



RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR ENCARGOS TRABALHISTAS NOS CONTRATOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

PUBLIC ADMINISTRATION LIABILITY FOR LABOR CHARGES IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS CONTRACTS

Bruna Balthazar de Paula¹
Ilton Garcia da Costa²
Valter Foletto Santin³

Resumo

O trabalho analisa a responsabilidade da Administração Pública por encargos trabalhistas em contratos de parcerias público-privadas decorrentes da inadimplência do parceiro privado. Para tanto, inicia pela compreensão do modelo brasileiro instituído pela Lei nº 11.079/2004 no contexto da reforma administrativa. Após, busca compreender a descentralização de serviços e terceirização na esfera pública, incluindo-se os debates da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho e ADC 16. Utilizou-se do método dedutivo com pesquisa bibliográfica. Assim, conclui-se que há a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração por encargos trabalhistas em contratos de PPP se comprovada a conduta culposa na fiscalização do contrato.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Administração Pública. Terceirização. Responsabilidade subsidiária. Encargos trabalhistas.

Abstract

This paper analyzes the liability of Public Administration for labor charges in public-private partnerships contracts arising from private partner non-payment. It initiates with the analysis of the Brazilian model instituted by Law n. 11.079/2004 within the administrative reform. Afterwards, it seeks to understand the decentralization of services and outsourcing in public sphere, including debates around Precedent 331 of Supreme Labor Court and ADC 16. The deductive method was used with bibliographic research. Thus, it is concluded that the Administration has a subsidiary liability for labor charges in PPP contracts if a fault conduct is proven in inspection of the contract.

¹ Mestranda em Ciência Jurídica no Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica/PR. Especialista em Filosofia Política e Jurídica pela Universidade Estadual de Londrina. Advogada trabalhista. E-mail: brunabpaula@gmail.com. Endereço: Av. Manoel Ribas, 215, Jacarezinho/PR.

² Professor do Doutorado, Mestrado e Graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica/SP. Líder do GP CERTOS – Constituição, Estado, Relações de Trabalho e Organizações Sociais. Advogado. E-mail: iltoncosta@uenp.edu.br. Endereço: Av. Manoel Ribas, 215, Jacarezinho/PR.

³ Professor do Doutorado, Mestrado e Graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Doutor em Direito pela Universidade Estadual de São Paulo/SP. Pós-Doutor em Coimbra, Portugal. Líder do GP Políticas públicas e direitos sociais. Procurador de Justiça/SP. E-mail: santin@uenp.edu.br. Endereço: Av. Manoel Ribas, 215, Jacarezinho/PR.





Key words: Public-private partnerships. Public Administration. Outsourcing. Subsidiary liability. Labor charges.

1 INTRODUÇÃO

O termo parcerias público-privadas pode ser compreendido em dois sentidos no modelo brasileiro: no sentido amplo engloba diversas formas de prestação de serviços públicos realizadas pela Administração em parceria com a iniciativa privada; em sentido estrito constitui instituto previsto na Lei nº 11.079/2004, a qual instituiu e regulamentou as parcerias público-privadas como concessões de serviços públicos, diferenciando-as da concessão comum objeto da Lei nº 8.987/1995 e ampliando a aplicação do artigo 175 da Constituição Federal. As parcerias público-privadas em sentido estrito – o qual será utilizado no presente trabalho, em razão de que assim dispôs o ordenamento jurídico brasileiro – é decorrente do processo de descentralização das atividades da Administração Pública, já existente desde a década de 1960, com o incentivo à execução indireta de atividades por entes privados pelo Decreto-lei nº 200/1967, também chamada de terceirização. A terceirização e a delegação de serviços públicos à iniciativa privada foram estimuladas em razão da crise de financiamento de obras e serviços públicos ocorrida na década de 1980, operando-se, no Brasil, a reforma administrativa na década de 1990 pela Emenda Constitucional 19/1997.

A busca pela eficiência, mote da reforma e que passou a ser princípio previsto expressamente no artigo 37 da Constituição Federal, traduziu-se na descentralização de serviços públicos. Com essa, os serviços públicos passaram a ser executados por entes privados a partir da celebração de contratos e também pela concessão de serviços públicos. Os contratos administrativos são regulados administrativos regulados pela Lei nº 8.666/1993 e pela recente Lei nº 14.133/2021, enquanto a concessão de serviços públicos está prevista no artigo 175 da Constituição Federal e foi regulamentada pela Lei nº 8.987/1995. Nessa última, a iniciativa privada pode explorar determinado serviço público, amortizando seus investimentos por tarifas cobradas dos usuários. Todavia, a concessão de serviços públicos instituída pela referida lei não foi suficiente para atender as necessidades geradas pela crise de financiamento, em razão da existência de serviços públicos cujo investimento não poderia ser amortizado meramente por

cobrança de tarifas ou por serviços que, pela sua natureza, não permitem cobranças de tarifas pelos usuários, como, por exemplo, serviços de saúde e educação.

É neste contexto que sobrevém a Lei nº 11.079/2004 com a instituição das parcerias público-privadas, executadas a partir de concessões de regime especial, permitindo-se a contraprestação estatal aos parceiros privados. Paralela e concomitantemente à reforma administrativa, o processo de descentralização de atividades e de serviços públicos por contratos administrativos ensejou a discussão sobre a responsabilidade da Administração Pública por encargos trabalhistas em caso de inadimplemento do ente privado contratante da mão de obra. A discussão foi analisada pela Justiça do Trabalho, competente para análise da questão em casos concretos, tendo sido sumulada e alterada no decorrer dos anos. A discussão também foi realizada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, justificada pelo conflito das teses fixadas na jurisprudência e o texto do artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

Ocorre que, embora a discussão tenha sido objeto da doutrina e dos tribunais, tendo sido pacificada no que se refere aos contratos da Lei nº 8.666/1993, permanecem divergências sobre as possibilidades de responsabilização da Administração Pública pelos referidos encargos no caso de contratos de parcerias público-privadas regulados pela Lei nº 11.079/2004. O problema é o objeto deste trabalho que, primeiramente, debruça-se sobre o instituto das parcerias público-privadas em sentido estrito na legislação brasileira, a fim de compreender suas características gerais, como modalidades de concessão, contratação, licitação e contraprestação, analisando, ainda, suas principais peculiaridades, semelhanças e distinções com concessões comuns previstas na Lei nº 8.987/1995 e contratos administrativos previstos na Lei nº 8.666/1993.

