

A DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA NO TEMA 1.118 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF): UMA ANÁLISE CRÍTICA DA FRAGILIDADE PROBATÓRIA DO TRABALHADOR

Larissa Costa e Silva¹

Ricardo César Ferreira Duarte Júnior²

RESUMO

A responsabilidade subsidiária da Administração Pública tem sido objeto de intenso debate nos últimos anos, especialmente diante dos frequentes casos de empresas terceirizadas contratadas pelo Poder Público que não pagam as verbas trabalhistas de seus empregados. Diante disso, nessas situações, a opção do trabalhador é pleitear por ação judicial em face da empregadora, e da tomadora de serviços, a Administração Pública. Nesse cenário, o Tema 1.118, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, analisou o conjunto de normas e entendimentos consolidados anteriormente, com objetivo de fixar a tese acerca da distribuição do ônus da prova nos casos envolvendo a inadimplência trabalhista dessas empresas. Embora não haja controvérsia quanto à possibilidade de responsabilização subsidiária do ente público, o cerne da questão é em quais situações essa responsabilidade é configurada, em quais condições, e quem deve provar os fatos alegados. A Ação Direta de Constitucionalidade nº 16 fixa o entendimento de que a Administração Pública somente pode ser responsabilizada nos casos em que há culpa *in vigilando* ou *in elegendo* do poder público, logo, apenas em casos de ausência de cumprimento de alguma obrigação ou de fiscalização do serviço da contratada, que a administração pública lidaria com o dever de pagar as verbas inadimplentes. Entretanto, persistiam divergências na Justiça do Trabalho, que frequentemente imputava ao ente público o ônus de provar que fiscalizou como deveria, e que não houve nenhum ato culpa *in elegendo* ou *in vigilando*. Diante da decisão dos Tribunais em determinar o ônus da prova ao estado, foi

¹ Acadêmica em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: costaesilvalarissa17@gmail.com.

² Professor Ricardo César Ferreira Duarte Júnior Orientador do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: ricardocfdj@gmail.com.

interposto o Recurso Extraordinário pelo estado de São Paulo, pleiteando o contrário, e essa matéria foi reconhecida como de repercussão geral, culminando no julgamento do Tema 1.118 pelo STF. Por fim, a tese firmada estabeleceu que cabe ao trabalhador comprovar a conduta omissiva da Administração Pública, impondo o ônus de demonstrar a ausência de fiscalização que teria permitido o inadimplemento contratual. Contudo, gera significativa assimetria processual pois o ente público, detém todas as informações, documentos e registros administrativos relativos à fiscalização do contrato, que geralmente não são de fácil acesso ao empregado. Assim, o Tema 1.118 amplia a vulnerabilidade do trabalhador ao exigir a produção de uma prova diabólica, negativa, a fim de comprovar a ausência de um fato.

Palavras-chave: Inadimplência. Ônus. Responsabilidade. Fiscalização. Culpa.

**THE ALLOCATION OF THE BURDEN OF PROOF IN SUPREME FEDERAL COURT
(STF) THEEM 1.118: A CRITICAL ANALYSIS OF THE EVIDENTIARY OF THE WORKER.**

ABSTRACT

The subsidiary liability of the Public Administration has been the subject of intense debate in recent years, especially in view of the frequent cases in which outsourced companies hired by the government fail to pay their employees' labor entitlements. In such situations, the worker's option is to file a lawsuit against both the employer and the service recipient, that is, the Public Administration. In this context, Theme 1,118, decided by the Federal Supreme Court (FSC), examined the set of norms and previously consolidated understandings with the purpose of establishing a thesis regarding the allocation of the burden of proof in cases involving labor default by these companies. Although there is no controversy as to the possibility of holding the government subsidiarily liable, the core issue lies in determining under which circumstances this liability is established, under what conditions, and who must prove the alleged facts. Direct Action of Constitutionality No. 16 sets the understanding that the Public Administration can only be held liable when there is *culpa in vigilando* or *culpa in eligendo* on the part of the government. Thus, only in cases of failure to fulfill a duty or to properly supervise the contracted company would the government be

required to pay the outstanding labor debts. However, divergences persisted within the Labor Courts, which frequently imposed upon the government the burden of proving that it had carried out proper oversight and that no *culpa in eligendo* or *culpa in vigilando* occurred. Faced with court decisions assigning the burden of proof to the State, the State of São Paulo filed an Extraordinary Appeal arguing the opposite. The matter was recognized as having general repercussion, culminating in the FSC's judgment of Theme 1,118. Ultimately, the established thesis determined that it is the worker's responsibility to prove the Public Administration's omission, imposing on them the burden of demonstrating the absence of oversight that allegedly allowed the contractual breach to occur. However, this creates a significant procedural asymmetry, since the government holds all information, documents, and administrative records related to contract supervision, which are generally not easily accessible to the employee. Thus, Theme 1,118 increases the worker's vulnerability by requiring them to produce a *diabolical proof*—a negative proof—aimed at demonstrating the absence of a fact.

Key-words: Default. Burden. Liability. Supervision. Fault.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa gira em torno do julgamento do Tema 1.118 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual delibera sobre a responsabilização da Administração Pública nos casos de inadimplência das empresas contratadas, através de terceirização, com as verbas trabalhistas.

O cerne dessa discussão decorre de controvérsias anteriores, principalmente entre o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o STF. Contudo, foi por meio do recurso extraordinário 12988647/SP, interposto pelo Estado de São Paulo, que a Suprema Corte reconheceu como matéria de repercussão geral a discussão sobre a responsabilidade da Administração Pública quanto ao pagamento das verbas trabalhistas, e consequentemente durante o julgamento fixou o entendimento sobre o ônus da prova, como será demonstrado.

A decisão de provimento do recurso extraordinário firmou a tese pela responsabilidade subsidiária da Administração Pública, mas apenas nos casos em que

há comprovação de *culpa in elegendo ou culpa in vigilando*. Dessa forma, o STF entende que é indispensável a produção de provas que comprovem o nexo de causalidade entre sua conduta e o dano sofrido pelo trabalhador para que a responsabilidade seja configurada.

Por outro lado, o TST possui o entendimento contrário ao STF, pois, considera que o ônus probatório deve recair sobre o Poder Público, e não sobre o trabalhador. Pois, incumbe à Administração Pública o dever de demonstrar documentos comprobatórios da sua efetiva fiscalização e ausência de atos omissivos quanto às obrigações contratuais, a fim de se desonerar da responsabilidade.

Inclusive, na decisão que deu provimento ao RE 1298647/SP, houve posicionamentos divergentes entre os Ministros do Supremo. Ao contrário da maioria, o Ministro Edson Fachin apresentou sua discordância ao afirmar que “terceirizar o ônus da prova é a hipertrofia superlativizada da terceirização”. Ademais, ele entende que é o ente tomador dos serviços quem deve comprovar e produzir a prova de que fiscalizou, e que, se não o fizer, responde pela responsabilidade subsidiária.

Nesse sentido, a incidência do ônus de comprovar a ausência de fiscalização sobre o trabalhador configura uma prova diabólica, negativa, que exige a demonstração da ausência de um fato. Essa comprovação é extremamente difícil, visto que seria necessário documentos que comprovassem a ausência de uma fiscalização, elementos aos quais os trabalhadores que não possuem acesso fácil.

