

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITO DO TRABALHO E MEIO AMBIENTE DO  
TRABALHO I**

**NORMA SUELI PADILHA**

**RODRIGO ESPIÚCA DOS ANJOS SIQUEIRA**

**GABRIELLE KOLLING**

**RENATA DOMINGUES BALBINO MUNHOZ SOARES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito do trabalho e meio ambiente do trabalho I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Norma Sueli Padilha, Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira, Gabrielle Kolling, Renata Domingues Balbino Munhoz Soares – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-335-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito do trabalho. 3. Meio ambiente do trabalho. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO DO TRABALHO E MEIO AMBIENTE DO TRABALHO I**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho Meio Ambiente do Trabalho, integrado à programação do XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, configurou-se como um fórum qualificado para a reflexão teórica e o exame crítico das diversas dimensões que atravessam o trabalho humano na atualidade. Sob a coordenação das professoras Gabrielle Kolling (Centro Universitário do Distrito Federal e Universidade Presbiteriana Mackenzie – SP), Norma Sueli Padilha (Universidade Federal de Santa Catarina), Renata Domingues Balbino Munhoz Soares (Universidade Presbiteriana Mackenzie – SP) e do professor Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira (Centro Universitário Estácio de Brasília), o GT consolidou um ambiente acadêmico de interlocução interdisciplinar, ancorado na compreensão da dignidade da pessoa humana como núcleo estruturante do Direito do Trabalho.

Os estudos apresentados revelaram a complexidade e a heterogeneidade das dinâmicas laborais contemporâneas, profundamente influenciadas pelo avanço tecnológico, pelas transformações produtivas e pela permanência de desigualdades sociais. As análises sobre igualdade salarial e de gênero evidenciaram obstáculos persistentes à realização da isonomia substantiva e destacaram a urgência de políticas públicas e instrumentos regulatórios mais efetivos. Já os trabalhos voltados à gig economy colocaram em evidência a tensão entre flexibilidade contratual, inovação e expansão da precariedade, indicando a necessidade de revisão crítica das categorias jurídicas clássicas de autonomia e subordinação.

A incorporação crescente de tecnologias digitais ao mundo do trabalho constituiu um dos eixos centrais das discussões. Pesquisas sobre subordinação algorítmica, inteligência artificial e direito à desconexão demonstraram que a mediação tecnológica impacta profundamente a organização produtiva, redefinindo padrões de vigilância, controle e alocação de riscos laborais. A recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do vínculo empregatício e da pejotização também foi objeto de análise crítica, apontando possíveis fragilizações na tutela jus laboral e tensões estruturais entre liberdade econômica, fraude contratual e intervenção estatal.

A área de saúde e segurança no trabalho, particularmente no que diz respeito aos riscos psicossociais e à saúde mental, ocupou posição de destaque. Trabalhos que abordaram a chamada “sociedade do desempenho”, a intensificação do ritmo produtivo e a

subjetividade na identificação dos riscos previstos na NR-1 indicaram o surgimento de novas formas de adoecimento ocupacional, reforçando a importância de políticas preventivas e de abordagens integradas de proteção.

As discussões sobre ética e direitos humanos ampliaram ainda mais o escopo do GT. Temas como assédio sexual, trabalho escravo doméstico, exploração feminina, trabalho infantil artístico e desigualdades de acesso ao trabalho decente evidenciaram a persistência de vulnerabilidades estruturais no mercado de trabalho brasileiro. O exame de casos concretos, como a decisão do TRT da 8ª Região, forneceu maior consistência empírica às análises, sublinhando a necessidade de mecanismos institucionais que garantam prevenção, responsabilização e reparação.

Neste contexto, foram apresentados os seguintes trabalhos:

- A busca pela isonomia: desafios e perspectivas da igualdade salarial e de gênero no Brasil
- A flexibilização em face da precariedade inaceitável: uma análise do fenômeno gig economy
- A fundamentalidade do diálogo do Direito Ambiental do Trabalho com a tecnologia para um ambiente laboral sustentável
- A ilusão da autonomia: subordinação algorítmica, parassubordinação digital e a necessidade de tutelas graduadas no Direito do Trabalho
- A inexistência do vínculo de emprego dos motoristas de aplicativos à luz do entendimento do STF
- A pejotização e a precarização das relações de trabalho: o limite entre a liberdade econômica e a dignidade do trabalhador
- A pejotização sob a ótica do STF: liberdade econômica, fraude trabalhista, limites da requalificação contratual, arbitragem e impactos fiscais
- A precarização do trabalho na Administração Pública e a contradição da tutela estatal