Em seguida, percorre-se a evolução sobre a terceirização na Administração Pública, âmbito de discussão da responsabilidade subsidiária em casos de inadimplência de verbas trabalhistas pelo ente privado empregador. Passa-se, após, à discussão específica sobre os contratos de parcerias público-privadas, utilizando-se das características e destaques tratados no primeiro capítulo. O método utilizado é o dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica na literatura especializada e na jurisprudência, apontando-se teses fixadas e divergências. A hipótese é de que é possível haver a responsabilidade subsidiária da Administração Pública em contratos de parceria público-privada, desde que, no caso concreto, haja a comprovação da sua



conduta culposa na fiscalização do contrato, pois, nas duas modalidades de PPP, há o dever de fiscalização e a contraprestação pecuniária do parceiro público.

2 MODELO BRASILEIRO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O serviço público é o principal modo de atuação estatal para cumprimento das finalidades públicas, em benefício da coletividade e do cidadão e contraprestação pela arrecadação de tributos. Constituem-se nas atividades desenvolvidas pela Administração Pública para a coletividade e os cidadãos, desempenhando as suas funções estatais, em contraprestação à arrecadação de tributos. Assim, os serviços públicos constituem a função primordial do Estado, a sua razão de ser: o Estado é a entidade prestadora de serviços públicos aos indivíduos que o compõem (SANTIN, 2019, p. 136-137).

Na década de 1980 o Estado passou por uma crise com a perda da capacidade de financiamento de obras e serviços públicos, ensejando, num primeiro momento, a desestatização de serviços econômicos que poderiam ser realizados pela iniciativa privada. Inicia-se um processo de modificações na ação econômica do Estado e reorganização patrimonial do setor público, destacando-se as vendas, concessões e permissões de serviços públicos à iniciativa privada. Esse movimento se inicia no Reino Unido: em 1992, lançou-se o projeto *Private Finance Initiative* (PFI), cujo objetivo principal era viabilizar projetos por meio do financiamento privado; em 1997, o programa foi ampliado e rebatizado de *Public-private partnerships*, que alterou a contratação de obras e serviços públicos para uma lógica de “compra de serviços” (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 7-8).

Afirmava-se a incapacidade de dar continuidade ao financiamento fiscal de grandes investimentos públicos e, assim, identificou-se na delegação ou nas parcerias com o setor privado a alternativa de concretização de projetos de obras e provisão de serviços públicos. As reformas administrativas tiveram como base alterações realizadas em modelos de Estado neoliberais, cujas políticas começam a ser adotadas na referida década em resposta aos modelos estatais europeus de bem estar social, os quais assumiam a responsabilidade pelo oferecimento de serviços públicos, ocasionando aumento significativo dos gastos públicos. Todavia, as críticas a este modelo pautavam-se no argumento de que a ineficiência não era um resultado decorrente do Estado de bem estar social ou providência, mas da má gestão do modelo social (DUARTE e SILVA, 2014, p. 72-73).

No Brasil, a reforma administrativa foi efetivada pela Emenda Constitucional 19/1998, que implantou uma nova sistemática organizacional, buscando uma nova roupagem pelo modelo burocrático-gerencial. A reforma inseriu, expressamente, o princípio da eficiência⁴ no artigo 37, *caput*, da Constituição e trouxe nova classificação dos serviços públicos, sendo: serviços estratégicos são os prestados pelos agentes políticos em suas funções de legislar, formular e executar políticas públicas, determinar e fiscalizar cumprimento; serviços exclusivos são as atividades exclusivas do Estado, como arrecadação e poder de polícia; serviços não exclusivos são os que possuem atuação simultânea com organizações públicas não-estatais e privadas; serviços de produção constituem a atuação empresarial do Estado mediante a criação ou elaboração de bens e serviços para o mercado. Ressalta-se que os serviços estratégicos e exclusivos não são passíveis de privatização. A partir da reforma administrativa, houve um movimento de descentralização e delegação de determinados serviços públicos para entes privados, como resultado deste contexto histórico de contraposição entre a necessidade de desenvolvimento da infraestrutura e a falta de capital da Administração Pública. A Constituição Federal estabeleceu a incumbência do Poder Público de prestar serviços públicos, direta ou indiretamente, definindo que a lei deveria dispor sobre a concessão ou permissão (SANTIN, 2013, p. 27-28 e 35).

A possibilidade de concessões e permissões do serviço público são mencionadas nos artigos 21, XI e XII, 25, § 2º, 175 e 223. Santin (2013, p. 29) ressalta que a natureza dos serviços prestados diretamente pelo Estado – propriamente ditos ou de utilidade pública – é a mesma dos serviços prestados por concessão ou permissão, que é a de serviço público. A Constituição permitiu que os serviços públicos sejam desenvolvidos através da realização de parcerias público-privadas, expressão que pode ter sentido amplo ou restrito. Em sentido amplo, englobam as diversas formas de vínculos existentes entre a Administração Pública e os particulares, com o fim de viabilizar as atividades voltadas ao interesse geral, citadas acima. O sentido estrito surge com a edição da Lei nº 11.079/2004 com a previsão de duas formas de contratos específicos às quais foi cunhada a expressão parcerias público-privadas ou PPP: a concessão patrocinada e administrativa.

⁴ Santin (2013, p. 82) afirma que, embora não estivesse exposto na Constituição, o princípio da eficiência já era tratado por doutrinadores, como Hely Lopes Meirelles, e que os tribunais já o reconheciam, sob o fundamento de que inadmissível a ineficiência ou a ausência de busca pela eficiência no serviço público.