Portanto, a pesquisa possui natureza qualitativa, através de uma pesquisa aplicada e explicativa que parte da análise de normas jurídicas e de decisões judiciais, bem como a divergência dos entendimentos entre os Tribunais da Justiça do Trabalho e o Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, possui o objetivo de investigar e discutir a responsabilidade solidária da Administração Pública e o ônus da prova nessas situações, principalmente, no que tange o Tema 1.118 do STF, e delimitar a linha do tempo expondo leis e entendimentos que tratam sobre esse assunto.

Assim, ao considerar a vulnerabilidade do trabalhador em uma relação empregado e empregador, seria justo e proporcional o Tema 1.118 do STF imputar o ônus da prova ao trabalhador, sabendo que a Administração Pública possui o dever de fiscalizar?

Por outro lado, esse tema possui uma grande relevância social e jurídica, principalmente porque aborda a proteção de vários trabalhadores terceirizados que

não podem ficar desamparados caso seus empregadores não paguem as verbas trabalhistas.

2 JUSTIFICATIVA

O Tema 1.118 do STF tem repercussão geral, e nele foi discutida a responsabilidade da Administração Pública, e a discussão de diversos julgados e leis ao longo do tempo sobre a matéria.

Ao fazer um diagnóstico da realidade, é sabido que há inúmeros casos em que a empresa terceirizada não paga as verbas trabalhistas, por situação de falência, por ser apenas “empresa de fachada”, ou até mesmo “empresas fantasmas” que somem após receber os valores do contrato.

Nesse ínterim, ocasiões como as citadas acima foram abordadas durante o julgamento, como o acórdão expõe. A partir disso, a responsabilidade do ente tomador de serviços, como responsável subsidiário, é quem deve arcar com esses pagamentos, e esse pensamento é consolidado. Entretanto, a novidade do julgamento é a incidência do ônus probatório e sua controversa, tendo em vista que há legislação, como a Lei de Licitações 14.133/2021, que impõe à Administração a obrigação de tratar dessas verbas. No entanto, conforme foi decidido pelo STF, quem deve demonstrar se houve ou não o cumprimento dessas obrigações é o trabalhador.

O cerne da questão reside, justamente, na premissa de que a obrigação é do próprio Poder Público, sendo este quem deve demonstrar que cumpriu suas obrigações, e não o contrário. Inclusive, os contratos de terceirização são regidos por cláusulas que estabelecem direitos e deveres durante a vigência contratual, e a fiscalização.

Ademais, a culpa *in elegendo* ou *in vigilando* também se aplica à fase de licitação, pois a Administração Pública deve exigir requisitos que a empresa deve preencher para participar, os quais servem, justamente, para evitar a contratação de empresas fraudulentas ou irregulares. Nessa perspectiva, nos casos em que a Administração Pública não fiscalizar as possíveis empresas contratantes na fase prévia à contratação, ou cumprimento das cláusulas na fase de execução do serviço, se configura omissão do Poder Público e, conseqüentemente, a responsabilidade subsidiária.

No entanto, de acordo com o Tema 1.118, quem deve provar essa omissão na gestão é o empregado, e isso para a Justiça do Trabalho é desproporcional, pois impõe a obrigação de produzir uma prova que demonstre ausência, omissão, fato que corrobora para fragilidade do trabalhador que já está em posição de vulnerabilidade, devido à inadimplência das verbas trabalhistas, que lhe são devidas por direito.

3 A RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO NA TERCEIRIZAÇÃO: DA PRESUNÇÃO DE CULPA À PROVA INEQUÍVOCA

3.1 O CONTEXTO DOS INADIMPLENTOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os contratos celebrados pela Administração Pública podem ter por objeto obras públicas, prestação de serviços, fornecimento, gestão, concessão ou alienação de bens ou serviços. Desse modo, a maioria dos negócios contratuais são realizados por meio de terceirização, e possuem valores expressivos de pagamento.

Nesse contexto, especialmente no processo de licitação, é comum a atuação de empresas que visam unicamente o lucro, e desaparecem sem cumprir suas obrigações contratuais. Dessa forma, é recorrente a existência das chamadas "empresas fantasmas", que se constituem formalmente, mas não possuem efetiva atuação no mercado, sendo apenas pessoas jurídicas de "fachada" criadas para receber o pagamento por um serviço que não será prestado. Ou, de outro modo, o serviço pode até ser prestado, mas as empresas não pagam as verbas trabalhistas devidas aos empregados.

Este cenário é o motivo do ajuizamento de inúmeras ações trabalhistas em face da Administração Pública, tendo em vista que o trabalhador opta por propor reclamação trabalhista em face não só da empresa terceirizada, mas também contra a Administração Pública, a tomadora dos serviços.

Nesse contexto, há uma grande discussão sobre o pagamento dessas verbas trabalhistas pela gestão pública, pois, questionam se tais valores podem ser exigidos, se a responsabilização da Administração Pública deve ser automática, a quem incumbe o ônus da prova e quais elementos precisam ser comprovados para que a gestão pública responda pela dívida.

Inicialmente, o ente público, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93,

revogada pela Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), explana que a inadimplência do contratado não transfere à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento das verbas trabalhistas.

Ato contínuo, como a responsabilização automática não era admitida, era necessária a demonstração de sua culpa na fiscalização ou na escolha da empresa contratada. Portanto, restou estabelecido que deve haver uma comprovação de falha na vigilância do cumprimento das obrigações do contrato.

Ocorre que alguns tribunais adotavam a tese da culpa presumida. Nesse cenário, o trabalhador, autor da ação trabalhista, alegava a ausência de fiscalização das verbas não pagas pela terceirizada. Em virtude disso, era aplicada a inversão do ônus da prova, para instituir o encargo na tomadora dos serviços, a parte ré, a comprovação de que houve fiscalização. Logo, era presumido que a culpa pela ausência de vigilância era da Administração Estatal, e deveria ser responsabilizada caso ela não comprovasse ao contrário.

- - AGRAVO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA – JUÍZO DE RETRATAÇÃO – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA PRESUMIDA. Restou configurada violação do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Agravo provido.
- - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA PRESUMIDA. Constatada possível violação do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, merece provimento o agravo de instrumento para determinar o processamento do recurso de revista.
- - RECURSO DE REVISTA – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA PRESUMIDA. **A imputação de responsabilidade subsidiária ao ente público tomador de serviços consequente da inversão do ônus probatório da conduta culposa e da inexistência de provas nos autos da efetiva fiscalização do contrato de terceirização de serviços implica presunção de culpa.** Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento, em exercício do juízo de retratação, nos termos do art. 1.030, II, do CPC/15 (Brasil, TST, 2020b, grifo nosso).

Em seguida, foi aprovada a Súmula 331 pelo TST que estabelece a responsabilidade do órgão público nos casos em que participou da relação e que conste no título executivo judicial.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. [...]

- - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial [...] (Brasil, TST, 2011).

Diante disso, o entendimento do TST sobre a Súmula 331 consistia em instituir a responsabilidade caso houvesse algum inadimplemento no contrato de trabalho a qual o ente fazia parte, acarretava a responsabilidade subsidiária pelas obrigações não cumpridas:

AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA . EMPRESA PRIVADA. TOMADOR DE SERVIÇOS. SÚMULA 331, IV, DO TST. O inadimplemento das obrigações decorrentes do contrato de trabalho terceirizado, por parte do empregador, acarreta a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações. Inteligência da Súmula 331, IV, do TST. Agravo a que se nega provimento (Brasil, TST, 2023).

