luiz Claudio de Azevedo Chaves<sup>4</sup>, o fenômeno avançou significativamente após a promulgação da Constituição de 1988, com intensificação no Governo FHC, capitaneado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), quando a privatização e terceirização assumiram papel de destaque.

Em âmbito federal, editou-se o Decreto nº 2.271/1997, o qual previa a possibilidade de execução indireta de atividades materiais, instrumentais ou complementares na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, com pequena ressalva.

Posteriormente, adveio a Instrução Normativa nº 5 de maio de 2017 da SEGES/MPDG, que regulamentou as atividades passíveis de execução indireta, nos termos de seus artigos 7º, 8º e 9º, mas com ampliação das hipóteses nas quais seria vedada.

O Decreto nº 9.507/2018 revogou o Decreto nº 2.271/1997; manteve a natureza das atividades passíveis de execução indireta; incorporou as vedações indicadas no artigo 9º da IN nº 5/2017; inseriu disposições relacionados com a terceirização no âmbito da Administração Pública Federal Indireta, além de outras atualizações relacionadas com os contratos dessa natureza.

A Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018, do MPDG dispõe sobre os serviços que serão, preferencialmente, objeto de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sem prejuízo da inclusão de outros, uma vez atendidas as vedações indicadas no Decreto nº 9.507/2018.

São alguns dos serviços listados na referida Portaria: alimentação; jornalismo e publicidade conservação jardinagem; copeiragem; georreferenciamento; limpeza; segurança, vigilância patrimonial e brigada de incêndio; transportes; teleatendimento e serviços de tecnologia da informação.

---

<sup>4</sup> CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo. **Terceirização na Administração Pública: A Possibilidade (Necessidade) de Fixação dos Salários dos Empregados Terceirizados como Critério de Aceitabilidade de Preços**. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2023/11/terceirizacao-fixacao-salario-possibilidade-luizclaudioazevedochaves.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

A Lei nº 14.133/2021, denominada “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”<sup>5</sup>, reitera a possibilidade de que atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares possam ser terceirizadas<sup>6</sup>.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho<sup>7</sup>:

É claro que muitas dúvidas surgirão no caso de adoção desses regimes de terceirização pela Administração. Mas não se pode, a priori e sem facciosismo, julgar se será melhor ou pior. O Estado sempre foi um péssimo gestor de seus recursos humanos, de modo que a ele assiste o dever de repensar sua gestão, seja qual for o regime a que se submetam os seus agentes. Não é a terceirização, por qualquer de suas modalidades (que, a rigor, já existem), que irá transformar os órgãos públicos; os fatores de transformação são a mudança de mentalidade dos administradores públicos e o exercício da verdadeira cidadania.

Há mais um dado a se considerar. A terceirização precisa ser adotada com razoabilidade, sem exageros em qualquer ponto. Nem o Estado deve vedá-la inteiramente, nem deve terceirizar todas as suas funções. Não é difícil inferir a necessidade de que a Administração atue com equilíbrio e bom senso em tal processo.

No ano de 2024, cerca de 73 mil pessoas trabalhavam em órgãos públicos federais como terceirizados<sup>8</sup>, o que demonstra que os contratos dessa natureza são uma realidade cada vez mais presente.

### 3. JUSTIÇA DO TRABALHO: A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma vez reconhecida a ampla possibilidade de formalização de contratos cujo objeto seja a terceirização de serviços, tem-se que como inafastável o debate acerca das consequências jurídicas para o Estado quando a empresa contratada descumpra obrigações assumidas para com os empregados.

---

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **A nova Lei de Licitações: um museu de novidades?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades/>. Acesso em: 10 set. 2025.

<sup>6</sup> Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado: I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado; II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado; III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado; IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos; V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação; VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado. Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

<sup>7</sup> FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book, pág. 392). ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 21 set. 2025.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/noticias/governo-federal-assina-decreto-para-melhorar-protacao-e-condicoes-de-trabalho-dos-terceirizados-nos-orgaos-publicos>. Acesso em: 11 set. 2025

Desde a redação originária da Súmula nº 331, o Tribunal Superior do Trabalho reconhece a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, nos casos em que empresa contratada descumpra obrigações de natureza trabalhista<sup>9</sup>.

Aliás, a excessiva litigância envolvendo a temática é do conhecimento de todos aqueles que militam na Justiça do Trabalho, assim como as inúmeras decisões desfavoráveis à Administração Pública<sup>1011</sup>.

