

RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

ANÁLISE DO RE 1.298.647/SP E OS IMPACTOS CONCRETOS DA DECISÃO DO STF

MARCUS VINÍCIUS FREITAS DOS SANTOS

.....
Mestre em Logística e Gestão Portuária pela Fundación Valenciaport, Valencia, Espanha;
Pós-graduado em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacelar, Curitiba, PR.
Diretor Jurídico da Portos do Paraná.

LUCAS EDUARDO PONTES PIRATELO

.....
Pós-graduado em Direito Civil e Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica
do Paraná – PUC/PR, Curitiba, PR; Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de
Curitiba (Unicuritiba), Curitiba, PR. Gerente Jurídico da Procuradoria do Contencioso da
Portos do Paraná.

Resumo: Este artigo analisa a responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização, com ênfase no impacto do julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.298.647/SP pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Aborda a evolução histórica e normativa da terceirização no Brasil, destacando a legislação relevante e a mudança de paradigma acerca do ônus da prova na responsabilização do ente público. Por meio de análise jurisprudencial, demonstra-se que a responsabilização subsidiária depende da comprovação inequívoca de culpa da Administração, afastando-se a presunção

automática de culpa baseada na inversão do ônus probatório. A decisão do STF ressignifica a gestão do risco jurídico, refletindo diretamente na realidade da procuradoria de contencioso da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA). Os resultados indicam uma significativa redução nas condenações subsidiárias e maior segurança jurídica na gestão dos contratos terceirizados, contribuindo para o equilíbrio entre a proteção dos direitos trabalhistas e a eficiência administrativa. Esta análise oferece subsídios relevantes para operadores do direito e gestores públicos, fornecendo um panorama

ma atualizado das implicações práticas e jurídicas do novo entendimento do STF sobre a matéria.

Palavras-chave: Responsabilidade Subsidiária da Administração Pública. Terceirização. RE 1.298.647/SP. Supremo Tribunal Federal.

INTRODUÇÃO

A responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização tem ganhado crescente relevância no campo do Direito Administrativo e do Direito do Trabalho. A terceirização, enquanto instrumento de gestão e contratação, possui amparo legal e doutrinário desde meados do século XX, mas seu regime jurídico específico em relação à administração pública vem evoluindo significativamente, acompanhando transformações legislativas e jurisprudenciais.

Historicamente, a terceirização consolidou-se como mecanismo destinado à flexibilização e otimização das atividades-meio, permitindo a contratação de empresas especializadas para a execução de determinados serviços. Contudo, essa prática trouxe consigo diversos desafios, especialmente quanto à proteção dos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados.

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas decorrentes de contratos de terceirização ganhou destaque a partir da Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Em suas diferentes reformulações, a súmula definiu parâmetros para identificar em quais circunstâncias e de que forma a Administração Pública poderia responder por obrigações não adimplidas pelas empresas contratadas.

A jurisprudência consolidou o entendimento de que a Administração Pública não responde automaticamente pelas dívidas trabalhistas da contratada, mas pode ser responsabilizada subsidiariamente quando demonstrada culpa pela deficiência na fiscalização contratual. Tal requisito reforça o dever do poder público de acompanhar e controlar o cumprimento das obrigações laborais por parte da empresa prestadora de serviços.

Não obstante, o marco mais recente e decisivo dessa evolução jurisprudencial foi o julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.298.647/SP pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que examinou, em detalhe, questão de grande relevância prática: à luz dos arts. 5º, II, 37, XXI e §6º, e 97 da Constituição Federal, é legítimo transferir ao ente público tomador de serviços o ônus de comprovar

a inexistência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada?

Como se sabe, a conclusão foi negativa. A tese fixada estabeleceu que não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas decorrentes do inadimplemento da prestadora de serviços quando essa se basear exclusivamente na inversão do ônus da prova.

Diante disso, tornou-se indispensável que a parte autora demonstre efetivamente a ocorrência de negligência do ente público ou o nexo causal entre o dano alegado e sua conduta comissiva ou omissiva.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal impactou de forma direta e relevante a condução das ações trabalhistas propostas em face da Administração Pública, inclusive da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA – Portos do Paraná). A partir de seu julgamento, verificou-se uma tendência clara e expressiva de extinção, sem ônus para a Administração Portuária, dos feitos que se encontravam suspensos aguardando a definição da controvérsia pelo STF, bem como de processos ainda pendentes de julgamento no Tribunal Regional do Trabalho ou no primeiro grau, nos quais se discutia a mesma matéria.