Sundfeld (2005, p. 57) afirma que as concessões previstas no artigo 175 da Constituição Federal são gênero, cuja característica é a atribuição ao particular do encargo de executar serviços públicos. Se a concessão prevista no artigo 175 da Constituição é gênero, a concessão comum (prevista na Lei nº 8.987/1993) e as concessões patrocinada e administrativa (previstas na Lei das parcerias público-privadas) são, portanto, as espécies. Di Pietro (2018, p. 389) entende que, após a promulgação da Lei nº 11.079/2004, deve-se incluir nos dispositivos constitucionais a concessão patrocinada, pois esta é definida pela lei como concessão de serviços públicos, mesmo sendo sujeita a regime jurídico que difere em alguns aspectos. A autora (DI PIETRO, 2018, p. 389) afirma que “com efeito, os serviços previstos no artigo 21, XI e XII, e no artigo 25, § 2º, admitindo cobrança de tarifa dos usuários, podem ser prestados sob a forma de concessão de serviço público comum ou sob a forma de concessão patrocinada”.

Ainda em relação à instituição das PPP em sentido estrito pela Lei nº 11.079/2004, Aragão (2005, p. 106) afirma que, mesmo após o estágio inicial de desestatização ocorrido nas décadas de 1980 e 1990, houve uma continuidade neste processo, sendo que a conjuntura do surgimento das PPP pode ser sintetizada como: “gargalos de infraestrutura” que impediam o crescimento e atividades de relevância coletiva que, ao mesmo tempo que não eram autossustentáveis por tarifas, também não eram viáveis apenas pelo financiamento estatal. Embora resultantes do mesmo processo de mudanças e reformas no Estado, não se confundem com as “privatizações”, porque estas consistem na alienação dos ativos públicos ao setor privado, enquanto as PPP consistem em uma forma de provisão de infraestrutura e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pelo projeto, financiamento, execução e gestão, através da celebração de contratos administrativos, regulados pela lei que instituiu o modelo, sendo o setor público uma espécie de comprador do serviço disponibilizado. (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 7-8).

Essa modalidade de contratação surge no contexto histórico delineado acima, guiada pelo ideal da eficiência, fundamento da reforma administrativa. Da lei que a institui e regulamenta é possível extrair os seguintes eixos gerais: conceito e modalidades; vedações e diretrizes; requisitos das cláusulas contratuais; contraprestação da Administração Pública; garantias das obrigações pecuniárias e instituição do Fundo Garantidor de Parcerias; elementos pré-contratuais; gestão das parcerias federais. Adiante, serão analisados os aspectos e características principais deste modelo, possibilitando-se a discussão referente à responsabilidade por encargos trabalhistas.

2.1. CONCESSÃO PATROCINADA E CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

As parcerias público-privadas ou PPP, como são chamadas no modelo brasileiro, são modalidades de contratos administrativos e foram instituídas, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pela Lei nº 11.079/2004. No artigo 2º conceitua a parceria público-privada como “contrato administrativo de concessão, prevendo duas modalidades: concessão patrocinada ou administrativa. A concessão patrocinada é a concessão de serviços ou obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995, mas que envolve, além da tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. A concessão patrocinada é regida, subsidiariamente, pela Lei nº 8.987/1995, enquanto a administrativa é regida, adicionalmente, pelos artigos 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987/1995 e artigo 31 da Lei nº 9.074/1995.

Di Pietro (2018, p. 392) conceitua a concessão patrocinada como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega ao concessionário a execução de um serviço público cuja contraprestação envolverá a tarifa paga pelo usuário e a contraprestação pecuniária paga ao parceiro privado. A concessão patrocinada possui como caráter diferenciador da concessão comum o seu regime de remuneração que inclui a contraprestação da concedente e, por esta razão, deve-se seguir o regime legal diferenciado.

Na concessão administrativa, a contraprestação é feita pela Administração Pública, não havendo impedimento legal de que haja fontes complementares. Aqui há a vedação da existência de tarifas cobradas do usuário, pois a concessão administrativa consiste em um modelo em que, em razão da inviabilidade econômica ou social da cobrança de tarifas, a Administração pode efetuar a prestação de serviços por meio de concessão: o Estado pode realizar os serviços através do investimento pelo parceiro privado na criação da infraestrutura pública necessária à existência do serviço, ajudando a concebê-la (SUNDFELD, 2005, p. 56).

Apesar de ser possível constatar que o objeto é a prestação de serviços, apenas pela leitura do dispositivo da lei não é possível compreender o real objetivo do legislador pela falta de clareza. É preciso recorrer à interpretação sistemática das Leis 8.987/1995 e 9.074/1995 para compreender que a concessão administrativa pode envolver como objeto a execução material



de atividade ou a gestão de serviço público. Com isso, é possível afirmar que a concessão administrativa é a delegação de serviços públicos combinando-se “um misto de empreitada com concessão de serviço público”. O objeto do contrato será ou serviço administrativo ou serviço social não exclusivo do Estado (DI PIETRO, 2018, p. 397-398). A concessão patrocinada, por persistir na mesma lógica das concessões comuns, se trata dos serviços públicos econômicos, enquanto a concessão administrativa permite um leque bastante amplo de serviços públicos, admitindo-se, até mesmo, serviços internos da Administração Pública (ARAGÃO, 2005, p. 117).

Ambas se diferenciam da concessão comum de serviços ou obras públicas previstos na Lei nº 8.987/1995 em razão do regime jurídico que é parcialmente diverso. Aragão (2005, p. 107) afirma que na concessão comum é dado o direito ao particular de exploração de determinado serviço público econômico com a amortização do investimento pelas tarifas pagas pelos usuários ao longo do tempo. No sistema das PPP o próprio Estado arca com parte ou totalidade do investimento realizado pelo particular. O traço diferenciador possui outros elementos: os riscos das parcerias público-privadas são divididos com o poder público, enquanto na concessão comum o risco é assumido integralmente pelo concessionário; garantias que são prestadas pela Administração, indicadas em tópico adiante; divisão dos ganhos econômicos que decorrem da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (DI PIETRO, 2018. p. 392).