Os casos envolvem sobretudo a quitação de verbas rescisórias, devidas por ocasião da dispensa: saldo de salário, aviso prévio, férias acrescidas do terço constitucional, 13º salário e FGTS + 40%, sem prejuízo da cobrança de outras verbas como horas extras, adicional de insalubridade, adicional de periculosidade, PLR, multas normativas, bem como indenizações como as decorrentes de assédio e acidente de trabalho.

Pode-se indicar alguns dos motivos que ensejam tais demandas judiciais: atraso nos repasses às empresas contratadas, em razão de questões burocráticas ou mesmo de insuficiência de caixa do ente; incapacidade econômica das contratadas, frequentemente EPP ou MEI; por fim, o “sumiço” das prestadoras, que não comparecem às audiências trabalhistas e passam a ser consideradas revéis e confessas quanto à matéria fato.

De todo modo, a possibilidade de responsabilização da Administração Pública era objeto de controvérsia, por força do que dispunha do artigo 71, §1º, da Lei 8.666/73:

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis

Após o julgamento da ADC 16/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da disposição normativa e sanou a dúvida.

No ano de 2011, o Tribunal Superior do Trabalho atualizou a redação da Súmula nº 331, com a inserção de um item específico para as demandas em face dos entes da Administração Pública, no

---

<sup>9</sup> IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993)

<sup>10</sup> Após consulta à base de dados fornecida pelo Conselho Nacional de Justiça, verificou-se que o INSS e a União Federal ocupam a 1ª e a 11ª colocação, respectivamente, no ranking de maiores litigantes da Justiça do Trabalho, na condição de demandados, no ano de 2025. Para maiores informações, verificar: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 8 jan. 2026.

<sup>11</sup> Para melhor dimensionar o acervo de processos envolvendo o tema, sugere-se a leitura da seguinte notícia: <https://www.conjur.com.br/2024-set-17/cooperacao-entre-tst-e-agu-resulta-em-mais-95-mil-desistencias-de-recursos/>. Acesso em: 18 out. 2025.

sentido de que a responsabilização não ocorreria de forma automática, mas apenas nos casos em que houvesse demonstração de culpa<sup>12</sup>.

Posteriormente, após a análise do RE 760. 931/DF, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral (Tema 246)<sup>13</sup>:

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93

Assim, referendou-se o entendimento do TST.

Na práxis forense, observa-se que decisões condenatórias frequentemente invocam a culpa “in vigilando” como fundamento para a responsabilização do Poder Público. Trata-se da falha do ente público no cumprimento do dever fiscalização quanto à observância da legislação trabalhista por parte da empresa contratada. No entanto, a “má escolha” (culpa *in eligendo*) e a incidência dos artigos 186 e 972 do Código Civil também são mencionados pelos órgãos julgadores.

A Lei 14.133/21 prevê expressamente a possibilidade responsabilização subsidiária por encargos trabalhistas, nos contratos que envolvam serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (terceirização), desde demonstrada a falha quanto ao dever de fiscalização:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

[...]

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Vê-se que a possibilidade de responsabilização dos entes da Administração Pública foi encampada pelo Legislador, mas sob a modalidade subjetiva, vinculada à demonstração da ocorrência de conduta culposa.

No entanto, há que se ressaltar que os casos de fraude não resultam no reconhecimento do vínculo de emprego direto com a Administração Pública, por ofensa ao artigo 37, II, da CF. Em tal hipótese, incide a Súmula nº 363 do TST<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 760.931/DF, Red. p/ ac. Ministro Luiz Fux, data de publicação: 02/05/2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312704677&ext=.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

<sup>14</sup> A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.

#### **4. QUESTÃO PROCESSUAL: O ÔNUS DA PROVA**

No âmbito do Processo do Trabalho, a prova do fato constitutivo do direito caberá ao reclamante, enquanto ao reclamado caberá demonstrar o fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito pleiteado, conforme previsto no artigo 818, caput, da CLT.

A disposição celetista repete o texto do artigo 373, caput, do CPC, que estabelece a “teoria estática da distribuição do ônus da prova” como regra no Direito Probatório Brasileiro. No entanto, igualmente admite exceções, autorizando a aplicação da “teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova” por decisão do Juiz nos casos previstos em lei, na impossibilidade ou excessiva dificuldade de cumprir o encargo probatório e, por fim, em razão da maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário.

Sem dúvida, a essência do Direito Individual do Trabalho é promover a igualdade material entre os sujeitos da relação de emprego. Sabidamente, o empregado figura como parte hipossuficiente em face do empregador, que detém o controle dos meios de produção.

Corriqueiramente, o trabalhador não tem acesso a documentos essenciais relativos ao contrato, como controles de ponto, convenções coletivas e documentos ambientais (PPRA e LTCAT). Ademais, tem dificuldade para compreender as informações indicadas em alguns deles, como o controle de créditos e débitos de horas extras incluídas em sistema de banco de horas.