Esse cenário revela uma alteração substancial na gestão do risco jurídico associado a essas demandas, com reflexos diretos na formulação de estratégias contenciosas.

Antes desse julgamento, embora já se verificasse drástica redução nas ações propostas por empregados efetivos dos Portos do Paraná, as demandas oriundas de trabalhadores terceirizados ainda representavam volume considerável e potencial impacto financeiro relevante para a empresa pública. O entendimento consolidado pelo STF contribui, portanto, para mitigar tais riscos, promovendo maior equilíbrio entre a responsabilização do ente público e a segurança jurídica necessária à gestão contratual.

No contexto mais amplo da Administração Pública, o impacto desse precedente é de grande relevância, pois harmoniza a tutela dos direitos trabalhistas com a observância dos princípios da legalidade e da eficiência, assegurando uma responsabilização proporcional e fundamentada.

Este artigo tem como objetivo analisar esse processo histórico e jurisprudencial, com ênfase no recente posicionamento do STF e suas consequências para a Administração Pública Estadual, com destaque especial para a Portos do Paraná. Busca-se compreender de que forma as decisões judiciais influenciam as práticas administrativas e os processos trabalhistas, bem como identificar

implicações concretas do novo entendimento para as ações em trâmite, mapeando mudanças no contencioso e estratégias de mitigação de riscos na gestão contratual portuária.

Em síntese, este artigo propõe oferecer a leitores, operadores do direito e gestores públicos um panorama atualizado sobre os contornos da responsabilidade subsidiária da Administração Pública nas terceirizações, contribuindo para o aprimoramento dos debates jurídicos e das práticas administrativas.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

O fenômeno da terceirização e sua trajetória histórica mantém estreita relação com o processo de especialização que caracteriza a economia mundial contemporânea.

A lógica produtiva tradicional, baseada na fabricação em massa, foi gradualmente substituída por modelos de produção flexível, também conhecidos como sistemas enxutos. Essa nova configuração organizacional buscava concentrar os esforços empresariais na atividade principal de cada firma, transferindo a terceiros as funções secundárias ou de suporte, não diretamente ligadas ao seu foco estratégico – processo que ficou conhecido como “focalização”.¹

Diante desse cenário, o Direito do Trabalho passou a enfrentar o desafio de interpretar e regulamentar esse novo modelo de organização, adequando suas normas às transformações tecnológicas e empresariais.

De acordo com Sérgio Pinto Martins,² a ideia de terceirizar determinadas funções chegou ao Brasil impulsionada pelas multinacionais que se instalaram no país a partir da década de 1950. Elas buscavam concentrar esforços nas atividades que lhes conferiam vantagem competitiva, delegando as demais a parceiros especializados. A indústria automobilística é um exemplo emblemático dessa prática, uma vez que depende de fornecedores terceirizados para a produção de peças e componentes, limitando-se à etapa final de montagem do veículo.

1. SANTOS, Diogo Palau Flores dos. *Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014. Série IDP. p.17.

2. MARTINS, Sérgio Pinto. A terceirização na Administração Pública. In: MARTINS, Sérgio Pinto. *Terceirização no direito do trabalho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025. p. 6.

Como ensina o autor, a regulação estatal dessa prática surgiu com a Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, inspirada na legislação francesa de 1972. O propósito central da norma era disciplinar o trabalho temporário, sem competir com o vínculo permanente, considerando que havia uma parcela de trabalhadores interessados em atividades sazonais – estudantes, donas de casa, aposentados e outros com disponibilidade limitada. Essa lei representou o primeiro marco regulatório tangente à terceirização, mesmo que sob outro nome.

Ainda segundo o autor, outra norma de grande relevância foi a Lei n. 7.102, de 20 de junho de 1983, que passou a regular os serviços de segurança privada e transporte de valores nos estabelecimentos financeiros, posteriormente atualizada pela Lei n. 14.967, de 2024. Essa regulamentação, ao lado da Lei n. 6.019/74, consolidou a figura da relação triangular – composta por empregado, empregador e tomador de serviços – em oposição à relação bilateral tradicional do contrato de trabalho.