- A responsabilidade jurídica do empregador e a subjetividade da percepção dos riscos psicossociais da NR-1
  - A “sociedade do desempenho” e as doenças mentais relacionadas ao trabalho
  - Assédio sexual contra mulheres no ambiente de trabalho: o compliance pode ajudar?
  - Condições degradantes e trabalho escravo doméstico: estudo de caso – Processo nº 0000086-45.2024.5.08.0013 (TRT 8ª Região)
  - Direito à desconexão: os impactos do uso de celulares corporativos fora da jornada de trabalho
  - Educação em direitos humanos, empregabilidade e desigualdade social: o papel da escolaridade no acesso ao trabalho decente
  - O trabalho diante da máquina: desafios da regulação algorítmica na era da inteligência artificial
  - Os riscos inerentes ao trabalho infantil artístico dos influenciadores mirins
  - Trabalho escravo e gênero: uma perspectiva sobre a invisibilidade da exploração feminina no Pará
- Uma análise crítica dos riscos psicossociais na NR-1, e a necessidade de um anexo técnico para a proteção integral da pessoa no ambiente de trabalho.

De modo geral, as discussões travadas no âmbito do GT reafirmaram o meio ambiente do trabalho como categoria jurídica indispensável à garantia dos direitos fundamentais, sobretudo em um cenário de rápidas transformações tecnológicas e reorganizações econômicas profundas. Ao promover debates teóricos rigorosos e embasados, o GT reafirmou o compromisso do CONPEDI com a produção científica de excelência, com a crítica das instituições e com a defesa do trabalho humano como pilar da ordem constitucional democrática.

Coordenação do GT:

Professoras Gabrielle Kolling (Centro Universitário do Distrito Federal e Universidade Presbiteriana Mackenzie – SP)

Norma Sueli Padilha (Universidade Federal de Santa Catarina)

Renata Domingues Balbino Munhoz Soares (Universidade Presbiteriana Mackenzie – SP)

Rodrigo Espiúca dos Anjos Siqueira (Centro Universitário Estácio de Brasília)

# **A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CONTRADIÇÃO DA TUTELA ESTATAL**

## **THE PRECARIOUSNESS OF WORK IN PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CONTRADICTION OF STATE GUARDIANSHIP**

**Juliana Pieruccetti Senges Waksman<sup>1</sup>**

### **Resumo**

Este artigo aprofunda a análise da responsabilidade subsidiária da União em relações de terceirização, examinando as bases normativas, jurisprudenciais e probatórias que delineiam essa temática no Direito do Trabalho e no Direito Administrativo. A discussão central aborda a aplicação do artigo 71, §1º, da Lei nº 8.666/1993, a interpretação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e a jurisprudência estabelecida na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST). O estudo demonstra que, embora o STF tenha reconhecido a constitucionalidade da norma que isenta a Administração Pública de responsabilidade automática, persiste o dever de comprovar a efetiva fiscalização das obrigações trabalhistas por parte da contratada. Consequentemente, a responsabilização da União não se fundamenta em presunção, mas na omissão administrativa que configura a denominada culpa in vigilando. Argumenta-se, ademais, que a falha fiscalizatória estatal intensifica a precarização das condições de trabalho terceirizado, transferindo aos trabalhadores a responsabilidade por litígios que poderiam ser prevenidos. Conclui-se que a responsabilização subsidiária da União não é apenas um imperativo jurídico, mas também um instrumento de justiça social essencial para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais trabalhistas.

**Palavras-chave:** Responsabilidade subsidiária, Administração pública, Terceirização, Direito do trabalho, Precarização do trabalho

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article deepens the analysis of the subsidiary liability of the Union in outsourcing relationships, examining the normative, jurisprudential, and evidentiary bases that delineate this theme in Labor Law and Administrative Law. The central discussion addresses the application of Article 71, §1º, of Law nº 8.666/1993, the interpretation consolidated by the Supreme Federal Court (STF), and the jurisprudence established in Precedent nº 331 of the Superior Labor Court (TST). The study demonstrates that, although the STF has recognized the constitutionality of the norm that exempts Public Administration from automatic liability, the duty to prove effective oversight of labor obligations by the contractor persists. Consequently, the Union's liability is not based on presumption, but on administrative omission that configures the so-called culpa in vigilando. Furthermore, it is argued that the state's oversight failure intensifies the precariousness of outsourced working conditions,

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito Constitucional (Universidade Federal Fluminense). Advogada

transferring to workers the responsibility for disputes that could be prevented. It is concluded that the Union's subsidiary liability is not only a legal imperative but also an essential instrument of social justice to ensure the effectiveness of fundamental labor rights.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Subsidiary liability, Public administration, Outsourcing, Labor law, Job insecurity

## INTRODUÇÃO

A responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização consolidou-se como um dos temas mais relevantes e controversos do Direito do Trabalho contemporâneo.

O debate jurídico intensificou-se nas últimas décadas, impulsionado pela crescente expansão da terceirização como modalidade de contratação, tanto no setor privado quanto no âmbito estatal.