Posteriormente, como essas decisões ensejavam uma responsabilidade quase automática da Gestão Pública, contrariava o art. 71 §1 da Lei nº 8.666/93, o qual estabelecia a impossibilidade da responsabilização automática. Portanto, houve o julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, que declarou a constitucionalidade do artigo, em razão dos entendimentos divergentes dos tribunais sobre o dispositivo mencionado. Conforme decisão a seguir:

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 nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995 (ADC 16, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 09.09.2011) (Brasil, STF, 2020).

E, além disso, decidiu pela necessidade de comprovação de culpa da gestão pública para que a responsabilidade subsidiária fosse considerada, e vedou novamente a responsabilização automática.

RECURSO ORDINÁRIO. SEGURO DESEMPREGO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM INDENIZAÇÃO SUBSTITUTIVA. A legislação processual brasileira prevê expressamente a hipótese de conversão da obrigação de fazer ou não fazer em indenização por perdas e danos, nos termos do disposto no art. 816 do CPC, aplicado subsidiariamente à seara laboral. Ademais, a possibilidade de o trabalhador vir a receber uma indenização substitutiva equivalente aos valores que deixou de receber a título de seguro desemprego por culpa imputada exclusivamente ao empregador, mormente nos casos em que o descumprimento da obrigação de proceder à entrega das guias para habilitação do empregado ao recebimento

do seguro desemprego deságua na efetiva obstrução ao benefício pela via administrativa, é amplamente consagrada pela jurisprudência pátria, tendo sido objeto de uniformização pela Súmula nº 389, II, do C. TST. RECURSO ORDINÁRIO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. TESE DE REPERCUSSÃO GERAL FIXADA PELO STF. RE 760931. **A constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/93, foi declarada pelo STF na ADC 16/DF e reiterada no julgamento do RE 760931/DF, restando expresso que não se pode transferir para a Administração Pública, automaticamente, por mera presunção de culpa, a responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários devidos ao empregado de empresa terceirizada. Sendo assim, cumpre perquirir, no processo trabalhista, primeiramente, se o ente público foi diligente na contratação, afastando a sua culpa in eligendo. Superada esta questão, impõe observar se o administrador público adotou as medidas assecuratórias e fiscalizatórias previstas na Lei de Licitações e no próprio contrato de prestação de serviços e se há prova do nexo causal entre dano e conduta, omissiva ou comissiva, reiterada da Administração Pública. Comprovada a ausência de efetiva fiscalização, ou fiscalização precária e insuficiente, ônus que cabe ao ente público reclamado, responde ele de forma subsidiária, tendo em vista os danos que sua omissão causou ao trabalhador terceirizado. JUROS. FAZENDA PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. Inaplicável à Fazenda Pública o percentual previsto no artigo 1º-F da Lei 9.494/97 quando esta é responsável subsidiária pelos créditos inadimplidos pela prestadora de serviços. Inteligência da Súmula nº 24 desta Corte. (TRT-1 - Recurso Ordinário Trabalhista: 01008+984820195010019, Relator.: GUSTAVO TADEU ALKMIM, Data de Julgamento: 08/11/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: DEJT 2022-11-17, grifo nosso)**

DIREITO DO TRABALHO E ADMINISTRATIVO. RECLAMAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO.

• Na ADC 16, este Tribunal afirmou a tese de que a Administração Pública não pode ser responsabilizada automaticamente por débitos trabalhistas de suas contratadas ou conveniadas. Só se admite sua condenação, em caráter subsidiário, quando o juiz ou tribunal conclua que a entidade estatal contribuiu para o resultado danoso ao agir ou omitir-se de forma culposa (in eligendo ou in vigilando).

• Afronta a autoridade da ADC 16 e da Súmula Vinculante 10 acórdão de órgão fracionário de Tribunal que sustenta a responsabilidade da Administração em uma presunção de culpa i.e., que condena o ente estatal com base no simples inadimplemento da prestadora.

• Agravo regimental a que se dá provimento.(STF - AgR Rcl: 16846 SC - SANTA CATARINA 9994144-39.2013.1.00.0000, Relator.: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 19/05/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-153 05-08-2015, grifo nosso)

Consequentemente, houve a criação de novos incisos à Súmula 331 para uniformizar o entendimento com a ADC 16. Esses novos incisos, exigiam a prova da conduta culposa do ente público na fiscalização, e não só automaticamente impor dever do pagamento das verbas apenas em virtude da participação na relação contratual.

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não

gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

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 nº 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.**

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral (Brasil, TST, 2011, grifo nosso).

Portanto, deixou de ser aplicada a culpa presumida, em razão da vedação à responsabilidade automática estabelecida na ADC nº 16. Em seguida, houve o julgamento de repercussão geral do STF Tema 246, o qual também afirmava que a inadimplência da contratada não gerava por si só a responsabilidade da contratante.

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 (Brasil, STF, 2017).

Contudo, cabia ao Estado provar que havia conduzido o processo de forma correta, cumprindo todas as suas obrigações.

RECURSO DE REVISTA. CONTRATO DE GESTÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 246 DA TABELA DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF. ÔNUS DA PROVA. Esta Corte tem jurisprudência pacífica de que se aplica aos contratos de gestão a Súmula 331 do TST, para fins de atribuição de responsabilidade subsidiária. Portanto, superada a questão, a controvérsia reside em se saber a quem incumbe o ônus da prova da fiscalização do contrato e da configuração da conduta culposa, para fins de atribuição de responsabilidade subsidiária a ente da Administração Pública pelas obrigações trabalhistas da prestadora de serviços. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 16 e do RE 760.931, em que fixou tese de repercussão geral (Tema 246), explicitou que a atribuição de responsabilidade subsidiária a ente da Administração Pública não é automática e depende de prova efetiva de sua conduta culposa quanto à fiscalização do contrato de prestação de serviços. A SDI-1 desta Corte, por sua vez, no julgamento do processo E-RR-925-07.2016 .5.05.0281 (Rel. Min. Cláudio Mascarenhas Brandão, sessão com quórum completo realizada em

12/12/2019, decisão publicada no DJE de 22/5/2020), concluiu que o STF, no precedente de repercussão geral, não apreciou a questão concernente ao ônus da prova, por se tratar de matéria de natureza infraconstitucional. Logo, considerando que a fiscalização do contrato celebrado com a empresa prestadora de serviços pelo ente da Administração Pública contratante é imposição de lei e considerando o princípio da aptidão para a prova, a SDI-1 fixou a tese de que incumbe à reclamada tomadora dos serviços o ônus da prova da efetiva fiscalização do contrato de prestação de serviços. Assim, verifica-se a perfeita harmonia da decisão proferida por esta Turma com o entendimento firmado pelo STF e a consonância com a tese firmada pela SDI no julgamento do processo E-RR-925-07.2016 .5.05.0281, **pois a atribuição de responsabilidade subsidiária ao ente da Administração Pública decorreu da configuração da sua conduta culposa, ao não produzir prova da fiscalização efetiva do contrato de prestação de serviços.** Ressalvado o entendimento pessoal do relator. Recurso de Revista de que não se conhece (Brasil, TST, 2020, grifo nosso).

AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. TRABALHISTA. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECISÃO RECLAMADA QUE A ADMITE A EXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO DE CULPA IN VIGILANDO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO QUE DECIDIDO NO JULGAMENTO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 760.931 - TEMA 246 DA REPERCUSSÃO GERAL. OCORRÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO AUTOMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PELO INADIMPLEMENTO DE OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS POR PARTE DA EMPRESA CONTRATADA. NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE PROVA TAXATIVA. ÔNUS DE PROVA QUE NÃO RECAI SOBRE A ADMINISTRAÇÃO. ARTIGO 71, PARÁGRAFO 1º, DA LEI 8.666/1993. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE DÁ PROVIMENTO .1. No julgamento do Recurso Extraordinário 760.931, Tema 246 da Repercussão Geral, que interpretou o julgamento desta Corte na ADC 16, o STF assentou tese segundo a qual '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'. 2. Consequentemente, a responsabilização subsidiária da Administração Pública por débitos de empresa contratada para com seus empregados, embora possível, é excepcional e condicionada à existência de prova taxativa da existência de culpa in vigilando. 3 . A leitura do acórdão paradigma revela que os votos que compuseram a corrente majoritária no julgamento do RE 760.931 (Tema 246 da sistemática da repercussão geral) assentaram ser incompatível com reconhecimento da constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/1993 o entendimento de que a culpa do ente administrativo seria presumida e, conseqüentemente, afastaram a possibilidade de inversão do ônus probatório na hipótese . 4. In casu, a decisão reclamada atribuiu à agravante a responsabilidade subsidiária pelos encargos trabalhistas decorrentes da contratação de serviços por intermédio de empresa terceirizada conquanto inexistente prova taxativa de culpa in vigilando, fundando-se exclusivamente na inversão do ônus probatório. **Verifica-se, destarte, o descompasso entre a decisão reclamada e o paradigma invocado, haja vista ser insuficiente para a responsabilização a mera afirmação genérica de culpa in vigilando ou a presunção de culpa embasada exclusivamente na ausência de prova da fiscalização do contrato de terceirização.** 5. Agravo a que se dá provimento, a fim de julgar procedente a reclamação, determinando a cassação da decisão reclamada na parte em que atribui responsabilidade subsidiária ao ente administrativo (Brasil, STF, 2020, grifo nosso).

Dessa forma, os precedentes consolidaram o entendimento de que é necessária

comprovação da falha na vigilância e fiscalização dos serviços e da própria empresa contratada. Todavia, ainda era muito comum à época a aplicação da inversão do ônus da prova pelos Tribunais, uma vez que tanto a ADC 16 quanto o Tema 246 foram silentes quanto à distribuição probatória.

O TST aplicava a inversão do ônus probatório, com fundamento no princípio da aptidão para a prova e nos termos do art. 373 do Código de Processo Civil (CPC) aplicado subsidiariamente e art. 818 da CLT, a fim de resguardar os direitos do trabalhador. Por sua vez o ônus da prova, consiste no encargo atribuído a uma das partes do processo, que deve demonstrar, por meio de elementos probatórios, a veracidade de um fato alegado.

Nesse ínterim, os Tribunais da Justiça do Trabalho julgavam diante da comprovação ou não da fiscalização, decorrente *culpa in elegendo* ou *in vigilando*, a partir das provas que a própria Administração Pública disponibilizava. Logo, era atribuído o ônus ao ente público, a quem cabia demonstrar fatos extintivos, modificativos e impeditivos do direito do autor. Sendo assim, os tribunais entendiam da seguinte forma:

AGRAVO. RECURSO DE REVISTA. LEI Nº 13.467/17. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CULPA "IN VIGILANDO". ÔNUS DA PROVA. Confirma-se a decisão monocrática que negou seguimento ao recurso de revista. **Consoante a jurisprudência pacífica da SbDI-1 do TST, incumbe ao ente público, tomador de serviço, o ônus de comprovar o cumprimento de seu dever contratual e legal de fiscalizar o adimplemento das obrigações trabalhistas a cargo da empresa contratada.** Incidência da Súmula nº 333 do TST e do art. 896, § 7º, da CLT. Agravo a que se nega provimento (TST – Ag-RR: 0100628-11.2020.5.01.0206, Relator.: Amaury Rodrigues Pinto Junior, Data de Julgamento: 06/03/2024, 1ª Turma, Data de Publicação: 12/03/2024)

CHESF. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ENTENDIMENTO DO PLENO DESTE E. REGIONAL. ÔNUS DA PROVA. O Pleno deste E. Regional pacificou a matéria quando do julgamento de Incidente de Uniformização de Jurisprudência, aprovando verbete com a seguinte redação: "RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. CULPA IN VIGILANDO. ÔNUS DA PROVA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Recai sobre a Administração Pública direta e indireta o ônus de demonstrar que fiscalizava o cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora**". Recurso não provido (TRT-5 – RORSum: 00006936920235050371, Relator.: AGENOR CALAZANS DA SILVA FILHO, Quarta Turma - Gab. Des. Agenor Calazans).

Ementa: RECLAMAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO. ÔNUS DA PROVA. COISA JULGADA INCONSTITUCIONAL. INEXIGIBILIDADE DO TÍTULO NÃO CONFIGURADA. ADI 2418. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. ADC 16 E TEMA 246. RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DE AÇÃO RESCISÓRIA. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE 10. OFENSA NÃO VERIFICADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. **1. Ao reconhecer a**

responsabilidade subsidiária do ente público, por não ter comprovado a efetiva fiscalização do contrato ou ter agido sem culpa, o acórdão constitutivo do título executivo não ofendeu ao que decidido por esta Corte na ADC 16 ou no Tema 246 da sistemática da repercussão geral, pois no julgamento dos referidos paradigmas o Supremo Tribunal Federal não fixou regra quanto à questão processual relativa ao ônus da prova nas ações em que discute a responsabilidade subsidiária da Administração Pública, nem estabeleceu limites para a sua apreciação, matérias que sabidamente serão objeto de debate por ocasião da apreciação do Tema 1118 da repercussão geral. 2. Afastadas as alegadas ofensas à decisão da ADC 16 e ao que decidido no RE 760931, não há como acolher os argumentos relativos à existência de coisa julgada inconstitucional. Logo, o acórdão reclamado, ao não acolher as alegações de inexigibilidade do título judicial, não ofendeu ao que decidido pelo STF na ADI 2418. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme acerca da não exigência de reserva de plenário para a mera interpretação e aplicação de normas jurídicas, que emerge do próprio exercício da jurisdição, sendo necessário para caracterizar violação à tal cláusula que a decisão de órgão fracionário se fundamente na incompatibilidade entre a norma legal indicada e a Carta da República. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (Brasil, STF, 2024, grifo nosso).

Conforme exposto, ao longo do debate entre os tribunais, e após entendimento de súmulas e temas consolidados, o TST seguia aplicando a inversão do ônus da prova, e utilizando essa possibilidade para exigir do ente público a comprovação da fiscalização. Na última jurisprudência acima, é mencionado sobre a ADC 16 e Tema 246 que não fixaram uma regra expressa para o ônus da prova nessas ações. Essa lacuna se tornou o objeto de debate no Tema 1.118 do Supremo Tribunal Federal (STF) a ser analisado e discutido a seguir.

4 O PONTO DE INFLEXÃO: A TESE FIXADA NO TEMA 1.118 DO STF

Diante de um vasto tempo com precedentes já estabelecidos, houve o recente julgamento do tema de repercussão geral do STF, o Tema 1.118 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 ou nexo 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 (Brasil, STF, 2025).