2.2. CONTRAPRESTAÇÃO E CONTRATAÇÃO

No caso das PPP, a amortização do investimento e a remuneração do parceiro privado são feitos pela contraprestação do Estado, podendo haver, adicionalmente, tarifa dos usuários no caso das concessões patrocinadas. Essa contraprestação da Administração Pública poderá ser feita pelos meios previstos na Lei nº 11.079/2004. Assim, uma vez que pode assumir os meios previstos na lei, evidentemente, a contraprestação poderá ser indireta (DI PIETRO, 2018, p. 395). Brito e Silveira (2005, p. 15) indicam que, visando a garantia do princípio da eficiência, a lei estabeleceu que a contraprestação pode ser disposta contraprestação variável vinculada ao desempenho do parceiro privado, desde que estabelecidas as metas e padrões de qualidade definidos no contrato, bem como que deve ser precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

Em razão da estipulação da contraprestação, a Administração pública contrai uma série de obrigações pecuniárias, as quais podem ser garantidas pelos meios previstos em lei: vinculação de receitas; fundos especiais previstos em lei; seguro-garantia; garantia prestada por organismos internacionais, instituições financeiras não controladas pelo Poder Público, fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade; outros mecanismos admitidos em lei, bem como pelo Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, pois “a característica central das concessões administrativa e patrocinada que motivou a nova disciplina legal é a de gerar compromissos financeiros estatais firmes e de longo prazo” (SUNDFELD, 2005, p. 55).

A estruturação de projeto de PPP segue a forma chamado de *Project Finance*, que consiste “numa forma de financiamento de um investimento de capital economicamente separável, que tem no fluxo de caixa do projeto a fonte de pagamento dos empréstimos e do retorno do capital investido” (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 11). Tanto que o artigo da Lei nº 11.079/2004 prevê que para que seja desenvolvido o empreendimento deve ser constituída uma sociedade de propósito específico - SPE, em que os ativos e obrigações dos acionistas ficam limitados à responsabilidade conforme os recursos de aporte investidos no projeto. No caso das PPP, diferentemente da concessão comum, na qual o risco é da Administração Pública, a lei permite que haja a alocação ou divisão de riscos no contrato de parceria, inovando no âmbito do Direito Administrativo.

Para a contratação, aponta-se que o contrato de parceria público privada possui três requisitos básicos, sendo: o valor do contrato deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); o período deve ser superior a cinco anos; o objeto não pode se restringir ao fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. O contrato deve-se guiar pelas diretrizes legais, dentre as quais figuram a eficiência, o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução, a responsabilidade fiscal e transparência de procedimentos, bem como a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. Sobre o valor mínimo previsto na lei, aponta-se que os contratos de PPP possuem estrutura complexa e elevados custos de transação, de modo que projetos de pequena escala não são adequados a essa formatação, pois um potencial ganho de eficiência não comportaria os custos transação (BRITO e SILVEIRA, 2005, p. 14).

A contratação de parceria público-privada deve ser realizada por licitação nas modalidades: concorrência ou diálogo competitivo. Esta última modalidade foi inserida com a



Nova Lei das Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). A própria lei estabelece que o certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos. Em relação às questões específicas, a abertura da licitação possui diversas condições que são específicas e devem ser observadas, precedida por estudo técnico que demonstre três elementos: a) conveniência e oportunidade das razões que justificam a parceria; b) ausência de impacto nas metas fiscais por despesas criadas ou aumentadas, c) a observância dos limites e condições, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública, previstas em dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tratam dos limites do endividamento e da recondução da dívida aos seus limites.

Portanto, verifica-se que o seu fundamento e justificativa são: espaço orçamentário e eficiência. Brito e Silveira (2005, p. 11) afirmam que “a opção pela contratação por meio de PPP, em oposição à contratação convencional de obra e serviços públicos, deve ser feita quando resultar em ganhos de eficiência e melhor relação custo-benefício”. E as condições, acima elencadas, visam dar cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Contudo, trata-se de uma dificuldade em razão dos prazos de vigência dos contratos e, considerando que as restrições da LRF se limitam no tempo do PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual (LOA), “não há como o ordenador da despesa fazer estimativas que cubram todo o período de vigência do contrato. As estimativas são feitas para o exercício em que a despesa for efetuada e os dois subsequentes” (DI PIETRO, 2018, p. 404).

Compreendido o modelo das parcerias público-privadas, em sentido estrito, instituído pela Lei nº 11.079/2004, bem como suas peculiaridades em relação às concessões comuns, passa-se a analisar as possibilidades de responsabilização subsidiária da Administração Pública no caso de inadimplemento de encargos trabalhistas pelo parceiro privado.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIDADE POR ENCARGOS TRABALHISTAS: DA TERCEIRIZAÇÃO ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Etimologicamente, a palavra “terceirização” é um neologismo que tem origem no latim *terciarius*, derivada do ordinal *tertiarius*. A terceirização constituiu, juridicamente, o processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta através da subcontratação. O nome é uma exclusividade brasileira, visto que em os outros países de língua latina, o termo utilizado é a

tradução de “subcontratação”: em francês, *soustraitance*, em italiano, *sobcontrattazione*, em espanhol *subcontratación*, em Portugal, subcontratação. Em inglês: *outsourcing*.

A responsabilidade da Administração Pública por encargos trabalhistas em contratos administrativos surgiu a partir das possibilidades de terceirização no âmbito público. Esta se define como a tendência empresarial de realizar parte de suas atividades por meio de outras unidades, mais ou menos independentes, constituindo mecanismo de descentralização que estabelece uma relação trilateral entre: “a empresa que contrata os serviços de outra empresa – terceira – a qual, por seu turno, contrata trabalhadores cujos serviços prestados destinam-se à tomadora” (BIAVASCHI e DROPPA, 2011, p. 129). Surgiu nos anos 1970 a partir da implementação do modelo toyotista⁵, como estratégia das empresas para reduzir custos, partilhar riscos e aumentar a flexibilidade organizacional, mas o modelo teve seu maior crescimento nos anos 1990, coincidindo com a época das reformas administrativas ou reforma gerencial ocorrida no Brasil nos anos 1990, conforme abordado no tópico anterior, inspiradas no modelo neoliberal.