A ampliação da terceirização transformou-se em tendência global, intensificada no contexto de transição da era industrial para a era dos serviços. No Brasil, além de seus efeitos econômicos, o fenômeno suscitou discussões trabalhistas sobre a existência ou não de vínculo empregatício entre os trabalhadores terceirizados e as empresas contratantes. O debate foi gradualmente sedimentado na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, primeiro com a Súmula 256 e, posteriormente, com sua substituição pela Súmula 331, que se tornou referência sobre o tema.³

Os marcos seguintes ocorreram com a Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017, que alterou a Lei n. 6.019/74 para incluir de forma explícita a disciplina da terceirização no ordenamento jurídico, e a Lei n. 14.967, de 2024, instituindo o novo Estatuto da Segurança Privada e das Instituições Financeiras, substituindo a antiga Lei n. 7.102/83, modernizando o arcabouço normativo relativo à atividade e consolidando o processo histórico de evolução da terceirização no país.

2. A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização na administração pública brasileira é um instituto que atravessou diversas fases, marcado por transformações legislativas, filosóficas e jurisprudenciais. Esse fenômeno não surgiu de forma isolada, mas está intima-

3. MARTINS, op. cit., p. 6.

mente ligado às mudanças administrativas, políticas e econômicas pelas quais o Brasil passou desde a década de 1960 até os dias atuais.

Nas lições de Carolina Zancaner Zockun,⁴ o ponto de partida da terceirização no serviço público brasileiro remonta ao Decreto-Lei n. 200, de 1967, durante o regime militar. Essa norma foi parte de uma ampla reforma administrativa, que visava conter o crescimento da máquina pública e atribuir maior eficiência à administração. O Decreto empenhava-se em descentralizar a execução direta de determinadas atividades da administração, incentivando a delegação dessas tarefas, ainda que não usasse expressamente o termo terceirização.

Dessa forma, a terceirização nasce como consequência da crescente necessidade estatal de racionalização e enxugamento da estrutura pública, tornando-se um instrumento para reduzir custos e aumentar a eficiência, sobretudo com a influência do modelo gerencial do setor privado.

Ainda segundo a autora,⁵ nos anos 1990, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, houve uma intensificação das reformas administrativas. A terceirização ganhou um espaço maior no âmbito público, com a adoção de princípios neoliberais que defendiam o Estado mínimo, trazendo a ideia de que atividades não essenciais deveriam ser realizadas pelo setor privado, por meio da contratação de terceiros.

Nesse sentido, um marco legal fundamental foi a Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que corrigiu a estrutura da administração pública ao inaugurar o modelo de gestão pública gerencial, de inspiração neoliberal. Essa emenda descentralizou a administração, ampliou as parcerias com o setor privado e flexibilizou as relações de trabalho dentro da administração pública.

Ela foi a base para a expansão significativa da terceirização dentro do setor público, alterando paradigmas e fortalecendo a premissa da eficiência administrativa, que passou a coordenar as contratações de serviços terceirizados.⁶

Não obstante, para os fins a que se destina este artigo, importa-nos lembrar o que previa o art. 71 da Lei n. 8.666/93 em sua redação original:

4. ZOCKUN, Carolina Zancaner. Terceirização na Administração Pública. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/5/edicao-1/terceirizacao-na-administracao-publica>. Acesso em: 15 dez. 2025.

5. ZOCKUN, op. cit.

6. ZOCKUN, op. cit.

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos estabelecidos neste artigo, 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.

Com a alteração introduzida pela Lei n. 9.032, de 28 de abril de 1995, o artigo passou a ter a seguinte redação:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 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. (Redação dada pela Lei n. 9.032, de 1995)

Como se vê, a redação em questão tratava da atribuição de responsabilidade pelos encargos trabalhistas, previdenciários e demais obrigações decorrentes da execução contratual, estabelecendo que tais encargos competiam exclusivamente à empresa contratada.