No caso dos empregados terceirizados, a hipossuficiência fica mais acentuada, pois, como regra, constituem uma massa de trabalhadores com baixíssima instrução e pouco conhecimento técnico.

Por outro lado, em decorrência de todo o aparato estatal, a Administração Pública é detentora dos meios necessários para fiscalizar os contratos de terceirização que mantém, especialmente por meio de relatórios de acompanhamento, advertências à contratada, folhas de pagamento, guias de recolhimento ao FGTS e à previdência, dentre outros.

Em tal contexto, tornar-se-ia plausível admitir a incidência da distribuição dinâmica do ônus prova em benefício do trabalhador, conforme preleciona Carlos Henrique Bezerra Leite<sup>15</sup>:

Acreditamos que no processo do trabalho há amplo espaço para a adoção da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova, especialmente pelo fato de que nas demandas judiciais é justamente o empregador, e não o empregado, que se encontra em melhores condições de produzir a prova, razão pela qual a adoção da teoria tradicional da distribuição estática do ônus da prova, em tais casos, pode inviabilizar a prestação da tutela jurisdicional justa, adequada e efetiva.

Nesse passo, é importante registrar que o inciso VII do art. 3º da IN n. 39/2016 do TST permite a aplicação supletiva e subsidiária dos §§ 1º e 2º do art. 373 do CPC no processo do trabalho. Embora essa Instrução Normativa 39 do TST tenha a sua constitucionalidade

<sup>15</sup> LEITE, Carlos Henrique. Curso de direito do trabalho. p.519.

questionada no STF (ADI n. 5.516), o certo é que o TST já acena com a aplicação da regra da distribuição dinâmica do ônus da prova na seara laboral.

Até o Julgamento do RE 1.298.647/SP (Tema 1118), ainda remanesce controvérsia acerca do sujeito processual a quem competiria provar a falha que enseja a responsabilidade subsidiária da Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal nada havia decidido acerca da matéria quando do julgamento do RE 796.931/DF (Tema 246) e da ADC 16.

Em razão dessa omissão, a Justiça do Trabalho passou a observar o entendimento firmado pela Subseção 1 Especializada em Dissídios Individuais (SBDI-1), do Tribunal Superior do Trabalho, nos autos do E-RR-925-07.2016.5.05.0281, sob Relatoria do Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão<sup>16</sup>, no sentido de que o ônus da prova incumbiria ao Poder Público.

Tem-se como importantes os seguintes fundamentos invocados pelo Ministro Relator:

[...] Portanto, em sede de embargos de declaração, o Supremo Tribunal Federal deixou claro que a matéria pertinente ao ônus da prova não foi por ele definida, ao fixar o alcance do Tema 246. Permite, assim, que a responsabilidade subsidiária seja reconhecida, mas sempre de natureza subjetiva, ou seja, faz-se necessário verificar a existência de culpa in vigilando. Certamente assim o fez motivado pelo fato de ser matéria infraconstitucional, na linha de remansosa e antiga jurisprudência revelada pelos julgados que ora transcrevo, com destaques inseridos:

[...]

Em consequência, ficará a cargo de definição por esta Corte, o que autoriza a revisão de sua jurisprudência, até porque muitos votos proferidos desde então consignam ressalvas de entendimentos dos Ministros que a integram, por consideraram que o dever de fiscalização também é consequência direta da aplicação da citada Lei, que a prevê de modo expresse nos artigos 58, III, e 67, caput.

Além dessas, outras regras impõem obrigações ao Poder Público contratante, consoante disposto nos artigos 54, § 1º; 55, XIII; 66; 67, § 1º; 77 e 78 da mesma Lei, o que atrai, assim, a aplicação também dos artigos 186 e 927 do Código Civil e exige que a questão jurídica posta à apreciação desta Justiça seja analisada a partir de todo esse conjunto normativo, e não apenas do invocado artigo 71, § 1.º, isoladamente.

Portanto, a interpretação sistemática do quadro normativo regente da celebração de contratos pela Administração Pública revela ser dela a obrigação ordinária em fiscalizar a sua regular execução, inclusive no que diz respeito ao cumprimento de todas as obrigações assumidas pelo vencedor da licitação, entre as quais se inclui, por lógica e óbvia dedução, as decorrentes da legislação laboral, motivo pelo qual caberá ao Poder Judiciário verificar, em cada caso concreto e diante da postulação posta ao seu exame, a real situação fática e as consequentes responsabilidades.

[...]