A primeira norma que tratou da terceirização no Brasil foi voltada ao âmbito público: o Decreto-lei nº 200/1967 regulamentou a terceirização, prevendo a execução indireta de tarefas executivas: os artigos 6º, III, e 10, § 7º, previram descentralização e a execução indireta de tarefas executivas. Em seguida a Lei nº 5.645/1970 permitiu, no artigo 3º, parágrafo único, que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas fossem, preferencialmente, objeto de execução indireta. Ainda no âmbito público, seguiu-se a Lei 7.102/1983, que regulamentou a terceirização das empresas de serviços de vigilância e de transporte de valores, alterada pela Lei nº 8.863/1994, para possibilitar a sua contratação pela Administração Pública.

A Lei nº 8.666/1993, regulamentou o artigo 37, XXI, da Constituição Federal e dispôs sobre as licitações e contratos administrativos, possibilitando à Administração a contratação prestação de serviços. Em 1997, a reforma administrativa (PEC 41/1997 instituída como EC 19/1998) inseriu a terceirização no âmbito da Administração direta e indireta, poia a ideia de redução de custos e maior eficiência – conforme princípio previsto expressamente com a

⁵ O modelo toyotista consistiu em uma reformulação dos processos de produção criado a partir da crise capitalista ocorrida na década de 1970 na Europa Ocidental e que teve impacto direto nas relações entre capital e trabalho. Foi implantado gradativamente no cenário nacional a partir dos anos 1980, com a adoção de práticas gerenciais flexíveis que implicam na desverticalização dos processos e das estruturas produtivas.



referida emenda constitucional – foram o fundamento para a descentralização e contratação de particulares para o desenvolvimento de atividades administrativas.

Neste mesmo sentido, foram editadas a Lei nº 8.987/1995, que regulamentou a concessão e permissão de serviços públicos, prevista no artigo 175 da Constituição, e a Lei nº 11.079/2004, que instituiu o modelo de parcerias público-privadas, objeto do presente estudo, tratada no primeiro tópico. Recentemente, neste ano, foi publicada a Lei nº 14.133/2021, a nova lei de licitações e contratos administrativos, que passou a ser aplicada, subsidiariamente, às leis acima mencionadas, conforme previsão do artigo 186 da referida lei.

Neste íterim⁶, formulou-se a jurisprudência no Tribunal Superior do Trabalho sobre terceirização pelo Enunciado 256, que previa que, à exceção dos contratos previstos nas Leis nº 6.019/1974 e Lei nº 7.102/1983, a contratação de trabalhadores por empresa interposta era ilegal e a consequência era a formação de vínculo de emprego direto com o tomador de serviços. Aponta-se que havia divergência quanto à aplicação do Enunciado 256 à Administração Pública, em razão de que a contratação de servidores públicos deveria se dar por concurso público. As Turmas do TST vinham se posicionando neste sentido, mas a questão não estava pacificada, havendo divergência de entendimentos entre as Seções Especializadas e as Turmas do Tribunal. A partir de denúncias dos sindicatos dos bancários contra o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal e mandados de segurança impetrados à época, em 1993 foi realizada a revisão do Enunciado 256, em razão das supostas dificuldades de realização do concurso público aduzidas pelos entes públicos e dos posicionamentos de juízes e desembargadores que destoavam do referido enunciado (BIASVACHI e DROPPA, p. 137).

Em razão disto, o Tribunal Superior do Trabalho revisou o entendimento sobre a terceirização, editando a Súmula 331 em 1993 com o seguinte texto:

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 03.01.74). II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo do emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República). III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei 7.102, de 20.06.83), de

⁶ Ressalta-se que, no âmbito privado, à exceção da Lei nº 6.019/1974, que previu contratos temporários, e a já mencionada Lei nº 7.012/1983, que previu a terceirização das atividades de segurança e vigilância, a terceirização como fenômeno não havia sido regulada até o advento da Lei nº 13.419/2017.

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 na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e consta também do título executivo judicial.

Em razão da lacuna sobre a responsabilidade da Administração Pública sobre os encargos trabalhistas, o Tribunal alterou, no ano de 2000, o inciso IV da Súmula 331 que sumulou o entendimento de que havia responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, “inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que haja participado da relação processual e constem também do título executivo judicial”. Contudo, em razão de aparente conflito com o artigo 71, § 1º, da Lei nº 8666/1993, a qual regulamenta o artigo 37, XXI da Constituição Federal, foi ajuizada a Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, que pretendeu a declaração de constitucionalidade do referido dispositivo para sanar as questões levantadas na Justiça do Trabalho sobre a responsabilidade da Administração Pública prevista no inciso IV da Súmula 331. Debatidas as questões, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do referido artigo, em razão de que este se encontra em consonância com a responsabilidade contratual da Administração prevista na Constituição Federal⁷.

O dispositivo, declarado constitucional, afasta a transferência da responsabilidade pelas obrigações trabalhistas à Administração Pública, ressalvada a questão da comprovação da culpa *in eligendo* ou *in vigilando* na execução e fiscalização do contrato. Não significa que a Administração estará imune a qualquer tipo de responsabilidade, mas houve foi o afastamento da generalização da responsabilidade subsidiária que estava consolidada na jurisprudência trabalhista. Com a decisão da ADC 16, fixou-se a necessária análise do caso concreto para apuração da responsabilidade mediante a comprovação de culpa. Em seu voto, a Ministra Carmen Lúcia (2008, p. 13-14) ponderou que, para a responsabilização do ente público, deve ficar comprovada a conduta da Administração no caso concreto e que a previsão legal não afasta

⁷ EMENTA: Responsabilidade contratual. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo artigo 71, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no artigo 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666 de 26 junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032/1995.



o princípio de responsabilidade do Estado, mas somente a transferência direta e automática da responsabilidade pelo inadimplemento trabalhista do ente privado para o público. E ressaltou que “por outro lado, não se pode acolher o argumento de que a Administração não tem meio de evitar o inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas”, pois, fundamentando no dever de fiscalização dos contratos administrativos, a Administração pode ser chamada em juízo para responder por obrigações trabalhistas.