Esse julgamento constituiu na análise do Recurso Extraordinário nº 1.298.864, interposto pelo Estado de São Paulo, em virtude do processo no qual lhe estava sendo imputada a responsabilidade pelo pagamento das verbas trabalhistas inadimplidas pela empresa contratada em terceirização.

Nessa ação, o TST entendeu que o Estado de São Paulo era responsável subsidiário pela inadimplência ocorrida. Consequentemente, o Estado interpôs o recurso mencionado acima que defendia o seguinte:

i) violação aos artigos 5.º, 11, 37, §6.º, e 97 da Constituição Federal, porquanto, além de declarar a inconstitucionalidade em branco do §1.º do artigo 71 da Lei n. 8.666/93, sem a observância da cláusula de reserva de plenário, deixou de observar o julgamento do ADC 16 e do RE 760.931 (tema 246 do ementário temático de repercussão geral); ii) ofensa ao princípio da reserva legal ao criar modalidade de responsabilidade objetiva, mediante a adoção da teoria do risco integral na nova redação do enunciado 331; iii) violação direta do §1º do artigo 71 da Lei n. 8.666/93, cuja redação é manifestamente oposta à súmula n. 331, V, do TST, a qual somente poderia ter sido editada com a respectiva declaração de inconstitucionalidade, observado o artigo 97 da Constituição Federal; iv) impossibilidade de a Administração Pública ser responsabilizada pelo pagamento de verbas trabalhistas devidas pela empresa contratada, especialmente porque inexistente qualquer conduta culposa concreta de sua parte relacionada àquele inadimplemento (Brasil, STF, 2025).

Após análise, o Recurso Extraordinário foi provido no sentido de afastar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Assim, o Tema 1.118 estabeleceu a tese de julgamento, sob a Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, nos termos do voto do Relator Ministro Nunes Marques, vencidos parcialmente os ministros Cristiano Zanin, Flávio Dino, Edson Fachin e Dias Toffoli.

De análise ao julgamento é imperioso destacar o voto do Ministro Edson Fachin que entendeu no mesmo sentido do TST. Segue:

[...] Minha compreensão sobre o tema, com toda vênia às percepções em

sentido diverso, mantém-se inalterada no sentido de que, se a decisão da Justiça do Trabalho, que é a jurisdição ordinária especializada no tema, reconheceu a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por débitos trabalhistas com base na análise das provas produzidas no curso do processo, afirmando, ali na Justiça especializada, expressamente que se configura culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, o ente público deverá ser responsabilizado por ter faltado com o dever de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da devedora principal.

[...] é no sentido de que o ônus probatório não pode recair sobre o trabalhador

- a posição de Vossa Excelência é que o ônus probatório recai sobre o trabalhador, eu entendo o contrário -, cabendo à Administração Pública, que detém todos os meios legais e institucionais para isso, o dever legal de fazer prova de que agiu de acordo com a lei no momento da contratação quanto nos momentos próprios de fiscalização. (Reis, 2025)

Portanto, o Ministro tem uma visão contrária ao voto dos outros presentes, pois entende pela obrigação do setor público na fiscalização dos contratos. Nesse mesmo sentido, houve um debate durante o julgamento, no qual, o Ministro Dias Toffoli apontou a mesma indignação e pensamento do Ministro Edson Fachin:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO – Ministro Toffoli, acho que o representante empresarial insinuou isso em uma sustentação. Infelizmente, é um setor que tem práticas ímprobas em larga escala, desde terceirização fantasma – as pessoas não existem – até empresas fantasma. Vossa Excelência tem inteira razão.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Temos que estar atentos a essa hipótese, muito comum. Grande parte das reclamações que nos chegam diz respeito a trabalhadores vítimas de empresas que simplesmente sumiram do mercado, desapareceram.

A segunda questão para reflexão é que toda essa exigência de pagamento já está na legislação, como foi dito e redito. Agora, quem tem que provar se a Administração andou bem ou não é o trabalhador? Não! É a Administração. A Administração é que tem que comprovar que tinha um gerente de contrato, que só pagou depois de feita a comprovação dos pagamentos anteriores. Essa questão, essa prova, não tem que ser jogada para o trabalhador, essa prova é da Administração Pública, como gestora de um contrato em que terceiros, que não têm vínculo direto com a Administração Pública, lhes presta serviço (Brasil, STF, 2025, grifo nosso).

Além disso, a tese fixou a configuração de comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal e fundamentada de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas.

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. (Brasil, 2025, STF)

Ocorre que, além do encargo de provar a inadimplência e a negligência do tomador de serviços, é necessário enviar uma notificação formal avisando sobre a situação para configurar um comportamento negligente da contratante, mesmo sabendo que quem possui obrigação de estar fiscalizando e deveria saber por sua própria vigilância, e não por notificação dos trabalhadores, é a própria Administração Pública.

Dito isso, apenas corrobora para a vulnerabilidade da situação do empregado, que precisa arcar com todas as provas e ainda tem que enviar uma notificação, enquanto a Gestão Pública que possui outras leis mencionadas na presente pesquisa, inclusive a própria Lei de Licitações 14.133/2021, as quais determinam a necessidade e importância de vigiar e até mesmo ter fiscais para cada trabalho durante o serviço prestado, só será responsabilizada se o trabalhador conseguir comprovar através de uma prova negativa, e por documentos que não possui fácil acesso.

Apesar das discussões, o Tema 1.118 decidiu por imputar o ônus da prova ao empregado, porém, como foi possível verificar acima, surgiu o cerne da discussão sobre a hipossuficiência e a fragilidade desse encargo ao trabalhador. Ademais, durante o julgamento foi instigado e lembrado sobre as diversas leis que imputam obrigação de fiscalização ao ente público, ou seja, a exigência de comprovação de prova deveria incidir na Administração Pública, tendo em vista que possui a obrigação de ter um fiscal de contratos, e formas de prevenir inadimplência dos contratados.

Por fim, atualmente, após o Tema 1.118, o entendimento da Justiça do Trabalho segue nos seguintes termos:

DIREITO DO TRABALHO. RECURSO ORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA . TEMA 1118/STF. EXCLUSÃO. PROVIMENTO.I . Caso em exame
Reclamada (Município de São Paulo) busca afastar a responsabilidade subsidiária, alegando violação ao RE 760.931, Tema 246 e, principalmente, ao Tema 1118 do STF. II. Questão em discussão 2 . Responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização, à luz do Tema 1118/STF. III. Razões de decidir 3. Reclamante prestou serviços para a 2ª reclamada (Município) através da 1ª reclamada (CEB) .4. Termo de colaboração firmado entre as reclamadas (Centro de Educação Infantil) 5. Tema 1118/STF: Responsabilidade subsidiária da Administração Pública exige comprovação de negligência na fiscalização ou nexo causal .6. Mera inadimplência da contratada não enseja a responsabilidade. 7. **Parte autora possui o ônus de provar a omissão na fiscalização .**
8. Ausência de evidências de solicitação de providências administrativas ao ente público. 9. Não demonstrada conduta omissiva ou falha na

fiscalização . 10. Exclusão da responsabilidade subsidiária do Município. 11. Afastada a condenação em honorários sucumbenciais . 12. Prejudicado o exame das demais matérias do recurso. IV. Dispositivo e tese 13 . Recurso provido. Tese: "A responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de terceirização exige a comprovação inequívoca de negligência na fiscalização do contrato ou nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo trabalhador e a conduta omissiva do ente público, nos termos do Tema 1118/STF, sendo insuficiente a mera inadimplência da empresa contratada." Dispositivos relevantes citados: CF, art. 37; Tema 1118/STF (TRT-2 - ROT: 10026361620245020610, Relator.: ROSANA DE ALMEIDA BUONO, 3ª Turma - Cadeira 5) (Brasil, TRT- 2, 2025)

Diante da jurisprudência exposta, é possível verificar o quão oneroso se tornou o encargo imputado aos empregados pela decisão da Suprema Corte. Inclusive, no que se verifica a necessidade do próprio trabalhador solicitar providências administrativas ao ente público e precisar comprovar que houve essa requisição e em contrapartida, a Administração Pública não possui obrigação de provar se cumpriu ou não com suas obrigações, mesmo sendo o tomador dos serviços e se beneficiado com o trabalho prestado, é medida desproporcional e injusta com os empregados que não receberam seu salário e cumpriram o serviço e suas obrigações.

