

RECLAMAÇÃO 18.582 MINAS GERAIS

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
RECLTE.(S)	: ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECLDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CLAUDIA ANTONIA PEREIRA
ADV.(A/S)	: LÍDIA GUIMARÃES VIANINI
INTDO.(A/S)	: TREVOSERVIS LTDA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO PROFERIDA NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 16. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CULPA DA ENTIDADE ADMINISTRATIVA. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Relatório

1. Reclamação com requerimento de medida liminar ajuizada por Minas Gerais, em 9.9.2014, contra a seguinte decisão proferida pelo Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (Turma Recursal de Juiz de Fora/MG) no Recurso Ordinário n. 0000226-11.2013.503.0076, pela qual se teria afastado a aplicação do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, desrespeitado o que decidido na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16 e descumprido a Súmula Vinculante n. 10 do Supremo Tribunal Federal:

RCL 18582 / MG

“Sustenta o recorrente a constitucionalidade do artigo 71, § 1º da Lei n. 8.666/93, que impede a transferência da responsabilidade pelo pagamento de encargos trabalhistas e previdenciários à Administração Pública, de modo que a eventual inadimplência da prestadora de serviços não transferiria ao ente público a responsabilidade pelo pagamento.

Aduz a inexistência de culpa in eligendo e culpa in vigilando, requerendo a reforma da decisão, com a exclusão da responsabilidade subsidiária.

Analisa-se.

Trata-se de hipótese de terceirização de serviços em que a autora, empregada da primeira reclamada, prestou seus serviços ao recorrente, mediante regular processo de licitação.

A interpretação legal do art. 71 da Lei n. 8.666/93 foi pacificada na Súmula de jurisprudência do C. TST, no item IV de seu Enunciado 331, nos seguintes termos:

‘O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.’

Porém, em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a validade constitucional do parágrafo 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/93, que afasta a responsabilidade do ente público nas relações terceirizadas por processo de licitação.

Após a decisão referida, foi alterada a redação do item IV da Súmula 331 do C. TST, com inclusão dos itens V e VI, obtendo-se como resultado o seguinte:

‘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

RCL 18582 / MG

e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 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'

No caso em tela, houve licitação, pela modalidade pregão, na qual a primeira reclamada foi contratada para a prestação dos serviços.

No entanto, ainda que, em virtude da realização de procedimento licitatório, não se possa imputar ao segundo reclamado culpa in eligendo, sua omissão em fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes da relação de emprego ao longo de seu curso, tais como pagamento de salários e concessão remunerada de férias, configura culpa in vigilando, o que atrai sua responsabilidade subsidiária.

Aliás, o artigo 67, da Lei n. 8.666/93 ordena que a execução do contrato deve ser fiscalizada por um representante da Administração, especialmente designado para tal mister.

Em defesa, o ente público afirmou que a execução do contrato administrativo mantido com a primeira ré foi acompanhada pela Administração Pública e que quando da constatação do descumprimento contratual procedeu-se à notificação extrajudicial da empresa, conforme documento de fl. 88/89.

Todavia, o aviso de descumprimento contratual em comento não faz prova de que havia efetivamente fiscalização da empresa, visto que tal medida extrajudicial, determinada em vista da ausência de entrega de materiais, falta de pagamento de 13º salário e atraso no pagamento de salários, não foi efetiva para coibir a violação de direitos trabalhistas básicos, não tendo a primeira ré sequer apresentado defesa acerca dos fatos aludidos, restando evidente que, pelo menos, desde janeiro/2013 já havia descumprimento de obrigações trabalhistas.

RCL 18582 / MG

Assim, diante da comprovada culpa in vigilando do segundo reclamado, uma vez que não foram adotadas medidas de acompanhamento e controle sistemático do cumprimento das obrigações assumidas pela empresa prestadora dos serviços de forma eficiente, não tendo sido implementadas providências coercitivas eficazes, buscando o cumprimento das obrigações, inclusive com a eventual retenção de valores devidos à empresa contratada, nos termos do disposto no inciso IV do artigo 80 da Lei n. 8.666/93, restam preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade subsidiária do Estado de Minas Gerais.

A responsabilização em comento tem como objetivo reforçar a garantia da contraprestação do trabalho, visando resguardar os direitos do empregado que, em face da inadimplência de sua real empregadora, se vê privado do recebimento das verbas trabalhistas, decorrentes de sua força de trabalho.