A análise da decisão do ADC 16 indica o afastamento da generalização realizada com fundamento na Súmula do TST. Sobre o verbete, o Ministro Marco Aurélio (2008, p. 38-39) apontou: “o artigo 71 da Lei 8.666/1993 é categórico no que afasta a responsabilidade do Poder Público quando tomada a mão de obra mediante empresa prestadora de serviço”. Em seguida explica que o entendimento foi sedimentado sem instauração de incidente de inconstitucionalidade do artigo, com fundamento no artigo 2º da Consolidação das Leis do Trabalho quanto à solidariedade, e a partir do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal quanto à responsabilidade do Poder Público.

Após a referida decisão, a Súmula 331 do TST foi alterada, acrescentando-se o inciso V para prever a responsabilidade dos entes integrantes da administração pública direta e indireta somente se evidenciada a conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666/1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais da empregadora. A última parte do inciso V determina: “a aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada”. Desta forma, a decisão da ADC 16 e o inciso V da Súmula 331 pacificaram o entendimento referente à responsabilidade da Administração Pública nos contratos de terceirização⁸. Contudo, no que se refere às concessões de serviços públicos e as parcerias público-privadas há divergência. Na jurisprudência, há posicionamentos sobre a possibilidade de aplicação da referida Súmula e há posicionamentos sobre a inaplicabilidade por não se tratar de contratos administrativos previstos na Lei nº 8.666/1993 (agora alterada pela Lei nº 14.133/2021) e regulamentados pelo Decreto 9.507/2018.

⁸ Talvez findando tal pacificação, sobreveio a Lei nº 14.133/2021, que previu no artigo 121 que “Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”. Ainda, no parágrafo segundo do dispositivo, a lei determina que a responsabilidade subsidiária por encargos trabalhistas, no caso de comprovadas falhas, somente se dará em contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Em recente decisão do TST, proferida no Recurso de Revista nº 00010745-39.2015.5.15.0012, entendeu-se que a responsabilidade contratual subsidiária da Administração Pública, julgada na ADC 16 e prevista na Súmula 331 do TST, não se aplica aos contratos de parcerias público-privadas. O fundamento é de que a Lei nº 11.079/2004 determinou a aplicação do artigo 31, parágrafo único, da Lei nº 8987/1995, que regulamenta as concessões comuns. O referido artigo dispõe que as contratações feitas pelas concessionárias são regidas pelo direito privado e legislação trabalhista, acrescentando que não se estabelece “qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente”. O caso tratava-se de concessão administrativa de limpeza urbana, mas o Tribunal entendeu que não se confundia com a terceirização de serviços de limpeza por contratos administrativos, motivo pelo qual inaplicável a Súmula 331 e ADC 16, afastando-se qualquer tipo de responsabilidade do ente público, inclusive a subsidiária. Acompanhando o entendimento do TST, o TRT da 6ª Região entende que a PPP não se confunde com intermediação de mão de obra, não podendo haver a aplicação da referida Súmula⁹.

Nesse sentido, Ramos (2001, p. 121) posiciona-se no sentido de que as concessões não se confundem com o fenômeno da terceirização, porque naquelas há verdadeira delegação da gestão operacional e execução da atividade de todo um serviço público, cuja remuneração é efetivada pelo usuário, enquanto na terceirização há apenas a delegação da execução de atividade dentro do contexto de um serviço público, remunerado com os cofres públicos. Resta claro que a autora trata das concessões comuns e não das parcerias público-privadas, cujas características do regime legal diferenciado foram tratadas no primeiro tópico deste trabalho.

Contudo, há decisões em sentido contrário: o próprio STF no julgamento de reclamação proposta em face de acórdão proferido no Processo n. 0001476-45.2012.5.12.0050 pela 5ª Câmara do TRT da 12ª Região, envolvendo concessão de serviço público, entendeu pela aplicação da atual redação da Súmula 331 do TST, ou seja, pela possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração em caso de comprovação da culpa na fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O TRT da 17ª Região entendeu que as parcerias público-privadas são formas legítimas de terceirização vez que previstas na Lei nº

⁹ Trecho da ementa: “PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. INEXISTÊNCIA DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA CONCEDENTE. I - Na hipótese, não houve a celebração de contrato de terceirização de serviços entre as reclamadas, nos moldes previstos pela Súmula 331, do C. TST. [...]”



11.079¹⁰. Ainda, o TRT da 16ª Região decidiu que, independentemente da modalidade do acerto firmado, é possível a responsabilização subsidiária da Administração conforme a Súmula 331¹¹.

Em sentido mais amplo, aponta-se que, nos mesmos termos do inciso V da Súmula 331 do TST, como salienta Di Pietro (2018, p. 436), a terceirização não consiste em apenas uma forma de contrato administrativo, mas “de contratação que pode assumir várias formas”. Martins (2005, p. 153-154) entende que a terceirização pela Administração Pública pode ser compreendida em sentido amplo, apontando como formas: contratação temporária de servidores para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, concessão e permissão de serviço público; execução de serviços de saúde e ensino pela iniciativa privada. Aragão (2005, p. 115), ao realizar a comparação com o Direito Administrativo francês entende que a Lei nº 11.079/2004 teve como principal consequência a ampliação do conceito de concessão, pois tornou-a mais genérica e próxima do que seria do conceito de delegação de serviço público que se operam, no referido país, em diversos tipos básicos. O autor posiciona-se, ainda, no sentido de que a referida lei admite “as mais diversas modelagens contratuais desde que já estejam previstas no edital de licitação e que o Estado dê apoio financeiro apenas após o serviço estar disponibilizado (ARAGÃO, 2005, p. 116).

Há um aspecto especialmente relevante nas concessões administrativas: a Lei 11.079/2004 estabelece na sua definição que estas serão de prestação de serviços em que a Administração Pública seria a usuária direta ou indireta, restando claro que o objeto principal é a prestação de serviços. Di Pietro ressalta (2018, p. 398) que “se esse objeto de concessão administrativa – delegação da execução de serviço público – se revelar verdadeiro, haverá terceirização de atividade-meio (serviços administrativos) e atividade-fim (serviços sociais do Estado)”. Aragão (2005, p. 118) entende que a concessão administrativa se encontra entre a delegação e a terceirização, porque não pressupõem somente os serviços, mas, também, a

¹⁰ Trecho da ementa: [...] “Conquanto não se negue que a custódia de detentos seja atividade típica estatal e, portanto, indelegável ao particular, não se pode perder de vista que as tarefas de suporte e mero apoio à segurança pública são legitimamente terceirizáveis por meio do regime de parceria público-privada previsto no artigo 4º lei n.º 11.079/2004, sem que isso implique em usurpação da função pública.