Essa expansão suscita questionamentos cruciais sobre os limites da responsabilidade do ente público diante do inadimplemento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas.

No contexto brasileiro, essa problemática é sustentada por um complexo arcabouço normativo e jurisprudencial, especialmente na interação entre o artigo 71, §1º, da antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993, hoje Lei nº 14.133/21), a interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de repercussão geral e os enunciados da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Esses marcos legais e jurisprudenciais não apenas evidenciam tensões entre a supremacia do interesse público e a proteção dos direitos fundamentais trabalhistas, mas também revelam uma disputa acerca da extensão do dever de fiscalização da Administração em relação às empresas contratadas.

A relevância prática dessa discussão é inegável, pois afeta diretamente a efetividade dos direitos sociais garantidos pelo artigo 7º da Constituição Federal de 1988, considerados cláusulas pétreas do ordenamento jurídico brasileiro.

Em relação aos trabalhadores terceirizados, o inadimplemento de verbas salariais, rescisórias e previdenciárias não é uma questão abstrata, mas uma realidade cotidiana que gera insegurança social, instabilidade econômica e, frequentemente, marginalização no mercado de trabalho.

Simultaneamente, para a União e os demais entes da Administração Pública, a responsabilização subsidiária representa uma fonte de tensão orçamentária e administrativa, uma vez que os custos decorrentes da má gestão ou da falha de fiscalização recaem sobre os cofres públicos.

A análise da responsabilidade subsidiária, portanto, transcende a mera discussão técnica de direito contratual, abrangendo reflexões sobre políticas públicas, justiça social e o papel do Estado como garantidor de direitos fundamentais.

Este texto propõe-se a examinar a responsabilidade subsidiária da União sob três perspectivas principais: (i) o marco normativo e jurisprudencial que rege a matéria, com ênfase na tensão entre o artigo 71, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e a Súmula nº 331 do TST; (ii) a análise de um caso concreto em que a União foi revel e não comprovou a fiscalização contratual, configurando a culpa in vigilando; e (iii) a relação entre terceirização, precarização das relações de trabalho e o papel do Judiciário como último garantidor dos direitos sociais.

A escolha do tema justifica-se pela sua relevância acadêmica e prática, considerando que a terceirização se tornou uma estratégia recorrente da Administração Pública, ao passo que se consolidam críticas quanto ao seu potencial de fragilização das condições laborais.

Busca-se, assim, contribuir para o debate jurídico e social, demonstrando que a responsabilização subsidiária da União não deve ser interpretada como um ônus meramente formal, mas como um mecanismo indispensável para a proteção da dignidade da pessoa humana e a preservação da justiça social.

A terceirização, embora apresentada como uma ferramenta de otimização e eficiência para a Administração Pública, tem sido amplamente associada à precarização das condições de trabalho.

Esta precarização manifesta-se de diversas formas, incluindo salários mais baixos, jornadas de trabalho mais extensas, menor acesso a benefícios e direitos trabalhistas, e maior rotatividade.

O trabalhador terceirizado, muitas vezes, encontra-se em uma posição de vulnerabilidade, com sua relação de emprego mediada por uma empresa interposta, o que dificulta a identificação do verdadeiro empregador e a reivindicação de seus direitos.

A contradição central reside no fato de que o Estado, que constitucionalmente se posiciona como garantidor dos direitos sociais e protetor do trabalhador, acaba por contribuir para a precarização ao adotar a terceirização sem a devida fiscalização.

Quando o poder público falha em fiscalizar adequadamente as empresas contratadas, permitindo o inadimplemento de obrigações trabalhistas, ele cria um cenário em que o próprio trabalhador, já fragilizado, precisa recorrer ao Judiciário para buscar a tutela de direitos que deveriam ter sido assegurados desde o início.

Este paradoxo é ainda mais acentuado quando se considera que a Administração Pública, ao contratar serviços terceirizados, muitas vezes busca reduzir custos, o que pode

levar à escolha de empresas que oferecem propostas mais baratas à custa da qualidade das condições de trabalho.

A lógica da economicidade, nesse contexto, colide com o princípio da dignidade da pessoa humana e com a função social do trabalho, ambos pilares do ordenamento jurídico brasileiro.

## **1. MARCO NORMATIVO E JURISPRUDENCIAL DA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA**

A compreensão da responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização exige, inicialmente, uma análise aprofundada do arcabouço normativo e jurisprudencial que orienta sua aplicação.

A controvérsia central reside na interpretação do artigo 71, §1º, da Lei nº 8.666/1993, que estabelecia que a inadimplência da empresa contratada não transferia automaticamente ao poder público a responsabilidade pelo pagamento de encargos trabalhistas.