No campo processual, constitui fato impeditivo alegado como obstáculo à pretensão contida na petição inicial, o que atrai a incidência da regra prevista nos artigos 373, II, do CPC e 818, II, da CLT.

É, portanto, dever ordinário imposto à Administração Pública, a partir da própria Lei por ela invocada. Contudo, ainda que se tratasse de fato constitutivo, como se poderia depreender do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, a distribuição dinâmica do ônus da prova a vincula a quem possui mais e melhores condições de fazê-lo, tal como expressamente previsto no artigo

---

<sup>16</sup>BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (Subseção 1 Especializada em Dissídios Individuais -SBDI-1). **E-RR - 925-07.2016.5.05.0281**, Relator: Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão, data de publicação: 12/12/2019. Disponível em: [file:///C:/Users/DELL/Downloads/E-RR-925-07\\_2016\\_5\\_05\\_0281.pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/E-RR-925-07_2016_5_05_0281.pdf). Acesso em: 15 out. 2024.

818, § 1º, da CLT (“excessiva dificuldade de cumprir o encargo”), o que certamente não é o trabalhador, que sequer consegue ter acesso à documentação relativa à regularização das obrigações regulares decorrentes do contrato.

Em apoio a essa afirmação, não se pode transferir para o empregado essa obrigação, nem mesmo sob o fundamento de que poderia ter acesso à documentação por meio de requerimento dirigido ao ente público contratante, com fundamento na Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011.

Nesse caso, é ignorar a realidade admitir que, a cada mês, o empregado da empresa contratada tivesse que formular o mencionado pedido à entidade contratante para que lhe fornecesse cópia dos citados documentos, ao qual se acresceria o dever de guarda que lhe seria transferido, obrigação ordinária inerente à gestão do contrato celebrado com a Administração Pública, que, aliás, não constitui ônus excessivo, mesmo porque dele faz parte a obrigação de designação de servidor para atuar como fiscal de sua execução, com inúmeras prerrogativas e diversos deveres.

[...]

Repito que a mesma Lei que estabelece a ausência de responsabilização automática da Administração Pública pela falta de cumprimento da obrigação, contém, no artigo 58, III, a prerrogativa e o dever que lhe são atribuídos de fiscalização do contrato, como também prevê, no artigo 66, o dever de fiscalização, a cargo de pessoa especialmente designada, além de indicar como causa de extinção do contrato o desatendimento das determinações da autoridade designada para fiscalizar o contrato, desta feita no artigo 78, VII, e também autorizar a retenção de parcelas resultantes de convênio, se não observadas recomendações da fiscalização.

Não se diga que tal conclusão representa despreço à decisão do STF ou que se encontre este Tribunal a “reformá-la”. Ao contrário, como destaquei anteriormente, a questão jurídica pertinente ao ônus da prova não integrou a controvérsia originariamente levada à sua apreciação, o que ficou esclarecido no julgamento dos embargos de declaração [...]

No Julgamento do RE 1.298.647/SP, a matéria foi definitivamente analisada pelo Supremo Tribunal Federal, o qual fixou diversas teses aplicáveis nos litígios decorrentes da terceirização.

Eis a ementa do julgado<sup>17</sup>:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRABALHISTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENCARGOS TRABALHISTAS GERADOS POR INADIMPLEMENTO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS CONTRATADA. ADC 16 E RE 760.931. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA AUTOMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PRESUNÇÃO GENÉRICA DE CULPA. INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DÉBITOS DE TERCEIRIZADOS AMPARADA EXCLUSIVAMENTE NA PREMISSE DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso extraordinário interposto para discutir a possibilidade de transferência do ônus da prova à Administração Pública quanto à comprovação de ausência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas em contratos de prestação de serviços, visando à atribuição de responsabilidade subsidiária.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se, nos casos de inadimplemento de encargos trabalhistas por empresa prestadora de serviços, a Administração Pública pode ser responsabilizada subsidiariamente com base em inversão do ônus da prova, independentemente de comprovação de culpa in vigilando ou in eligendo.

III. RAZÕES DE DECIDIR

<sup>17</sup>

Os autos eletrônicos podem ser consultados em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6048634&numeroProcesso=1298647&classeProcesso=RE&numeroTema=1118>

3. A jurisprudência do STF reconhece a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que veda a transferência automática da responsabilidade ao poder público, exigindo, para tal responsabilização, a comprovação de conduta negligente na fiscalização dos contratos firmados com empresas prestadoras de serviços.

4. Nos precedentes fixados no RE 760.931 (Tema 246/RG) e na ADC 16, a Corte destacou a necessidade de prova da conduta culposa da Administração Pública, afastando a aplicação de inversão do ônus probatório para fundamentar a responsabilização subsidiária.