¹¹ Ementa: “PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA. RESPONSABILIDADE DO ENTE PÚBLICO. SÚMULA 331 DO TST. A mera licitude do convênio não elide a responsabilidade do Estado, sendo irrelevante a modalidade do acerto firmado - se convênio ou contrato de parceria -, se, ao final, o Estado se beneficiou do trabalho prestado pelo obreiro. A responsabilização decorre de seu comportamento omissivo ou irregular, de não fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela entidade que contratou, em típica culpa in vigilando, ou porque não se cercou das cautelas no momento da escolha do parceiro, operando em culpa in eligendo

necessidade de prestação da infraestrutura através da qual serão prestados, que a concessão administrativa consiste numa “terceirização complexa” (ARAGÃO, 2005, p. 119).

Ainda sobre a concessão administrativa, Sundfeld (2005, p. 59) afirma que há dois tipos: serviços públicos e serviços ao Estado. A primeira tem por objeto os serviços públicos referidos pelo artigo 175 da Constituição prestados aos administrados com vedação de cobrança de tarifa e contraprestação pelo parceiro público. Nesse caso, a Administração é a usuária indireta, ressaltando o autor que caberá a ela os direitos e responsabilidade econômicas. A segunda tem a Administração como usuária direta e tem por objeto os mesmos serviços da Lei nº 8.666/1993, aproximando-se do contrato administrativo de serviços regido pela referida lei. Os elementos diferenciadores se encontram expressos na Lei nº 11.079/2004, objeto do primeiro tópico deste trabalho, mas possuem idêntica estrutura contratual e lógica econômica. O autor afirma, ainda, que o contrato administrativo de serviços ao Estado é gênero com duas espécies: contrato administrativo de serviços da Lei de Licitações e contrato de concessão administrativa de serviços ao Estado, “cujo objeto inclui também a realização de investimento privado para criar, ampliar ou recuperar infraestrutura pública” (SUNDFELD, 2005, p. 59).

Diferentemente do proposto pelo TST, na decisão acima mencionada, o artigo 31, parágrafo único da Lei nº 8789/1995 e aplicável às PPP não dispõe em nenhum momento a vedação de responsabilidade subsidiária da Administração Pública. O dispositivo prevê que não há nenhuma relação direta entre os terceiros contratados pela concessionária e a concedente. Assemelha-se ao disposto no artigo 71 julgado constitucional pelo STF: não se pode haver uma generalização da responsabilidade subsidiária da Administração, devendo-se realizar a análise caso a caso. Assim como nos contratos administrativos previstos na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021, verifica-se que também nas parcerias público-privadas há o dever de fiscalização da Administração. O dever de fiscalização da Administração Pública encontra-se previsto nos artigos 58 e 67 da Lei nº 8.666/1993. O dever de fiscalização permanece na redação da Lei nº 14.133, prevendo-o no artigo 104, inciso III, mas, além disso, o artigo 6º, inciso XXIII, da referida lei determina que o termo de referência deve conter o modelo de gestão do contrato administrativo, incluindo-se a fiscalização.

Embora a nova legislação sobre licitação e contratos administrativos tenha previsto de forma mais detalhada a questão da responsabilidade da Administração por encargos trabalhistas, permanece o dever de fiscalização. Ao final, o artigo 186 prevê que as disposições da Nova Lei de Licitações se aplicam subsidiariamente à Lei das PPP. Portanto, no caso das



concessões patrocinada e administrativa, há a contraprestação da Administração ao parceiro privado, no mesmo formato dos contratos administrativos, para a prestação de um serviço público, de modo que é possível concluir pela aplicação do dever de fiscalização, a partir das disposições legais acima mencionadas e do modelo de PPP instituído no Brasil.

Considerando-se o modelo brasileiro das parcerias público-privadas, instituído pela Lei nº 11.079/2004, verifica-se que a Administração possui o dever de fiscalizar o parceiro privado no cumprimento do contrato administrativo, havendo na PPP a contraprestação do parceiro público, diferentemente das concessões comuns. Acrescente-se que há posicionamentos de autores sobre a terceirização não estar restrita aos contratos administrativos da Lei nº 8.666/1993. Principalmente na concessão administrativa, que consiste na prestação de serviços públicos com a contraprestação da Administração, assemelhando-se sobremaneira aos contratos administrativos de prestação de serviços em que há aplicação da Súmula 331. Ao contrário do entendimento firmado pelo TST, o artigo 31 da Lei 8.987/1995 não veda a responsabilização subsidiária da Administração Pública, mas afirma a ausência de vínculo direto entre esta e os empregados do parceiro privado. Ressalta-se que há, também, divergência na jurisprudência, pois, pela própria definição de terceirização e fundamentando-se na responsabilidade de fiscalização do Estado, foram proferidas decisões em que se declarou a responsabilidade subsidiária da Administração em contratos de parcerias público-privadas, condicionada à comprovação da conduta culposa.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo visou analisar o problema relacionado à responsabilização subsidiária em contratos de parcerias público-privadas, os quais podem ser celebrados nas modalidades de concessão patrocinada ou administrativa, sendo que ambas consistem em concessão de serviços públicos em que há a contraprestação do Estado, podendo haver cobrança de tarifas de usuários apenas na modalidade patrocinada, observadas as regras específicas previstas na Lei nº 11.079/2004, como prazo, valor de investimento, licitação, contratação, contraprestação pecuniária e garantias na forma da lei, bem como o contexto de descentralização de atividades estatais em que surgiu.

A análise foi realizada a partir da discussão existente entre a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas decorrentes

do inadimplemento do empregador, ente privado, em contratos administrativos, que envolvem a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, a Ação Direta de Constitucionalidade nº 16 do Supremo Tribunal Federal, entendimentos divergentes de tribunais e de autores sobre os conceitos de terceirização e ponderações sobre as características das parcerias público-privadas, que podem, assim, ser enquadradas como uma forma de terceirização de serviços públicos, os quais consistem na atividade essencial do Estado.