Posteriormente na Lei nº 14.133/21, o artigo 121 dispõe que o contratado que será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato, podendo haver a responsabilidade solidária da administração pública se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Contudo, a jurisprudência trabalhista, consolidada na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), previa que o ente público poderia ser responsabilizado de forma subsidiária quando comprovada sua conduta culposa, especialmente no que tange ao dever de fiscalização do contrato.

Essa dualidade normativa e jurisprudencial reflete uma tensão estrutural inerente: de um lado, a necessidade de garantir segurança jurídica e previsibilidade na execução orçamentária da Administração Pública; de outro, a obrigação constitucional de assegurar a efetividade dos direitos sociais previstos no artigo 7º da Constituição Federal de 1988.

Conforme apontado por Delgado (2019), a responsabilidade subsidiária, longe de representar um ônus desproporcional ao Estado, constitui uma medida de equilíbrio entre a supremacia do interesse público e a tutela da dignidade da pessoa humana no ambiente laboral.

A Súmula nº 331 do TST, em seus incisos IV e V, tornou-se um referencial obrigatório na abordagem do tema. Seu texto estabelece que:

O inadimplemento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada implica responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, inclusive da Administração Pública, quando evidenciada sua conduta culposa na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais.

Este enunciado interpretativo busca harmonizar a literalidade do antigo artigo 71, §1º, da Lei nº 8.666/1993 com os princípios constitucionais do trabalho.

A súmula representa um avanço significativo ao impedir que a Administração Pública se beneficie de serviços prestados por trabalhadores sem assumir qualquer responsabilidade em caso de omissão no dever de fiscalização.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal (STF) abordou a questão em diversos precedentes paradigmáticos, incluindo as Reclamações nº 21.373/DF, nº 20.026 e nº 17.867, além do julgamento do Recurso Extraordinário nº 760.931 (Tema 246 da Repercussão Geral).

Nessas ocasiões, a Corte reafirmou a constitucionalidade do artigo 71, §1º, da Lei nº 8.666/1993, afastando a responsabilidade automática da Administração. Contudo, o STF também deixou claro que a União e os demais entes públicos não estão isentos de responsabilização quando demonstrada falha na fiscalização do contrato.

Esse entendimento foi ratificado no Tema 1.118 da Repercussão Geral (RE nº 1.298.647), no qual o STF fixou a tese de que cabe ao ente público comprovar documentalmente a fiscalização adequada da execução do contrato.

A ausência dessa comprovação implica o reconhecimento da culpa in vigilando, legitimando a responsabilização subsidiária.

A doutrina majoritária sustenta que a responsabilidade subsidiária da União deve ser analisada sob a ótica da função social do contrato e da dignidade da pessoa humana. Para Souto Maior (2018), a omissão do Estado em fiscalizar a terceirização acarreta uma dupla violação: jurídica, pela inobservância de normas constitucionais e legais; e social, por submeter o trabalhador terceirizado a uma maior vulnerabilidade.

Adicionalmente, a literatura especializada em Administração Pública enfatiza que o dever de fiscalização é um corolário da boa governança e da eficiência administrativa, princípios consagrados no artigo 37 da Constituição.

Quando o ente público terceiriza serviços sem adotar mecanismos de controle eficazes, viola não apenas os direitos dos trabalhadores, mas também o princípio da moralidade administrativa.

Assim, o marco normativo e jurisprudencial demonstra que a responsabilização subsidiária da União não ocorre de forma presumida, mas tampouco pode ser afastada simplisticamente.

Ao contrário, sua configuração exige uma análise probatória da conduta da Administração, em consonância com a jurisprudência do STF e com a função protetiva do Direito do Trabalho.

## **2. A RESPONSABILIDADE DA UNIÃO: ANÁLISE DO CASO CONCRETO**

A análise de casos concretos oferece uma perspectiva prática sobre como os marcos normativos e jurisprudenciais se materializam nas relações jurídicas.

No caso em estudo, constatou-se que a União, na condição de tomadora de serviços terceirizados, foi revel no processo judicial e não apresentou provas que demonstrassem a efetiva fiscalização do contrato firmado com a empresa prestadora.

Essa omissão probatória é de suma importância, pois, de acordo com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (Tema 1.118 da Repercussão Geral), incumbe ao ente público comprovar documentalmente a fiscalização adequada da execução contratual.

A ausência de defesa e de documentos comprobatórios resultou na aplicação do artigo 341 do Código de Processo Civil, segundo o qual os fatos não impugnados presumem-se verdadeiros.

Nos autos, havia prova inequívoca de que a contratada deixou de cumprir obrigações trabalhistas, incluindo depósitos de FGTS e verbas rescisórias. Um documento juntado pela própria trabalhadora, não contestado pela União, evidenciava que os atrasos decorriam da ausência de repasses financeiros por parte da Administração.