5. O reconhecimento da culpa exige demonstração específica de que a Administração, mesmo após ter sido notificada formalmente sobre o descumprimento de obrigações trabalhistas pela empresa contratada, permaneceu inerte, omitindo-se em adotar as providências cabíveis para assegurar a regularidade contratual.

#### IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Recurso extraordinário provido, com afastamento da responsabilidade subsidiária da Administração Pública.

*Tese de julgamento:* “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 ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público. 2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo. 3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74. 4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.”

Assim, o ônus da prova acerca do cumprimento do dever de fiscalização contratual incumbirá ao trabalhador, observados os demais parâmetros estabelecidos pelo STF, principalmente a impossibilidade de condenação fundamentada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova. Em consequência, o entendimento do TST foi superado.

Não obstante, muitas dúvidas surgem quanto à aplicabilidade da tese na realidade forense trabalhista, o que será debatido no tópico a seguir

### **5. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS IMPACTOS DA TESE FIRMADA NO JULGAMENTO DO TEMA 1118: FICOU IMPOSSÍVEL RESPONSABILIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?**

O acórdão do RE 1.298.647/SP foi publicado em abril de 2025. Naturalmente, a tese fixada para o Tema 1118 não foi recebida de forma positiva por todos aqueles que lidam com a temática da terceirização de serviços. É possível colher posicionamentos que evidenciam a divergência substancial quanto à matéria.

Pelo lado da Administração, diz-se que o novo entendimento favorece a segurança jurídica, pois estabelece regras claras e objetivas acerca da distribuição do ônus da prova, de modo a impedir a responsabilização sem causa concreta, de forma imprevisível. Menciona-se ainda que as diretrizes fixadas pela Suprema Corte favorecerão uma melhor governança contratual, por meio do reforço à adoção de boas práticas, especialmente em termos de fiscalização contratual.

Pelo lado da Justiça do Trabalho, dada a sua vocação constitucional e toda a principiologia inerente ao Direito do Trabalho, tenta-se, de algum modo, “racionalizar” os termos do quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal e garantir que o trabalhador não seja tão penalizado em demandas judiciais.

Neste tópico, pretende-se desmembrar os itens da tese fixada no Tema 1118 e apresentar breves considerações a respeito dos impactos trazidos primordialmente no âmbito do Direito Material e Processual do Trabalho, bem como possíveis soluções para cada um deles.

O item 1 da tese contém a seguinte redação:

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

Após a leitura, extrai-se 3 ideias centrais: 1) não é possível responsabilização pautada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova; 2) caberá ao trabalhador comprovar a falha da Administração; e 3) a falha poderá resultar de duas causas, independentes entre si, quais sejam o comportamento negligente e o nexo causal entre o dano e conduta omissiva ou comissiva do Estado.

Em razão da íntima relação com uma das hipóteses de responsabilização, transcreve-se o teor do item 2 da tese:

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

Pode-se afirmar que a maior controvérsia está relacionada com a atribuição do *ônus probandi* ao trabalhador, o que decorreria da presunção de legalidade e legitimidade do ato administrativo. No caso, impõe-se a obrigação de provar fato negativo ou “prova diabólica” à parte hipossuficiente da relação jurídica, o que fica mais acentuado quando se está diante de um empregado terceirizado. Ainda, desconsidera-se a melhor aptidão do Estado para comprovar os fatos em Juízo.

Conforme esclarecido em tópico precedente, em razão do seu aparato burocrático, o qual possibilita o gerenciamento dos contratos, especialmente a guarda documentos e a realização de

auditorias, não há dúvida de que a Administração estaria em melhores condições de comprovar que não incorreu em qualquer irregularidade.

Aliás, há quem defenda que a aplicação da distribuição dinâmica do ônus da prova não foi vedada pelo STF. De acordo com esse posicionamento, a tese firmada teria como objetivo apenas evitar a “inversão automática” do ônus da prova, o que não equivale à vedação à distribuição dinâmica, uma regra meramente procedimental inserida dentre os poderes de direção do processo<sup>18</sup>.

Consequentemente, o Magistrado poderia realizar a inversão do encargo probatório antes da audiência de instrução, de maneira fundamentada, nos termos do artigo 818, §1º, da CLT, sobretudo nos casos em que o Estado junta documentos e presta informações a respeito da fiscalização contratual.

Aponta-se também ser equivocada a premissa de que a falha no cumprimento do dever fiscalização consistiria em fato constitutivo de direito do autor, tratando-se antes de fato obstativo desse direito, a atrair a incidência do inciso II do artigo 818, da CLT. Ademais, seria possível dispensar o reclamante de seu ônus nos casos de revelia e confissão real ou ficta da Administração.