Desse modo, o eventual descumprimento, por parte do contratado, das obrigações trabalhistas e previdenciárias não poderia ser atribuído à Administração Pública, a qual, por consequência, não estaria sujeita a qualquer tipo de responsabilidade, seja solidária ou subsidiária, pelos referidos débitos. O § 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/93 dispunha pela inexistência de responsabilidade da Administração Pública quanto aos encargos trabalhistas decorrentes da execução contratual, sem prever qualquer hipótese de exceção.⁷

A previsão constante na Lei 13.303/2016, específica para empresas públicas (caso da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina) e sociedades de economia mista traz previsão quase idêntica. Vejamos:

Art. 77. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

7. MARTINS, op. cit., p. 183.

§ 1º A inadimplência do contratado quanto aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à empresa pública ou à sociedade de economia mista 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.

Tal posição foi ratificada pela Suprema Corte quando, no âmbito da ADC 16, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, com a redação dada pela de n. 9.032/1995.

O correspondente acórdão recebeu a seguinte ementa:

RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art. 71, § 1º, da Lei federal n. 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, precedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal n. 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei n. 9.032, de 1995. (ADC 16, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 09.09.2011)

Não obstante, ao apreciar o RE 760.931 – Tema 246/RG –, a Corte aprofundou o debate sobre a legitimidade da imputação de responsabilidade subsidiária ao poder público por encargos trabalhistas decorrentes do inadimplemento de empresa prestadora de serviço.

Embora, inicialmente, tenha firmado a tese de que “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 n. 8.666/93”, no julgamento dos embargos de declaração, o Colegiado deixou explícito que a responsabilidade subsidiária da Administração Pública poderia se configurar caso houvesse comprovação da culpa in eligendo ou in vigilando.

A seguir, apresenta-se a ementa referente ao julgamento:

EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA 246 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. EMPRESAS TERCEIRIZADAS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCU-

RIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. Não há contradição a ser sanada, pois a tese aprovada, no contexto da sistemática da repercussão geral, reflete a posição da maioria da Corte quanto ao tema em questão, contemplando exatamente os debates que conduziram ao acórdão embargado.

2. Não se caracteriza obscuridade, pois, conforme está cristalino no acórdão e na respectiva tese de repercussão geral, 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.

3. Embargos de declaração rejeitados.

(RE 760.931 ED, Plenário, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, *DJe* 06.09.2019)

Como bem apontado pelo voto condutor no RE 1.298.647/SP, surgia então a nova controvérsia quanto à responsabilidade do poder público frente aos encargos trabalhistas da empresa prestadora de serviços.

Embora o art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 afaste a responsabilização automática do ente público, havia divergências na jurisprudência quando se adota a inversão do ônus da prova. No próprio âmbito do Supremo Tribunal Federal haviam decisões que afastavam a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por não ter sido comprovada a culpa *in vigilando* nos autos, como exemplificado nas Reclamações 37.320 AgR (Rel. Min. Alexandre de Moraes), 26.819 AgR (Rel. Min. Luís Roberto Barroso), 16.777 AgR (Rel. Min. Luiz Fux) e 46.464 AgR (Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

Em contrapartida, haviam também precedentes que atribuindo ao poder público o ônus de demonstrar a regular fiscalização das obrigações contratuais, como nos casos das Reclamações 39.026 AgR (Rel. Min. Edson Fachin), 43.496 AgR (Rel. Min. Ricardo Lewandowski) e 44.374 (Min. Rosa Weber).⁸

A fim de dirimir a questão, o Tribunal Superior do Trabalho, alinhado a essa última vertente, consolidou por meio da SBDI-I o entendimento de que caberia à Administração comprovar a efetividade da fiscalização, e não ao trabalhador demonstrar a ausência dela.

8. Voto do Relator, Min. Nunes Marques, no RE 1.298.647/SP, p. 3. Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 13-02-2025.