Tal fato, além de configurar falha contratual, revela a omissão da União em adotar medidas corretivas diante da inadimplência reiterada da empresa.

Em julgados análogos, o Tribunal Superior do Trabalho tem reiterado que a revelia do ente público, aliada à inexistência de comprovação da fiscalização contratual, conduz à responsabilização subsidiária (TST – RR-925-07.2016.5.10.0005, 6ª Turma, Rel. Min. Augusto César, DEJT 25/06/2021).

A lógica aplicada é clara: ao se omitir no processo e não demonstrar diligência na gestão contratual, a União assume os riscos da falha administrativa.

Além disso, os extratos de FGTS apresentados pela parte autora comprovaram que a contratada vinha descumprindo obrigações sem que houvesse qualquer medida sancionatória ou preventiva por parte da Administração.

A inércia estatal nesse contexto reforça a caracterização da culpa in vigilando, uma vez que o dever de fiscalizar não se limita à verificação formal do contrato, mas inclui a adoção de providências concretas diante de irregularidades constatadas.

A doutrina confirma esse entendimento e segundo Godinho Delgado (2020), a revelia ou omissão processual do ente público revela, em termos materiais, a mesma negligência administrativa que caracteriza a falha de fiscalização. Assim, a ausência de contestação e de provas não pode ser interpretada como uma mera estratégia processual, mas como o reflexo de uma postura institucional incompatível com o dever de diligência da Administração.

Conclui-se, portanto, que a análise do caso concreto evidencia que a União, ao não fiscalizar adequadamente a empresa contratada e ao permanecer inerte no processo, contribuiu para a inadimplência das obrigações trabalhistas.

A responsabilização subsidiária, nesse contexto, não decorre de uma presunção abstrata, mas de um conjunto robusto de elementos probatórios que confirmam a omissão estatal e a consequente violação dos direitos dos trabalhadores terceirizados.

### **3. O DEVER DE FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS**

A responsabilização subsidiária da União em contratos de terceirização não se fundamenta apenas em uma construção jurisprudencial, mas decorre, sobretudo, do dever legal e constitucional de fiscalização. Esse dever, que se insere no âmbito dos princípios da eficiência, da moralidade e da legalidade administrativa previstos no artigo 37 da

Constituição Federal, constitui uma obrigação essencial para garantir que a terceirização não se converta em instrumento de precarização das relações laborais.

A fiscalização não é uma faculdade, mas um dever jurídico expresso. Conforme observa Di Pietro (2020), a omissão na adoção desses mecanismos compromete não apenas os direitos dos trabalhadores, mas também a própria regularidade da despesa pública.

A jurisprudência do STF, notadamente no Tema 1.118 da Repercussão Geral, consolidou o entendimento de que não basta à União afirmar genericamente que realizou fiscalização. É imperativo comprovar, por meio de documentos, que as medidas fiscalizatórias foram de fato implementadas. Isso inclui relatórios de acompanhamento, registros de aplicação de sanções e comprovação da exigência do cumprimento das obrigações trabalhistas.

Nesse sentido, a distinção entre fiscalização formal e fiscalização efetiva é crucial. A primeira refere-se a um acompanhamento meramente burocrático, caracterizado pela ausência de medidas corretivas diante de irregularidades. Já a segunda exige uma atuação concreta e tempestiva da Administração, capaz de prevenir a inadimplência e assegurar a proteção dos trabalhadores.

A doutrina tem insistido nesse ponto. Para Moraes Filho (2021), a fiscalização formal, desprovida de resultados práticos, equivale a uma abstenção estatal. Por essa razão, a responsabilização subsidiária atua como um incentivo para que a Administração Pública não adote uma postura meramente passiva frente às empresas contratadas.

Quando a União falha em fiscalizar, gera consequências jurídicas que extrapolam a esfera contratual.

A ausência de fiscalização adequada pode levar a sanções administrativas, civis e, em alguns casos, até criminais para os gestores públicos responsáveis.

Além disso, a omissão fiscalizatória compromete a credibilidade da Administração Pública e a confiança dos cidadãos nas instituições.

A responsabilização subsidiária, nesse contexto, serve como um mecanismo para mitigar os danos causados por essa omissão, garantindo que os trabalhadores não sejam os únicos a arcar com as consequências da negligência estatal.

#### **4. PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO TERCEIRIZADO E A BUSCA PELA TUTELA JURISDICIONAL**

A terceirização, embora amplamente difundida como estratégia de gestão e otimização de custos em diversos setores, tem sido objeto de críticas contundentes no campo jurídico, sociológico e econômico.

Essas críticas emergem em razão de seus profundos efeitos sobre as condições de trabalho e a segurança jurídica dos empregados.