Não obstante haja discordância dos autores e também na jurisprudência, ao repassar ao ente privado a execução do serviço público, a Administração está terceirizando-o e, no caso específico das PPP, com contraprestação pecuniária estatal. A terceirização, como visto, consiste em modelo de organização produtiva que permite delegar determinadas atividades a outras empresas para sua consecução. No âmbito público, surgida desde a década de 1960, a terceirização consiste em permitir a execução indireta de atividades por entes privados e, como entendem determinados autores, consista também na delegação de serviços públicos, razão de ser do Estado, a entes privados através da celebração de contratos de parcerias público-privadas. Especificamente nas concessões previstas na Lei 11.079/2004, em que há a contraprestação estatal para os parceiros privados, verifica-se o enquadramento de tal situação no conceito de terceirização da atividade estatal, principalmente no que se refere às concessões administrativas. Isto porque essas se assemelham aos contratos administrativos previstos na Lei nº 8.666/1993 (e agora Lei nº 14.133/2021), pois consistem em contratos de prestação de serviços dos quais a Administração é usuária direta ou indireta.

Verificou-se, ainda, que, além do conceito da terceirização, a Administração possui um poder-dever de fiscalização, acentuado nos casos das parcerias público-privadas, em razão do modelo adotado na legislação brasileira, que possibilitou a contratação de entes privados para execução de serviços públicos mediante remuneração estatal e, novamente no caso das concessões administrativas, sem possibilidade de cobranças adicionais dos usuários. Conforme delineado no capítulo inicial, a contratação e licitação das PPP deve observar uma série de ritos especiais, diferentes das concessões comuns, justamente em razão da possibilidade de financiamento estatal. Consideradas tais questões, é possível a aplicação da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, embora seu próprio entendimento seja diverso: os fundamentos da responsabilidade subsidiária da Administração foram calcados no fenômeno da terceirização e no poder-dever de fiscalização que esta possui na execução dos contratos administrativos, com a condição de que haja comprovação da conduta culposa – *in vigilando* ou *in eligendo* –



no caso concreto para que haja a declaração da responsabilidade subsidiária, pois não há a transferência automática. Os referidos fundamentos foram verificados nos contratos de parcerias público-privadas, motivo pelo qual a hipótese inicial da possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública nos referidos contratos, observadas, também, as condições da comprovação da sua conduta culposa no exercício do dever de fiscalização.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPPs no Direito Positivo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, p. 105-145, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43621/44698>. Acesso em: 17 mai. 2021.

BIAVASCHI, Magda Barros. DROPPA, Alisson. A história da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização. **Mediações: classes sociais e transformações no mundo do trabalho**. Londrina, v. 16, n.1, p. 124-141, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.femargs.com.br/uploads/artigos/a-historia-da-sumula-331/a-historia-da-sumula-331.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, p. 159-175, jul./set., 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27024/43332-92315-1-PB.pdf?sequence=1#:~:text=Sob%20o%20r%C3%B3tulo%20de%20parcerias,patrocinadas%20e%20as%20concess%C3%B5es%20administrativas>. Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 30 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 22 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 16 - DF**. Ministro Relator: César Peluso. Data de julgamento: 24/11/2010. Publicação: 08/09/2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2497093>. Acesso em: 15 mai. 2021.



BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista n° 00010745-39.2015.5.15.0012**. Desembargadora Convocada Relatora: Cilene Ferreira Amaro Santos. Data de julgamento: 18/06/2019. Publicação: 21/06/2019. Disponível em: <http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/consultaTstNumUnica.do;jsessionid=32488F5985EC957F73C911DC22C796CE.vm153?conscsjt=&numeroTst=0010745&digitoTst=39&anoTst=2015&orgaoTst=5&tribunalTst=15&varaTst=0012&consulta=Consultar#>. Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n° 256**. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256. Acesso em: 09 mai. 2021

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n° 331**. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331. Acesso em: 09 mai. 2021

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público** Brasília, 56 (1), p. 7-21, Jan/Mar 2005.

CARVALHO, Osório Dias. **Parcerias Público-privadas como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas**. Brasília, 2014. 336 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/16328>. Acesso em: 05 jun. 2021.

COSTA, Ilton Garcia da; GIACOIA, Gilberto (Org.). **Parcerias público-privadas: PPP e agências reguladoras, questões críticas**. São Paulo: Verbatim, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 11 ed. São Paulo: Forense, 2017.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; SILVA, Raquel Lemos Alves. As parcerias público-privadas na administração pública moderna. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 265, p. 69-86, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18912/17655>. Acesso em: 15 mai. 2021.

GUERRA, Evandro Martins; D'AMATO, Mariana Coelho. Terceirização na Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Belo Horizonte v. 34 n. 4 p. 27-41 out./dez. 2016. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1040/1095>. Acesso em: 07 jun. 2021.



HAAS, Juliana. Reflexões sobre a responsabilidade da Administração Pública pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas da contratada à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília, vol. 77, nº 1, p. 139-155, jan/mar 2011. Disponível em:

https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/22196/007_haas.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 05 jun. 2021.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência na prevenção e repressão ao crime**. 2 ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SANTIN, Valter Foletto. Serviço público e direitos humanos. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 134-153, mai./ago. 2019. Disponível:

<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1332/1300>. Acesso em: 02 jun. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 36, n. 104, p. 53-61, abr./jun., 2005. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/548>. Acesso em: 13 mai. 2021.

VIANA, Márcio Túlio; DELGADO, Gabriele Neves; AMORIM, Elder Santos. Terceirização – Aspectos Gerais. A Última Decisão do STF e a Súmula 331 do TST. Novos Enfoques.

Revista do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, vol. 77, no 1, jan/mar 2011.

Disponível em:

https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/22216/003_viana_marcio.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jun. 2021.

TOMAZ, Rodrigo Guilherme; NAJM NETO, Merhej. A responsabilidade trabalhista do Estado como tomador de serviços na terceirização. XXV Congresso do CONPEDI – Curitiba. **Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho III**. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Disponível em:

<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/x84421yj/7nvZg9f4s2WtM0CD.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.