Vejamos:⁹

RECURSO DE EMBARGOS EM RECURSO DE REVISTA. INTERPOSIÇÃO NA VIGÊNCIA DA LEI N. 13.467/2017. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LICITAÇÃO. DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RE N. 760.931. TEMA 246 DA REPERCUSSÃO GERAL. SÚMULA N. 331, V, DO TST. RATIO DECIDENDI . ÔNUS DA PROVA. No julgamento do RE n. 760.931, o Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese, com repercussão geral: “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 n. 8.666/93”. O exame da *ratio decidendi* da mencionada decisão revela, ainda, que a ausência sistemática de fiscalização, quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas pela prestadora, autoriza a responsabilização do Poder Público. Após o julgamento dos embargos de declaração e tendo sido expressamente rejeitada a proposta de que fossem parcialmente acolhidos para se esclarecer que o ônus da prova desse fato pertencia ao empregado, pode-se concluir que cabe a esta Corte Superior a definição da matéria, diante de sua natureza eminentemente infraconstitucional. Nessa linha, a remansosa e antiga jurisprudência daquele Tribunal: AI 405738 AgR, Rel. Min. Ilmar Galvão, 1ª T., julg. em 12/11/2002; ARE 701091 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, 2ª T., julg. em 11/09/2012; RE 783235 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, 2ª T., julg. em 24/06/2014; ARE 830441 AgR, Rel. (a) Min. Rosa Weber, 1ª T., julg. em 02/12/2014; ARE 1224559 ED-AgR, Relator (a): Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julg. em 11/11/2019. 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. Permitiu, por conseguinte que a responsabilidade subsidiária seja reconhecida, mas sempre de natureza subjetiva, ou seja, faz-se necessário verificar a existência de culpa in vigilando. Por esse fundamento e com base no dever ordinário de fiscalização da execução do contrato e de obrigações outras impostas à Administração Pública por diversos dispositivos da Lei n. 8.666/1993, a exemplo, especialmente, dos artigos 58, III; 67, *caput* e seu § 1º; e dos artigos 54, § 1º; 55, XIII; 58, III; 66; 67, § 1º; 77 e 78, é do Poder Público, tomador dos serviços, o ônus de demonstrar que fiscalizou de forma adequada o con-

9. TST – E-RR: 9250720165050281, Relator.: Cláudio Mascarenhas Brandão, Data de Julgamento: 12/12/2019, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: DEJT 22/05/2020

trato de prestação de serviços. No caso, o Tribunal Regional consignou que os documentos juntados aos autos pelo ente público são insuficientes à prova de que houve diligência no cumprimento do dever de fiscalização, relativamente ao adimplemento das obrigações trabalhistas da empresa terceirizada. Ou seja, não se desincumbiu do ônus que lhe cabia. A Egrégia Turma, por sua vez, atribuiu ao trabalhador o ônus da prova, razão pela qual merece reforma a decisão embargada, a fim de restabelecer o acórdão regional. Recurso de embargos conhecido e provido

Contudo, não obstante o respeitável entendimento consolidado pela Subseção I Especializada em Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho, fato é que o Supremo Tribunal Federal ainda não tinha decidido de forma definitiva a questão. Aliás, não foram poucas as vezes em que o Supremo, mesmo após a fixação da posição pelo TST, revisou esse entendimento, cassando a decisão da Corte Trabalhista (Rcl 72492/AP, Rcl 72712/RS, Rcl 68527/RS).

Diante da insegurança jurídica, tornou-se imprescindível definir *ad finem* quem assume o ônus da prova sobre eventual conduta culposa da Administração Pública na fiscalização das obrigações trabalhistas da prestadora de serviços.

Tal questão foi dirimida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 13 de fevereiro de 2025, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 1.298.647/SP,¹⁰ oportunidade em que se fixou tese de julgamento, com efeito *erga omnes* e observância obrigatória por todos os tribunais do país, nos seguintes termos:

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.

10. RE 1298647, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 13-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO *DJe-s/n* DIVULG 14-04-2025 PUBLIC 15-04-2025.

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 conveniado 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.

Como se vê, a controvérsia foi definitivamente solucionada, consolidando-se o entendimento de que cabe à parte autora demonstrar, de forma inequívoca, a ocorrência de conduta negligente ou a existência denexo causal entre o prejuízo alegado e a atuação, comissiva ou omissiva, do ente público. Nessa mesma linha, restou pacificado que não há responsabilidade subsidiária da Administração quanto a débitos trabalhistas decorrentes do inadimplemento de empresa contratada, quando tal atribuição se fundamenta unicamente na inversão do ônus probatório.