Diversos estudos e análises demonstram consistentemente que trabalhadores terceirizados frequentemente enfrentam uma maior vulnerabilidade laboral, caracterizada por salários inferiores, menor acesso a benefícios sociais e corporativos, e uma exposição acentuada à rotatividade de pessoal e ao descumprimento de direitos trabalhistas básicos.

No âmbito específico da Administração Pública, tais problemas adquirem uma dimensão ainda mais preocupante, intensificando-se drasticamente na ausência de uma fiscalização efetiva e rigorosa, o que culmina em uma verdadeira e profunda precarização laboral.

A precarização do trabalho não pode ser compreendida como um fenômeno isolado ou meramente conjuntural; ao contrário, ela se insere em um movimento global mais amplo de reestruturação produtiva e de flexibilização das relações trabalhistas, impulsionado por transformações econômicas e tecnológicas.

A terceirização, ao transferir a gestão da mão de obra para empresas intermediárias, cria uma complexa e muitas vezes perversa “dupla subordinação”.

Nesse arranjo, o trabalhador não mantém um vínculo empregatício direto com o tomador de serviços, que é o beneficiário final de seu labor, e, simultaneamente, encontra-se sujeito às incertezas financeiras e operacionais da empresa contratada. Este cenário gera um ambiente de acentuada instabilidade, fragilidade social e insegurança jurídica para o trabalhador.

No setor público, a precarização adquire contornos ainda mais alarmantes e preocupantes, pois a Administração Pública, ao optar pela terceirização de serviços essenciais, muitas vezes transfere aos trabalhadores o ônus e as consequências da má gestão contratual e da ineficácia fiscalizatória.

É inadmissível que o Estado, cuja função primordial é atuar como garantidor e promotor dos direitos sociais e da dignidade humana, se torne, paradoxalmente, um agente reproduzor da informalidade, da insegurança e da fragilidade nas relações trabalhistas. (Souto Maior 2017)

A omissão estatal, nesse contexto, desvirtua a própria finalidade da Administração Pública e compromete os princípios fundamentais que a regem.

A omissão da União em fiscalizar adequadamente os contratos de terceirização resulta em uma série de consequências diretas e severas para os trabalhadores envolvidos. Atrasos salariais, a ausência de depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o inadimplemento de verbas rescisórias tornam-se ocorrências recorrentes, minando a subsistência e a estabilidade financeira dos empregados e de suas famílias. Tais violações não apenas comprometem a capacidade imediata de sustento, mas também perpetuam um ciclo vicioso de insegurança econômica e social, que contraria frontalmente os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Os impactos dessa ausência de fiscalização não se restringem ao plano individual do trabalhador. Eles reverberam de forma sistêmica no tecido social, ampliando as desigualdades existentes, fragilizando a confiança da população nas instituições estatais e, consequentemente, elevando a judicialização das relações de trabalho.

Nesse cenário, o Poder Judiciário emerge como o último e, muitas vezes, único recurso disponível para o trabalhador terceirizado buscar o acesso a direitos que deveriam ter sido assegurados preventivamente pela Administração Pública, por meio de uma fiscalização eficaz e proativa.

A busca pela tutela jurisdicional, por parte dos trabalhadores terceirizados, é uma clara expressão da falha administrativa e da ineficácia dos mecanismos de controle. Ao ajuizar ações contra a empresa contratada e, subsidiariamente, contra a União.

Neste caso o trabalhador não está buscando uma vantagem indevida, mas sim a reparação de direitos básicos que foram violados.

A lógica inerente ao capital frequentemente tende a externalizar os custos sociais de suas operações, transferindo para o trabalhador e para o Estado os efeitos negativos e as externalidades da precarização. (Mészáros 2002)

No contexto brasileiro, essa externalização é agravada de forma significativa quando a União se omite em seu dever de fiscalização, compelindo o Poder Judiciário a intervir para restabelecer a justiça e a legalidade.

Os tribunais trabalhistas, nesse cenário, têm assumido um papel central e decisivo na correção dessas distorções. Ao reconhecerem a responsabilidade subsidiária da União, eles atuam como uma medida essencial de justiça social.

A jurisprudência consolidada na Súmula nº 331 do TST e subsequentemente reforçada pelas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), não apenas garante a satisfação imediata do crédito trabalhista devido, mas também reafirma o compromisso intrínseco do Direito do Trabalho com sua função protetiva, visando a dignidade da pessoa humana e a valorização social do trabalho.

O Estado brasileiro, conforme a Constituição Federal de 1988, é um Estado Social e Democrático de Direito, comprometido com a promoção da justiça social e a proteção dos direitos fundamentais.

O artigo 7º da Constituição elenca uma série de direitos trabalhistas que visam assegurar condições mínimas de dignidade aos trabalhadores. No entanto, a prática da terceirização na Administração Pública, sem a devida cautela e fiscalização, pode subverter esses princípios.