No que diz respeito às hipóteses de responsabilização e à forma de notificação, há divisão acerca da postura processual requerida do trabalhador.

Tratando-se de negligência, a notificação prévia acerca da irregularidade é imprescindível, o que se extrai da leitura do item II da tese. Por outro lado, tratando-se donexo de causalidade entre a conduta e o dano<sup>19</sup>, não existiria essa “obrigação” antes do ajuizamento da ação trabalhista.

O aparente baixo nível de rigor quanto à comunicação a ser endereçada ao Estado e a ampliação dos sujeitos que podem realizá-la são tidos como pontos positivos, embora também aqui seja possível apresentar algumas reflexões, pois não há clareza acerca de como a “notificação formal” poderá ser levada a efeito.

Uma vez que a redação do item permite interpretação ampliativa e facilitadora do acesso à Justiça, seria possível cogitar de comunicação escrita simples, como uma carta ou um bilhete, ou mesmo um e-mail, ou ainda de um aviso oriundo de terceiro - talvez um amigo do trabalhador lesado -, o qual levaria o fato ao conhecimento de algum representante da Administração, como um preposto ou fiscal do contrato, seja por meio de comunicação informal “*in loco*” ou de canal de denúncia.

Cogita-se também a possibilidade de a notificação inicial (citação) ou a existência de ações

---

<sup>18</sup> OLIVEIRA DIAS, Carlos Eduardo. A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS TERCEIRIZAÇÕES APÓS O TEMA 1.118 DO STF. **Revista da Escola Judicial do TRT4**, [S. l.], v. 7, n. 11, 2025. DOI: 10.70940/rejud4.2025.703. Disponível em: <https://periodicos.trt4.jus.br/revistaejud4/article/view/703>. Acesso em: 19 fev. 2026

<sup>19</sup> Na terceirização de serviços, geralmente, o dano será caracterizado pelo inadimplemento de verbas rescisórias relativas à dispensa imotivada (saldo de salário, 13º salário, aviso prévio e férias +1/3), além de seguro-desemprego, FGTS +40%, horas extras, adicionais legais ou convencionais e multas previstas nos artigos 467 e 477, §8º, da CLT.

judiciais anteriores, relativas ao mesmo contrato de prestação de serviços ou à mesma contratada, inserirem-se no conceito de “notificação formal”. A confissão do preposto também poderia enquadrar-se nesse conceito.

Quanto à existência de nexo de causalidade entre o dano e a conduta omissiva ou comissiva da Administração, seria possível aplicar a distribuição dinâmica do ônus da prova ou determinar a exibição de documentos sob guarda da contratante, com fundamento no artigo 396 e seguintes do CPC e nos princípios da boa-fé, da lealdade e da cooperação processuais. Partindo do pressuposto da inexigibilidade da notificação prévia, as duas soluções, em tese, não caracterizariam desrespeito ao Tema 1118.

Em todo caso, alerta-se para a necessidade de observância ao princípio da comunhão das provas, previsto no artigo 371 do CPC. Ou seja, caberá ao Juiz decidir pela responsabilidade subsidiária da Administração com base em todos os elementos de convicção produzidos nos autos, independentemente da parte que os produziu. Assim, eventual condenação não decorreria da mera “inversão automática” do ônus da prova, mas da análise do caso concreto em si.

Prosseguindo-se com a análise, o item 3 está assim redigido:

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

Vê-se que o STF estabeleceu a responsabilidade direta da Administração Pública quando a violação a normas de saúde, higiene e segurança do trabalho estiver caracterizada. Não há muita controvérsia quanto à matéria, pois trata-se de simples aplicação disposição legal. É que o artigo 5º-A, §3º, da Lei 6.019/74 prevê o seguinte: “*é responsabilidade da contratante garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores, quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato*”.

A ausência de pagamento do adicional de insalubridade, o acidente de trabalho e o assédio moral ou sexual seriam exemplos de casos a ensejar responsabilização direta da Administração, desde que o trabalhador comprove o fato gerador do direito.

Por fim, o item 4 foi redigido nos termos a seguir:

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

Constata-se dois deveres impostos à Administração Pública e tidos como favorecedores do aperfeiçoamento governança contratual, a exigir a implementação de estratégias para aprimorar a fiscalização no âmbito da terceirização de serviços.

No particular, duas considerações devem ser registradas a respeito do subitem II. A primeira é que o rol de medidas ali previsto é exemplificativo, não se limitando àquelas previstas no artigo 121, §3º, da Lei 14.133/21. A segunda é que o STF parece ter imposto um dever de adoção das referidas medidas, enquanto o referido artigo prevê mera faculdade da Administração.