5 A PROVA DIABÓLICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO PÓS TEMA 1.118

Diante do exposto, o ponto importante a ser discutido é a quem incide o ônus da prova. Após o Tema 1.118, restou decidido que cabe ao autor da ação a obrigação de comprovar fato constitutivo de seu direito. Contudo, inicialmente é preciso destacar a teoria da distribuição do ônus da prova, e como a doutrina entende sobre isso:

Não se ignore, pois, o princípio do dispositivo que atribui à parte interessada o ônus de provar os fatos alegados (art. 818 da CLT combinado com o art. 373 do CPC/15). Em que pese a força desses argumentos, que consagraram a teoria da distribuição estática do ônus da prova, a moderna concepção de processo atribui poderes mais amplos ao julgador (art. 139, IV e VI, CPC 25), mormente para prestigiar a efetividade dos direitos em disputa. Com efeito, a distribuição do onus probandi deixa de ser rígida e generalizada para se tornar dinâmica, com a possibilidade de inversão do critério legal diante de causas peculiares ou presunções legais, consoante dispõe expressamente a nova redação conferida ao art. 818 da CLT, em face da Lei 13.467/17 (Dallegrave Neto, 2018).

Sendo assim, o princípio da distribuição dinâmica do ônus da prova permite ao juiz em caso de impossibilidade ou dificuldade extrema de uma das partes produzir a

prova, o ônus será imputado ao outro. Como é possível perceber no art. 373, § 1 do CPC, como também, a própria CLT dispõe no art. 818.

Logo, é possível que o juiz, de acordo com o processo e a lide do caso, decide distribuir o encargo probatório de forma diversa da padrão. Um exemplo disso é em casos de ação de consumidor, na maioria das vezes, há inversão do ônus da prova, conforme art. 6º do Código de Defesa do Consumidor. Tendo em vista, a hipossuficiência econômica, intelectual do consumidor, e sua vulnerabilidade frente ao fornecedor, visando um processo mais igualitário e não impor um encargo excessivo ao vulnerável. Da mesma forma, esse tratamento deveria ser replicado no âmbito do Direito do Trabalho, especialmente nas ações contra a Administração Pública. Entretanto, o Tema 1.118 ignorou a vulnerabilidade e a hipossuficiência do trabalhador, e isso contraria a lógica protetiva do trabalhador adotada nesse ramo do Direito.

Atrelado à isso, diante do cenário de inadimplência da empresa contratada, como mencionado anteriormente, o entendimento do TST era aplicar a inversão do ônus da prova, e imputar a responsabilidade à administração de comprovar que não houve *culpa in vigilando* ou *in elegendo*. Contudo, o Tema 1.118, já afirmou que o ônus é do trabalhador, e que deve comprovar que o ente público não fiscaliza como deveria.

Entretanto, na maioria das vezes, os autores são os próprios trabalhadores que estão sem receber seu salário, ou seja, já se encontram em uma posição vulnerável e hipossuficiente. Nesse contexto, nos casos em que há essa fragilidade é imperioso a inversão do ônus da prova.

O doutrinador Homero Batista (2021), entende que a aptidão patronal decorre de casos previstos em lei ou diante de peculiaridades a causa diante da maior dificuldade de cumprir o encargo por parte do trabalhador, ou maior facilidade de obtenção da prova. E, afirma que a decisão judicial não pode gerar situação em que se desincumbir do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil.

Sendo assim, deve incidir o princípio da aptidão para a prova que determina a incidência do ônus à parte que demonstrar maior capacidade probatória, considerando facilidade de acesso às fontes e aos fatos. Além disso, os trabalhadores também não têm condições de comprovar a ausência de fiscalização pela Administração Pública, pois, o ônus que recai sobre eles é a comprovação de uma prova negativa, o que contraria as decisões atuais que não concordam na produção de prova diabólica.

Nesse sentido, é impossível a produção de uma prova negativa, como os doutrinadores a seguir explanam:

Positiva-se à proibição da imposição da produção de prova diabólica (*probatio diabolica*), como, por exemplo, na exigência de comprovação de alegação de fato negativo. Da inversão do ônus da prova, no mesmo passo, não pode resultar impossibilidade ou excessiva dificuldade ao adversário da parte que aproveita (art. 373, §2 CPC) (Mendes; Capiotto, 2018).

Dessa forma, o mais racional e cooperativo para o processo seria incidir o ônus sob a Administração Pública, tendo em vista que possui acesso mais fácil a todas essas provas e documentos.

Por outro lado, de qualquer forma os atos administrativos devem ser públicos, e nos casos de interesse coletivo ou particular, as informações requeridas deverão ser fornecidas, com fulcro no art. 5, XXXIII da Constituição Federal:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

Outrossim, o art. 37 da Lei nº 9.784/1999:

Art. 37. Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias (Brasil, 1999).

Nesses termos, de qualquer forma, esses documentos precisam ser fornecidos quando necessários. Portanto, ao seguir a lógica, em um processo judicial, não há nenhum óbice para Administração Pública expor os documentos em relação negócio jurídico contratado, pois, se tratam de atos administrativos públicos.

No mesmo raciocínio, os contratos celebrados pelo setor público devem observar o devido processo legal, sobretudo quando submetidos ao procedimento licitatório. Logo, como dito anteriormente, para a contratação de terceiros, é indispensável o exame e a análise criteriosa de todos os requisitos previstos em lei e no edital, a fim de verificar se o possível contratado reúne as condições necessárias ao cumprimento das obrigações.

Nessa perspectiva, a nova lei de licitações expõe do art. 62 ao art. 68 quais são os conjuntos de informações e documentos necessários para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da ação. Cumpre destacar, ainda, que a análise não deve ocorrer apenas no momento pré contratual, mas também ao longo de toda a execução do serviço. Afinal, sendo a gestão pública, a contratante, subsiste o dever de fiscalização quanto à execução do serviço e ao cumprimento das obrigações pela empresa contratada.

Doutro lado, o Tema 1.118 do Supremo Tribunal Federal firmou que havendo observância dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade no processo licitatório, não se caracteriza culpa *in eligendo*. Entretanto, o ponto central da discussão recai exatamente sobre esse aspecto.