Quando o trabalhador terceirizado não recebe seus salários, férias, 13º salário ou verbas rescisórias, ele se vê obrigado a açãoar o Poder Judiciário. Nesse momento, o mesmo Estado que, por omissão ou falha na fiscalização, permitiu a precarização, é açãoado para corrigir a situação.

Essa dinâmica expõe uma falha sistêmica: o poder público, que deveria ser o primeiro a zelar pelos direitos trabalhistas, torna-se, indiretamente, um agente que contribui para a sua violação, exigindo que o trabalhador, em uma situação de desvantagem, mobilize recursos e tempo para buscar a reparação judicial.

Os impactos da precarização do trabalho terceirizado na Administração Pública são profundos e multifacetados. Para o trabalhador, além da instabilidade financeira e da insegurança jurídica, há um desgaste emocional e psicológico significativo.

A busca por direitos na Justiça do Trabalho é um processo longo e, muitas vezes, custoso, que pode levar anos até uma resolução definitiva. Durante esse período, o trabalhador e sua família podem enfrentar dificuldades extremas, comprometendo sua subsistência e dignidade.

Em um nível macro, a precarização do trabalho no setor público contribui para o aumento da desigualdade social e para a fragilização do sistema de proteção social.

A falta de recolhimento de encargos previdenciários e fiscais pelas empresas terceirizadas inadimplentes afeta a arrecadação pública e compromete a sustentabilidade de programas sociais e previdenciários.

Além disso, a percepção de que o Estado não cumpre seu papel de protetor dos direitos trabalhistas pode minar a confiança nas instituições públicas e no próprio sistema de justiça.

#### **4.1 RESPONSABILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL**

A responsabilização subsidiária da Administração Pública, no âmbito dos contratos de terceirização, transcende a sua função meramente reparatória de danos individuais e se revela como um instrumento de caráter estrutural e transformador, essencial para a manutenção do equilíbrio nas relações de trabalho e para a própria integridade do Estado Democrático de Direito.

Longe de ser um simples mecanismo compensatório, a responsabilidade subsidiária é um pilar que reconfigura a dinâmica de poder entre o Estado, as empresas contratadas e os trabalhadores.

Sua aplicação impede que a terceirização, uma ferramenta de gestão legítima, seja desvirtuada e convertida em um artifício para a supressão de direitos e a institucionalização da precariedade laboral.

Nesse contexto, a imputação de responsabilidade ao ente público, quando configurada a sua culpa in vigilando, atua como um contrapeso indispensável e essa medida representa um lembrete inequívoco de que o Estado, ao delegar a execução de um serviço, não se despoja de sua função fiscalizatória inerente, na verdade assume um dever qualificado de supervisão.

A responsabilidade subsidiária, portanto, impede que o ônus da ineficácia ou da omissão administrativa seja transferido integralmente para a parte mais vulnerável da relação: o trabalhador.

Reforça a premissa de que o Poder Público, ao optar pela terceirização, mantém um dever de diligência ativa e contínua sobre a execução dos contratos e, fundamentalmente, sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Mais do que uma questão contratual, a responsabilização subsidiária é um potente instrumento de justiça social, pois visa assegurar a efetividade de direitos fundamentais dos trabalhadores, que são garantias constitucionais e alicerces de uma sociedade justa e equitativa.

Ao responsabilizar o Estado por sua negligência, o ordenamento jurídico não apenas corrige uma falha pontual, mas também envia uma mensagem clara contra o aprofundamento da precarização no mercado de trabalho.

Trata-se de um mecanismo que protege os trabalhadores de abusos e garante que os eventuais benefícios econômicos da terceirização não sejam alcançados à custa da dignidade humana e dos direitos sociais.

Assim, a medida promove a solidariedade social e a proteção do hipossuficiente, reafirmando o compromisso do Estado com a valorização do trabalho e o bem-estar coletivo.

Adicionalmente, a responsabilidade subsidiária opera como um poderoso incentivo à boa governança. A perspectiva de arcar com os custos decorrentes da insolvência de empresas contratadas estimula a Administração Pública a aprimorar seus processos de licitação, gestão e fiscalização de contratos.

Fomenta uma cultura de maior rigor na seleção de parceiros, no acompanhamento da execução contratual e na exigência do cumprimento cabal das obrigações trabalhistas.

O resultado é a mitigação de riscos, a promoção de um ambiente de trabalho mais justo para os terceirizados e, em última análise, uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos.

Essa abordagem, portanto, possui uma dupla virtude: protege o trabalhador e, ao mesmo tempo, zela pela moralidade e eficiência administrativa. Ao coibir a conivência do Estado, ainda que por omissão, com a violação de direitos, a responsabilidade subsidiária fortalece a integridade do sistema e a confiança da sociedade nas instituições. Em última análise, ela reafirma o papel do Estado não como um mero espectador das relações de mercado, mas como um agente ativo na promoção da justiça social e na garantia dos direitos fundamentais, mesmo em um cenário de crescente flexibilização das relações de trabalho.