A existência do item 4 indica que o Tema 1118 não representa isenção de responsabilidade da Administração Pública, ainda que a pesquisa inicial evidencie certa predisposição da doutrina trabalhista nesse sentido, dadas as dificuldades agora impostas ao trabalhador. O fato é que o Estado ainda poderá ser responsabilizado caso não cumpra os referidos deveres, pois a culpa “*in eligendo*” ou “*in viligando*” estaria caracterizada<sup>20</sup>.

Todos esses apontamentos constituem meros exemplos das inquietações geradas pelo entendimento do STF no RE 1.298.647/SP. Uma vez que os debates são recentes, não é possível antever os desdobramentos nos milhares de processos judiciais em curso ou futuros, quiçá o eventual número de reclamações constitucionais fundadas no despeito à tese.

Não obstante, buscou-se apresentar um panorama inicial das repercussões jurídicas, com foco no direito material e processual do trabalho.

Por certo, caberá à doutrina e à jurisprudência definirem os novos contornos jurídicos, as possibilidades e os limites da aplicação do Tema 1118, sem, no entanto, olvidar que, embora gere diversas críticas, trata-se de precedente cuja observância é obrigatória pelos Juízes e Tribunais do Trabalho.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A terceirização de serviços é uma forma de contratação com respaldo no ordenamento jurídico pátrio, especialmente após as decisões adotadas pelo Supremo Tribunal Federal no RE 958.252/MG (Tema 725) e na ADPF 324.

No âmbito da Administração Pública, tornou-se possível após a edição do Decreto-Lei nº 200/67. Desde então, nota-se um aperfeiçoamento da disciplina normativa correlata e ampliação dos

---

<sup>20</sup> De acordo com Carlos Eduardo Oliveira Dias, tem-se quatro hipóteses específicas em que há presunção de negligência da Administração Pública na fiscalização do contrato, dispensando a produção de provas adicionais para sua responsabilização subsidiária. São elas: inércia após notificação formal, não exigência de capital social integralizado compatível, não adoção das medidas preventivas da Lei n.º 14.133/2021 e verbas relativas a condições de segurança, higiene e salubridade.

casos nos quais é permitida, com destaque para as atividades ditas acessórias, instrumentais ou complementares.

São muitos trabalhadores prestando serviços como terceirizados na esfera federal, conforme dados fornecidos pelo Governo.

A grande quantidade de contratos administrativos dessa natureza faz com a Administração seja frequentemente demandada Justiça do Trabalho, em razão da responsabilidade subsidiária pelo inadimplemento de créditos trabalhistas não honrados pelas diversas empresas prestadoras de serviços.

Essa possibilidade de responsabilização há muito é reconhecida pelo Tribunal Superior do Trabalho e foi referendada no julgamento do RE 760. 931/DF (Tema 246), além de também estar prevista na Lei 14.133/21. No entanto, pressupõe a demonstração de que houve falha na fiscalização contratual pela Administração.

Até o Julgamento do RE 129.8647/SP (Tema 1118), no âmbito da Justiça do Trabalho, prevalecia o entendimento firmado pela Subseção 1 Especializada em Dissídios Individuais (SBDI-1), do Tribunal Superior do Trabalho, nos autos do E-RR-925-07.2016.5.05.0281, sob Relatoria do Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão<sup>21</sup>, no sentido de que o ônus da prova quanto ao cumprimento desse dever incumbiria ao Poder Público.

Após o julgamento RE 1.298.647/SP, o Supremo Tribunal Federal atribuiu o ônus da prova ao trabalhador, além de vedar a condenação fundamentada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, o que, naturalmente, não foi recebido de forma positiva por todos aqueles que lidam com a temática da terceirização de serviços.

No âmbito trabalhista, dada vocação constitucional da Justiça Especializada e toda a principiologia inerente ao Direito do Trabalho, há entendimentos que tentam “racionalizar” os termos do quanto decidido pelo STF e garantir que o trabalhador não seja tão penalizado em demandas judiciais.

De todo modo, uma vez que os debates são recentes, não é possível antever os desdobramentos nos milhares de processos judiciais em curso ou futuros, quiçá o eventual número de reclamações constitucionais fundadas no despeito à tese.

Assim, caberá à doutrina e à jurisprudência definirem os novos contornos jurídicos, as possibilidades e os limites da aplicação do Tema 1118, precedente cuja observância é obrigatória pelos Juízes e Tribunais do Trabalho.