O pronunciamento do Supremo Tribunal Federal encerra a divergência interpretativa e restabelece a coerência sistêmica do ordenamento jurídico, pois, como bem apontado no voto do relator,¹¹ seria ilógico admitir que o Poder Público, após submeter a contratação a procedimento licitatório regular e criterioso para aferir a idoneidade da prestadora de serviços, permanecesse sujeito aos mesmos encargos que teria caso executasse diretamente a atividade.

De igual modo, as decisões proferidas nas ações de controle concentrado e nos recursos representativos da controvérsia – a exemplo do RE 760.931 (Tema 246 da Repercussão Geral) e da ADC 16 – já haviam definido que a responsabilidade civil estatal possui natureza culposa, não podendo decorrer automaticamente do mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Constatando-se a existência de disposição expressa que afasta a possibilidade de imputação automática de culpa com fundamento apenas no inadimplemento de verbas trabalhistas pela contratada, exclui-se, por consequência

11. Voto do Relator, Min. Nunes Marques, no RE 1.298.647/SP, p. 4-5.

lógica, a figura da culpa presumida. Com efeito, se não se admite presumir falha na fiscalização unicamente em razão do inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa, tem-se, necessariamente, a vedação à adoção da culpa presumida como fundamento de responsabilização.

Sendo essa modalidade de culpa afastada, torna-se evidente que o ônus da prova deve recair sobre o reclamante, pois, caso fosse atribuído à Administração Pública, impor-se-ia a esta o dever de afastar uma presunção de culpa que lhe seria injustamente imposta. Tal interpretação contrariaria frontalmente o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, que já firmara orientação em sentido oposto.

Ainda, como bem apontado no voto condutor, cumpre lembrar que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, veracidade e conformidade ao ordenamento, somente passíveis de invalidação diante de prova robusta de ilicitude ou desconformidade com a lei. Dessa forma, recai sobre o interessado o dever de demonstrar, com base em elementos fáticos consistentes, a existência de falha na atuação administrativa que enseje eventual responsabilização subsidiária.¹²

Em síntese, embora a Administração Pública deva comprovar a regular execução de seus deveres legais, é do autor da demanda o ônus de afastar a presunção de legalidade, o que somente se admite mediante prova convincente e idônea. Assim, a responsabilização subsidiária do ente público requer demonstração objetiva e concreta de descumprimento das obrigações legais relativas à contratação ou de omissão na fiscalização da execução contratual.

Para que se reconheça a responsabilidade subsidiária da Administração, exige-se prova inequívoca do vínculo causal entre sua conduta e o dano suportado pelo trabalhador. Ausente tal demonstração, subsiste a validade do ato administrativo, eximindo-se o poder público dos encargos trabalhistas de empregados que não integram seu quadro funcional.

Nesse contexto, observa-se que o julgado proferido no RE 1.298.647/SP se encontra em perfeita sintonia com a jurisprudência consolidada da Suprema Corte, mantendo plena coerência lógica, teleológica e histórica com os precedentes anteriormente estabelecidos.

A orientação firmada pelo STF reafirma a limitação da responsabilidade do Estado nas hipóteses em debate, condicionando-a à demonstração de culpa.

12. Op. cit., p. 10-12.

Qualquer tentativa de ampliar essa responsabilidade por meio da inversão do ônus da prova – implicando presunção de culpa – colidiria diretamente com o entendimento uniforme e reiterado da Corte Constitucional.

3. IMPACTOS CONCRETOS DA DECISÃO DO STF NO RE 1.298.647/SP PARA A PORTOS DO PARANÁ

O tema da responsabilidade subsidiária é uma questão de grande importância e recorrência no âmbito jurídico interno da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA – Portos do Paraná). Nas demandas judiciais trabalhistas em que a APPA figura como parte ré, aproximadamente um terço dos processos envolve discussões relacionadas à responsabilidade subsidiária decorrente de contratos de terceirização. Essa frequência evidencia como o tema permeia a atuação judicial da entidade e os desafios que a administração enfrenta nesse campo.

Historicamente, a APPA tem adotado uma postura diligente e proativa para evitar condenações subsidiárias, mesmo diante da possibilidade de tais sentenças não gerarem impactos financeiros reais devido à adimplência das empresas contratadas, responsáveis principais pelas obrigações trabalhistas. A administração sempre prezou pela correta fiscalização e cumprimento rigoroso das cláusulas contratuais, buscando minimizar riscos e assegurar a legalidade de suas ações.