## CONCLUSÃO

A responsabilidade subsidiária da União em contratos de terceirização emerge como um tema de profunda complexidade e relevância no cenário jurídico brasileiro. A análise detalhada das bases normativas, da jurisprudência consolidada e dos casos

concretos demonstra que a responsabilização do ente público não é uma presunção automática, mas sim uma consequência direta da sua omissão no dever de fiscalização.

A culpa in vigilando configura-se, portanto, como o pilar fundamental para a atribuição dessa responsabilidade, exigindo da Administração Pública uma postura ativa e diligente na gestão dos contratos terceirizados.

O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior do Trabalho, por meio de seus precedentes e súmulas, têm reiteradamente reforçado a necessidade de comprovação documental da fiscalização efetiva.

Essa exigência visa coibir a precarização das relações de trabalho e garantir a proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores terceirizados, que frequentemente se encontram em situação de vulnerabilidade.

A falha em fiscalizar não apenas compromete a regularidade da despesa pública, mas também viola princípios constitucionais como a eficiência, a moralidade e a dignidade da pessoa humana.

Em suma, a responsabilização subsidiária da União transcende a esfera meramente contratual, assumindo o papel de um instrumento de justiça social ao assegurar que o Estado responda por suas omissões, o sistema jurídico busca equilibrar a supremacia do interesse público com a tutela dos direitos trabalhistas, promovendo um ambiente laboral mais justo e equitativo.

A compreensão e a aplicação rigorosa desse instituto são cruciais para a construção de uma Administração Pública mais responsável e para a efetivação dos direitos sociais no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo L. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 11. ed. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

BRAGA, R. P. **Da responsabilidade subsidiária da Fazenda Pública na terceirização de serviços públicos à luz do julgamento do Recurso Extraordinário nº 760.931.** Revista Jurídica Trabalho e Direitos Humanos (TDH), 2020. Disponível em: <https://revistatdh.emnuvens.com.br/Revista-TDH/article/view/70>. Acesso em: 23 set. 2025.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Art. 37. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

**BRASIL. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm).

**BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm).

**BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Art. 341. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm).

**BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm).

CORRÊA, Roberto Lobato. **Segregação Residencial: Classes Sociais e Espaço Urbano.** In: VASCONCELOS, P.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. (org.). A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2016.

COSTA, Andrea Dourado; GOMES, Ana Virgínia Moreira. **Terceirização no serviço público e a precarização dos direitos trabalhistas.** Revista da AGU, v. 15, n. 4, p. 113-142, out./dez. 2016. DOI: 10.25109/2525-328X.v15.n.4.2016.828. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/828>. Acesso em: 23 set. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho. **A OIT e sua missão de justiça social.** 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 9788530989118.

(DPU / Alexandria). **O trabalhador terceirizado e a percepção da precarização do trabalho.** Disponível em: <https://alexandria.dpu.def.br/Arquivos/arquivosAnexo/1733489019268O%20trabalhador%20terceirizado%20e%20a%20percepcao%20da%20precarizacao%20do%20trabalho.pdf>. Acesso em: 23 set. 2025.

JusBrasil **A Terceirização no mercado de trabalho e seus efeitos nas relações trabalhistas.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-terceirizacao-no-mercado-de-trabalho-e-seus-efeitos-nas-relacoes-trabalhistas/2173545546>. Acesso em: 23 set. 2025.

MARTINS, Bárbara Piumbini Lacerda; MACHADO, Lécio Silva. **Desafios na fiscalização de serviços terceirizados pela Administração Pública direta e seus impactos na responsabilidade subsidiária.** Jures, v. 18, n. 33, p. 158-185, jul. 2025. ISSN 2179-0167. DOI: 10.5281/zenodo.15786180. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/juresvitoria/article/view/3948>. Acesso em: 23 set. 2025.

(Poder360). **Terceirização: exploração que enfraquece o trabalho.** Artigo de opinião. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/terceirizacao-exploracao-que-enfraquece-o-trabalho-no-brasil/>. Acesso em: 23 set. 2025.

Revista Jurídica / Unicesumar. **Responsabilidade da administração pública na terceirização dos serviços: análise sobre o ônus da prova.** Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/7023>. Acesso em: 23 set. 2025.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **O dano moral nas relações de trabalho.** Coleção Para Entender Direito. São Paulo: Estúdio Editores, 2014.

**STF. STF decide que autor da ação deve comprovar falha na fiscalização de contratos de terceirização.** Notícias STF. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-que-autor-da-acao-deve-comprovar-falha-na-fiscalizacao-de-contratos-de-terceirizacao/>. Acesso em: 23 set. 2025.