---

<sup>21</sup> TST, SBDI-I, E-RR - 925-07.2016.5.05.0281, Rel. Min. Cláudio Mascarenhas Brandão j. 12.12.2019. Disponível em: [file:///C:/Users/DELL/Downloads/E-RR-925-07\\_2016\\_5\\_05\\_0281.pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/E-RR-925-07_2016_5_05_0281.pdf). Acesso em: 15 out. 2025.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943](#). Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. [Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967](#). Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm). Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm). Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. **Instrução normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm). Acesso em: 1 out. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970**. Brasília, DF: Presidência da República, 1970. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15645.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.645%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201970.&text=Estabelece%20diretrizes%20para%20a%20classifica%C3%A7%C3%A3o,federais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15645.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.645%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201970.&text=Estabelece%20diretrizes%20para%20a%20classifica%C3%A7%C3%A3o,federais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias). Acesso em: 30 set. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 abril de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 1 out. 2025.
- BRASIL. **Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-no-443-de-27-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 1 out. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RE: 958252/MG**, Relator: Ministro Luiz Fux, data de Julgamento: 30/08/2018, data de Publicação: 13/09/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341103626&ext=.pdf>. Acesso em: 7 out. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RE 760.931/DF**, Red. p/ ac. Ministro Luiz Fux, data de publicação: 02/05/2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312704677&ext=.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (Subseção 1 Especializada em Dissídios Individuais -SBDI-1). **E-RR - 925-07.2016.5.05.0281**, Relator: Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão, data de publicação: 12/12/2019. Disponível em: [file:///C:/Users/DELL/Downloads/E-RR-925-07\\_2016\\_5\\_05\\_0281.pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/E-RR-925-07_2016_5_05_0281.pdf). Acesso em: 15 out. 2024.
- CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo. **Terceirização na Administração Pública: A Possibilidade (Necessidade) de Fixação dos Salários dos Empregados Terceirizados como Critério de Aceitabilidade de Preços**. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp->

[content/uploads/2023/11/terceirizacao-fixacaosalario-possibilidade-luizclaudioazevedochaves.pdf](https://www.conjur.com.br/content/uploads/2023/11/terceirizacao-fixacaosalario-possibilidade-luizclaudioazevedochaves.pdf).

Acesso em: 10 out. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 13 Edição. São Paulo: Ltr, 2019, p. 75.

FAVA, Marcos Neves. **Tema 1.118: inviabilizou-se a responsabilidade subsidiária dos entes públicos na terceirização?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-09/tema-1-118-inviabilizou-se-a-responsabilidade-subsidiaria-dos-entes-publicos-na-terceirizacao/>. Acesso em 15 fev. de 2026.

GARCIA, Gustavo Filipe B. **Curso de direito do trabalho**. 19th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.216. ISBN 9788553622849. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553622849/>. Acesso em: 12 out. 2025.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book, pág. 392). ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 21 set. 2025.

LACERDA, Rosangela Rodrigues; VALE, Sílvia Teixeira do. **Tema 1.118: aptidão para prova, prova negativa e novo caminho para o trabalhador terceirizado**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-20/tema-1118-aptidao-para-a-prova-prova-negativa-e-o-novo-caminho-para-o-trabalhador-terceirizado/>. Acesso em 15 fev. de 2026.

LEITE, Carlos Henrique B. **Curso de direito do trabalho**. 16th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book, págs. 285 e 519. ISBN 9788553621156. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621156/>. Acesso em: 12 out. 2025.

OLIVEIRA DIAS, Carlos Eduardo. A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS TERCEIRIZAÇÕES APÓS O TEMA 1.118 DO STF. *Revista da Escola Judicial do TRT4*, [S. l.], v. 7, n. 11, 2025. DOI: 10.70940/rejud4.2025.703. Disponível em: <https://periodicos.trt4.jus.br/revistaejud4/article/view/703>. Acesso em: 19 fev. 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **A nova Lei de Licitações: um museu de novidades?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades/>. Acesso em 10 set. de 2025.

REIS, Luciano Reis. **Tema 1118 do STF e o Impacto nas licitações e nos contratos tercerizados da Administração Pública**. Disponível em: <https://www.lucianoeliasreis.com.br/wp-content/uploads/2025/06/Ebook.-Luciano-Reis.-O-Tema-1118.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2026.

SANTOS, Diogo Palau Flores dos. **Série IDP - Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária, 2ª Edição**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014. E-book, págs. 49 e 51. ISBN 9788502221352. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502221352/>. Acesso em: 13 out. 2025.

SILVA, Renata Fernandes. **Efeitos do Tema nº 1118 do STF na terceirização.: Segurança jurídica e novas diretrizes para a Administração Pública**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 30, n. 7937, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/113241>. Acesso em: 19 fev. 2026.