Se antes da contratação, a empresa preencheu todos os requisitos, mas durante o prazo a administração estatal não continuou vigiando esse serviço, ela atuou com culpa *in vigilando* porque era de sua função fiscalizar de início, caracterizando a responsabilidade subsidiária. Desse modo, a escolha da empresa, e fiscalização durante o contrato são obrigações que se relacionam. Isso porque o dever de fiscalização é permanente e não se exaure na fase de habilitação.

Ocorre que, diante da culpa *in elegendo* ou culpa *in vigilando*, pode gerar inadimplência das empresas contratantes em relação aos seus empregados. Logo, em face disso, a Administração Pública como tomadora do serviço também é responsável pelos trabalhadores. Assim, não é admissível se eximir da obrigação do pagamento das verbas trabalhistas, uma vez que tal conduta afronta os princípios constitucionais e os valores tutelados pela Justiça do Trabalho. Inclusive, na própria Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI, é determinado que as licitações que ocorrerem, serão estabelecidas diante de cláusulas que garantam o cumprimento das obrigações pactuadas.

Nesse sentido, o processo licitatório já foi estabelecido em conjunto com a obrigação de ter cláusulas que comportem e assegurem certas condições, como o pagamento, e o cumprimento de outros encargos. Do mesmo modo, na Lei de Licitações 14.133/2021, determina que o contrato deverá ser executado sempre com um ou mais fiscais:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração

especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (Brasil, 2021).

Ao seguir o mesmo entendimento, não é escusável a obrigação de fiscalização que recai sobre o ente público. Pois, por diversas leis, foi estabelecida a necessidade dessa vigilância em face dos contratos contraídos, como os art. 169 e art. 140 da mesma lei mencionam.

Desse modo, ainda há outras maneiras de prevenir eventuais prejuízos para a Administração Pública, ao utilizar um controle preventivo. Inclusive, a própria tese do Tema 1.118 afirma que o ente público deve apenas pagar à contratada, quando receber a quitação de todos os pagamentos trabalhistas e relacionados da empresa terceirizada.

Logo, essa é uma das formas de controle preventivo que pode ser feito como uma maneira de antecipação sob pena de incidir responsabilidade de pagamento em face da inadimplência dos funcionários terceirizados. Da mesma forma, a instrução normativa nº 05/2017 no art. 40, e o Decreto nº 9.507/2018, no art. 10 e 11, expõem o encargo da fiscalização. Como o próprio acórdão do Tema 1.118 destacou, e mesmo reconhecendo essas obrigações, e possibilidades de prevenção, imputou o cargo ao trabalhador, retirando do ente público o dever de cumprir suas próprias obrigações, como o mesmo listou em sua decisão.

Noutro giro, a presunção de legitimidade dos atos administrativos pressupõe um trabalho de vigilância feito da forma completa. Todavia, no caso em comento, essa presunção é quebrada em virtude da evidente falha na fiscalização advinda da inadimplência das verbas trabalhistas dos funcionários terceirizados.

Por outro lado, como já dito anteriormente, é oneroso ao trabalhador conseguir comprovar que a gestão pública falhou em seu dever de fiscalizar e vigiar, ao passo em que, diversas leis estabelecem a obrigação do ente público. Consequentemente, a exigência da demonstração que atuou conforme suas obrigações deveria ser da gestão pública, e não do trabalhador que sofre já com sua vulnerabilidade em decorrência da

situação, e ainda mais pela dificuldade em produzir essas provas, que são documentos internos da gestão.

Em relação a esse assunto, o Ministro Edson Fachin falou:

[...] Agora a Administração Pública quer terceirizar também o ônus da prova, da sua culpa. É a hipertrofia superlativada da terceirização.

[...] Fazer recair sobre os trabalhadores é exigir desincumbirem-se os trabalhadores de uma prova cujo encargo não tem as mínimas condições de serem satisfeitas. Por isso, consequentemente, nos limites de sua competência, esse Tribunal tem mantido a condenação subsidiária imputada aos entes tomadores de serviço, sempre que afirmado pela Justiça Trabalhista da origem que o tomador não se desvencilhou de tal encargo, ou seja, não produziu prova da aludida fiscalização. Em meu modo de ver, é, sim, dever do ente tomador de serviço provar que fiscalizou; se não o fizer, responde. Essa é a compreensão pessoal que tenho no sentido de encaminhar o voto nesta matéria (Brasil, STF, 2025, grifo nosso).

Inclusive, o Ministro Luís Roberto Barroso, em sua fala afirma que o seguinte:

Ademais, pela tese do Ministro Nunes Marques, **a Administração Pública, antes de fazer o pagamento periódico, precisa verificar que as obrigações trabalhistas tenham sido cumpridas. Se não tiverem sido cumpridas, ela não deve pagar.**

De modo que eu entendo as preocupações de Vossa Excelência, mas é só para deixar claro que a posição do Ministro Nunes Marques - eu não sei se vai ser majoritária, teve a minha adesão, vamos debater - não deixa o trabalhador desamparado. Basta que ele notifique que não está sendo cumprido, e **a Administração se torna responsável, ou basta que a Administração tenha pagado à terceirizada sem antes verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas, que ela também se torna responsável.** Portanto, nós não estamos dando imunidade (Brasil, STF, 2025, grifo nosso).

Assim, restou claro que ele entende no sentido do cumprimento de obrigações pelo ente público, tendo em vista que possui o dever de fiscalizar suas empresas contratadas.

Além disso, adiciona:

Mas, na hora de fazer o pagamento, a previsão legal, que é a que está no art. 121, § 3º, desta Lei nº 14.133, diz assim: nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva, **cabe à Administração, entre outras medidas, condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato. Portanto, a Administração tem que monitorar** (Brasil, STF, 2025, grifo nosso).

É justamente essa questão que envolve uma relação contraditória, em que pese, o Ministro afirmou novamente que a Administração precisa monitorar, e que cabe

à ela condicionar o pagamento da empresa contratada à comprovação da quitação das obrigações trabalhistas. Todavia, mesmo assim, o STF decide no sentido de impor o ônus da prova ao trabalhador, mesmo sabendo que quem deveria fiscalizar, como disse, é do ente público. Nesse mesmo entendimento, o Ministro Edson Fachin expõe:

Se a Administração Pública não comprovar que praticou todos os atos legalmente obrigatórios de fiscalização do cumprimento pelo empregador contratado das obrigações trabalhistas referentes aos trabalhadores terceirizados, o que era de seu exclusivo ônus, isso é suficiente por si só para configurar a presença da conduta omissiva da Administração, configuradora de uma culpa in vigilando.

O mesmo ocorre em relação às obrigações legais exigidas para a contratação, caracterizando-se a culpa in eligendo. Portanto, essa é a divergência que trago à colação e, por isso, pedindo todas as vênias ao eminente Ministro-Relator, voto no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário e, coerente com o que eu estou a sustentar, a tese seria:

É da Administração Pública o ônus de comprovar que se desincumbiu de todas as medidas legais exigidas para fins de se eximir da responsabilidade por ter faltado com o dever de bem contratar e de bem fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços contratados (Brasil, STF, 2024, grifo nosso).

Portanto, o Tema 1.118 acabou por ampliar a vulnerabilidade dos trabalhadores, que já se encontram em situação desfavorável em razão da inadimplência do salário. A esses trabalhadores ainda se impõe o encargo de comprovar a ausência de fiscalização por parte da Administração Pública, quando, na realidade, é o próprio ente público que dispõe de todos os meios legais e institucionais para demonstrar o cumprimento de seus deveres, logo, cabe a ele zelar pela observância do contrato e da lei na execução dos serviços terceirizados.