Fundamental para a defesa da APPA tem sido a tese de que a inversão do ônus da prova não pode servir como fundamento para a condenação subsidiária da administração pública. Esse entendimento, como demonstrado, já encontrava amparo implícito nas previsões expressas da Lei n. 13.303/2016 e da Lei n. 8.666/1993, que disciplinam as responsabilidades em contratos administrativos, bem como na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 16 e no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760.931, objeto do Tema 246 da Repercussão Geral.

Não obstante, a decisão recente proferida no RE 1.298.647/SP (Tema 1118) encerrou em definitivo todas as questões ainda remanescentes na jurisprudência, alinhando-se plenamente à posição sempre defendida pela APPA e gerando impactos práticos significativos em curto espaço de tempo após o trânsito em julgado.

Durante o período em que ainda existia divergência jurisprudencial, a APPA manteve um acompanhamento rigoroso dos processos em curso. Quando os tribunais trabalhistas, como o Tribunal Superior do Trabalho (TST), reconheciam a responsabilidade subsidiária da administração com base na falta de demonstração da fiscalização adequada, a entidade não hesitou em interpor recursos extraordinários. Muitos desses recursos ficaram sobrestados aguardando a definição do Tema 1118, que agora serve como marco para o julgamento dessas demandas.

Com a liberação progressiva desses processos para julgamento, tem-se observado uma crescente consonância dos tribunais trabalhistas com a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal. Esse alinhamento vem resultando na exclusão gradual da responsabilidade subsidiária da APPA em diversas decisões, configurando uma relevante vitória institucional e jurídica para a administração portuária. Tal mudança tem proporcionado maior segurança jurídica à entidade e favorecido uma gestão mais eficiente dos contratos de terceirização.

Em termos quantitativos, destaca-se que, mesmo em um curto intervalo entre o trânsito em julgado do Tema 1.118 e a redação deste artigo (aproximadamente sete meses), cerca de um quarto dos processos judiciais que discutiam a responsabilidade subsidiária já resultaram em decisões favoráveis à APPA. Nessas ações, a exclusão da responsabilidade da administração pública foi reconhecida, consolidando os efeitos positivos da recente decisão do STF sobre a atuação da entidade.

Para além ações ordinárias e recursos, a APPA tem adotado postura estratégica e proativa na esfera judicial, inclusive com a propositura de ações rescisórias para anular decisões anteriores contrárias ao entendimento consolidado pelo STF, reforçando o compromisso da entidade com a defesa de seus direitos e a conformidade com a interpretação constitucional vigente.

4. CONCLUSÃO

A análise sobre a responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização evidencia um processo histórico de amadurecimento normativo e jurisprudencial, que culmina na consolidação de um regime jurídico mais coerente com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e segurança jurídica. O julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.298.647/SP pelo Supremo Tribunal Federal representa um marco definitivo

nesse percurso, ao encerrar a controvérsia acerca da inversão do ônus da prova e reafirmar que a responsabilização do poder público depende de demonstração concreta de culpa.

A decisão confirma uma tendência de racionalização do sistema de controle judicial sobre os contratos administrativos, afastando concepções baseadas em presunções genéricas de culpa e restabelecendo o papel central da prova como elemento delimitador da responsabilidade estatal. Tal enfoque preserva a integridade do princípio da separação dos poderes e fortalece o espaço discricionário legítimo da administração pública na condução de seus contratos e fiscalizações.

Do ponto de vista da dogmática jurídica, o acórdão reforça a natureza subjetiva da responsabilidade do Estado nas hipóteses de inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Nesse sentido, a Administração Pública somente poderá ser responsabilizada quando comprovado de modo inequívoco que agiu com negligência. A inversão do ônus da prova, proibida pelo STF, transformava esse dever em presunção legal de culpa, vulnerando o princípio da legalidade e comprometendo a estabilidade das relações administrativas. A decisão, portanto, restabelece um equilíbrio saudável entre a proteção dos direitos trabalhistas e a preservação da autonomia administrativa do Estado.

Essa orientação consolida a coerência entre a jurisprudência constitucional e os dispositivos das Leis n. 8.666/1993, n. 13.303/2016 e n. 14.133/2021.