Assim, transferir tal ônus ao trabalhador é excessivamente gravoso, sobretudo porque envolve a difícil tarefa de provar a ausência de fiscalização, ou seja, a inexistência de um fato, o que torna a produção da prova impossível, e de difícil acesso, configurando, portanto, uma verdadeira prova diabólica.

6 CONCLUSÃO

Analisando o exposto, é possível compreender que a decisão proferida no Tema 1.118 do STF acentua a vulnerabilidade e a fragilidade processual do trabalhador. Em um momento no qual ele já sofre com seus direitos violados, ao ingressar com a ação trabalhista se depara com a ausência de resguardo ou proteção, pois lhe é imputado

um ônus probatório de grande dificuldade ou impossível de cumprir, a prova diabólica.

É compreensível que o Supremo Tribunal Federal busque resguardar o erário público, uma vez que a responsabilização subsidiária é uma situação frequente, e a Administração precisaria arcar com inúmeras ações, o que poderia levar à insuficiência de recursos. Entretanto, conforme demonstrado pela linha do tempo, desde o princípio já havia a obrigação da gestão pública de fiscalizar os contratos, tal como faria qualquer contratante de serviços terceirizados.

Mais de uma lei e entendimento jurisprudencial estabeleceram a obrigação e o dever do ente público de se prevenir contra o inadimplemento da empresa contratada. Nesse mesmo sentido, o próprio STF, em sua decisão, listou as condutas que a Administração deve adotar para evitar que tais situações ocorram.

Portanto, a decisão se mostra contraditória: mesmo diante de todo o entendimento sobre a obrigação de honrar com o dever de fiscalização, a Corte decidiu por manter o ônus da prova com o trabalhador. Essa decisão enseja a produção de uma prova diabólica contra o bem maior resguardado do Direito do Trabalho: o próprio trabalhador.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Homero. Ônus da Prova Trabalhista. *In*: BATISTA, Homero. **Direito do trabalho aplicado**: processo do trabalho. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2021. Cap. 12. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-do-trabalho-aplicado-processo-do-trabalho/1394708449>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto – lei nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Instrução normativa nº 5, de 25 de maio de 2017**. Dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>. Acesso em 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (STF). Plenário virtual. Ministro Luiz Fux. **Jurisprudência**, Brasília, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9161589>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). 1ª turma. Rcl-AgR 40.137 AgR. Relatora: Ministra Rosa Weber. Red. do acórdão Min. Luiz Fux. **DJe** 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). 2ª Turma. Rcl: 67688 MA, Relator.: Ministro: Edson Fachin, Data de Julgamento: 9 set. 2024. **DJe**, 2 out. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16**. Relator: Cezar Peluso. Julgado: 24 nov. 2010. **DJe**, 9 set. 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Primeira Turma. AgR RCL: 16846. Relator: Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 19/05/2015, **DJe**, 5 ago. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Plenário. **Recurso Extraordinário: RE 1.298.647 São Paulo**. Relator: Ministro Nunes Marques. Disponível em: <https://portal.trt3.jus.br/internet/jurisprudencia/repercussao-geral-e-controle-concentrado-adi-adc-e-adpf-stf/downloads/tema-1118-stf-acordao-de-merito-publicado-15-04-2025.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário n 760.931/DF. Tema 246. Relator: Ministra Rosa Weber. Julgamento: 26 maio 2017. **DJe**, 12 set. 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 4 jun. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário n. 1.298.647/SP. Relator: Ministro Nunes Marques. Julgado: 13 fev. 2025. **DJe**, 21 fev. 2025. Tema 1.118 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Tema 1.118**: ônus da prova acerca de eventual conduta culposa na fiscalização das obrigações trabalhistas de prestadora de serviços, para fins de responsabilização subsidiária da Administração Pública, em virtude da tese firmada no RE 760.931 (Tema 246). Caso principal: RE 1298647. Relator: Ministro Nunes Marques. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidenTe=6048634&numeroProcesso=1298647&classeProcesso=RE&numeroTema=1118>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 2ª Região. 3ª Turma. **ROT: 10026361620245020610**. Relatora: Rosana de Almeida Buono. Publicado em: 6 nov. 2025. <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em 24 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 12ª Região. **Recurso Ordinário Trabalhista n. 0000988-52.2022.5.12.0056**. Relator: Hélio Henrique Garcia Romero. Julgado em: 7 maio 2025a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 1ª turma. **ROT: 0010848-55.2022.5.18.0129**. Relator.: Welington Luis Peixoto. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 20ª Região. **Recurso Ordinário n. 0000970-62.2022.5.20.0006**. Relator: Thenisson Santana Dória. Publicado em: 13 maio 2025b. Recurso ordinário da segunda reclamada. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 1ª Região. 1ª Turma. **Recurso Ordinário Trabalhista : 01008+984820195010019**, Relator.: GUSTAVO TADEU ALKMIM, Data de Julgamento: 08/11/2022. DEJT, 2022 nov.2017.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (TRT). 5ª Região. 2ª Turma. **Embargos de Declaração no processo n. 0000252-46.2022.5.05.0461**. Relatora: Ana Paola Santos Machado Diniz. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 4 de jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). 2ª turma. TST - Ag-ARR: 0000520-58.2016.5.09.0022, Relator: Maria Helena Mallmann. Julgamento: 22 mar. 2023. **DEJT**, 24 mar. 2023. <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). 8ª turma. RR: 2224820185230041,

Relator: João Batista Brito Pereira. Data de Julgamento: 28 out. 2020a. **DEJT**, 3 nov. 2020. <https://www.jusbrasil.com.br/> . Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). 8ª turma. RR: 244941820135240021. Relator: Márcio Eurico Vitral Amaro. Julgamento: 18 dez. 2019. **DEJT**, 7 jan. 2020b. <https://www.jusbrasil.com.br/> . Acesso em 18 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). Súmula n. 331 do TST: contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) – Res. 174/2011. **DEJT**, 31 maio 2011. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 17 nov. 2025.

DALLEGRAVE NETO, José. Ônus da Prova à Luz da Reforma Trabalhista *In*: BOUCINHAS FILHO, Jorge Cavalcanti; MARTINS, Rafael Lara; MIZIARA, Raphael. **Reforma Trabalhista na visão da advocacia**: aspectos práticos e estratégias para o cotidiano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/reforma-trabalhista-na-visao-da-advocacia-aspectos-praticos-e-estrategias-para-o-cotidiano/1250395859>. Acesso em: 19 set. 2025.

MENDES, Anderson; CAPIOTTO, Gabriele. Saneamento do Processo no Novo Código de Processo Civil. *In*: ALVIM, Teresa; DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Doutrinas essenciais**: Novo Processo Civil: processo de conhecimento. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. Cap. 23. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/doutrinas-essenciais-novo-processo-civil-processo-de-conhecimento/1197026130>. Acesso em: 17 set. 2025.

REIS, Luciano Elias. **O tema 1118 do STF**: e o impacto nas licitações e nos contratos terceirizados da administração pública. Curitiba: Negócios Públicos, 2025. [E-book]. Disponível em: <https://www.lucianoeliasreis.com.br/wp-content/uploads/2025/06/Ebook.-Luciano-Reis.-O-Tema-1118.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.