Em termos práticos, os efeitos da decisão para a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) são expressivos. A entidade passou a experimentar uma redução considerável no volume de condenações subsidiárias, em virtude da exigência de demonstração objetiva de negligência administrativa pelos reclamantes.

Para o sistema jurídico como um todo, o precedente contribui para a uniformização da jurisprudência e para a redução da litigiosidade envolvendo a Administração Pública. Com a tese vinculante fixada pelo STF, os tribunais da justiça especializada tendem a aplicar de forma mais harmoniosa o entendimento consolidado, evitando decisões contraditórias e assegurando maior previsibilidade aos agentes públicos e privados envolvidos nas contratações administrativas.

Sob uma perspectiva teórica, o caso reafirma que o Estado não pode ser tratado como um responsável de última instância por toda e qualquer inadim-

plência privada ocorrida sob seu contrato. A constitucionalidade do art. 71, §1º, da Lei n. 8.666/1993 e de dispositivos correspondentes da Lei das Estatais consagra o princípio da imputação subjetiva, segundo o qual somente há responsabilidade quando demonstrado nexó causal entre a conduta e o dano. Essa orientação fortalece a racionalidade do sistema e coíbe distorções interpretativas que oneravam indevidamente o erário.

Para a APPA, os efeitos institucionais da decisão extrapolam a esfera processual. A uniformização do entendimento pelo Supremo Tribunal Federal fortalece sua segurança jurídica e amplia sua capacidade de planejamento financeiro, reduzindo custos com contingências trabalhistas e permitindo maior previsibilidade na execução orçamentária e contratual. Além disso, confere respaldo jurídico para que a entidade mantenha sua atuação administrativa pautada na legalidade e na eficiência.

Assim, o julgamento do RE n. 1.298.647/SP representa não apenas o encerramento de uma longa controvérsia, mas também o início de uma nova fase no regime jurídico das terceirizações na Administração Pública. Ao centrar a discussão na prova da culpa e no dever concreto de fiscalização, o Supremo Tribunal Federal estabelece um marco de maturidade institucional e de coerência normativa, capaz de orientar com segurança tanto a atuação dos entes públicos quanto a tutela dos direitos dos trabalhadores terceirizados.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 1967.
- BRASIL. Decreto n. 95.886, de 29 de março de 1988. Regulamenta dispositivos referentes à administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 mar. 1988.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Altera o sistema da administração pública direta e indireta. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 1998.
- BRASIL. Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jan. 1974.

- BRASIL. Lei n. 7.102, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 1983.
- BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993.
- BRASIL. Lei n. 9.032, de 28 de abril de 1995. Altera dispositivo da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 1995.
- BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 jul. 2016.
- BRASIL. Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 mar. 2017.
- BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- BRASIL. Lei n. 14.967, de 9 de setembro de 2024. Institui o Estatuto da Segurança Privada e da Segurança das Instituições Financeiras. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 set. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgamento em: 24 nov. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 set. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário n. 760.931. Tema 246 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator do Acórdão: Ministro Edson Fachin. Julgamento em: 30 mar. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 set. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário n. 1.298.647. Tema 1118 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em: 13 fev. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Embargos em Recurso de Revista n. 92507-2016-505-02-81. Relator: Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão. Julgamento em: 12 dez. 2019. *Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho*, Brasília, DF, 13 dez. 2019.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n. 331. Contrato de prestação de serviços: legalidade. Resolução n. 174/2011. *Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho*, Brasília, DF, 27, 30 e 31 maio 2011.

- FERNANDES, Felipe; ANDRADE, Gustavo; GOUVEIA, Raquel. Terceirização na Administração Pública. In: *Direito e processo do trabalho para a advocacia pública*. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 406-424.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de direito do trabalho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024.
- MARTINS, Sérgio Pinto. A terceirização na Administração Pública. In: MARTINS, Sérgio Pinto. *Terceirização no direito do trabalho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2025. p. 175-196.
- SANTOS, Diogo Palau Flores dos. *Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014. Série IDP.
- ZOCKUN, Carolina Zancaner. Terceirização na Administração Pública. In: CAMPI-
LONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz
(coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direito Administrativo e Consti-
tucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível
em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/5/edicao-1/terceirizacao-na-administracao-publica>. Acesso em: 15 dez. 2025.