Realiza-se assim, de forma implícita, o preceito isonômico, consubstanciado no artigo 5º, caput e inciso I, do Texto Maior e protege-se a dignidade da pessoa humana, erigida à qualidade de princípio fundamental da República Federativa do Brasil, artigo 1º, inciso III, resguardando-se a contraprestação pecuniária pelo trabalho prestado, de caráter eminentemente alimentar.

Por tais fundamentos, nego provimento ao apelo, mantendo a responsabilidade subsidiária do recorrente” (doc. 8).

2. O Reclamante sustenta que, “adstrito ao que licitou e contratou, e não tendo descumprido ao que se obrigou, não há como lhe imputar qualquer responsabilidade por ato de terceiros (contratado), sob pena de se inobservar a determinação normativa constante no artigo 71, § 1º da Lei n. 8666/93, cuja constitucionalidade foi reconhecida por este i. Tribunal” (fl. 10, doc. 2).

Assevera ter o Tribunal de origem “descumprido o comando consubstanciado na súmula 10 do STF e naquele contido no decisum proferido na ADC 16” (fl. 10, doc. 2).

Requer medida “liminar inaudita altera pars determinando a suspensão

RCL 18582 / MG

imediate da decisão proferida pela Turma Recursal de Juiz de Fora do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região, nos autos da Reclamação Trabalhista n. 0000226-11.2013.503.0076, a qual contrariou a Súmula Vinculante n. 10 do STF e a decisão preferida na ADC 16” (fl. 11, doc. 2).

No mérito, pede “*seja julgada procedente a presente reclamação constitucional, com a consequente declaração de nulidade da decisão proferida pela Turma Recursal de Juiz de Fora do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região, nos autos da Reclamação Trabalhista n. 0000226-11.2013.503.0076” (fl. 11, doc. 2).*

3. Em 11.9.2014, deferi “*a medida liminar pleiteada para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região (Turma Recursal de Juiz de Fora/MG) no Recurso Ordinário n. 0000226-11.2013.503.0076” (fl. 9, doc. 9), requisitei informações à autoridade reclamada e determinei vista dos autos ao Procurador-Geral da República.*

Em 22.10.2014, o Primeiro Vice-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região informou que, “*não implementadas providências coercitivas eficazes, buscando o cumprimento das obrigações, inclusive com a eventual retenção de valores devidos à empresa contratada, nos termos do disposto no inciso IV do artigo 80 da Lei n. 8.666/93, (...) preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade subsidiária do Estado de Minas Gerais” (fls. 2-3, doc. 14).*

Em 22.9.2015, requisitei o processo ao Procurador-Geral da República, vindo-me os autos em conclusão em 28.9.2015 (doc. 17).

Em 8.10.2015, a Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência da reclamação:

“Reclamação. Responsabilidade subsidiária. Ente público. Culpa in eligendo e in vigilando. O STF, ao julgar a ADC 16, afastou a

RCL 18582 / MG

responsabilidade trabalhista subsidiária objetiva dos entes públicos nos casos de inadimplemento das empresas prestadoras de serviços por eles contratadas, mas reconheceu, nos casos de verificação concreta de culpa da entidade pública contratante, que se poderia cogitar de responsabilização subsidiária. Tanto quanto a escassa reprodução dos autos principais nessa reclamação permite ver, o TRT competente reconheceu a responsabilidade subsidiária do poder público, por meio de fato concreto. Impossibilidade da revisão de prova na reclamação. Parecer pela improcedência da reclamação” (doc. 19).

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

4. No art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispõe-se que “o Relator poderá julgar a reclamação quando a matéria for objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal”, como se tem na espécie.

5. Põe-se em foco na reclamação se, ao aplicar a Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho para declarar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelo cumprimento de obrigações trabalhistas, a Justiça do Trabalho teria desrespeitado o decidido na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16.

6. Após o início do julgamento das Reclamações ns. 15.342/PR, 15.106/MG e 14.996/MG, de minha relatoria, o Plenário deste Supremo Tribunal suspendeu o julgamento por pedido de vista.

A competência para julgamento de reclamação foi transferida para as Turmas deste Supremo Tribunal, nos termos do art. 9º, inc. I, al. c, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, alterado pela Resolução n. 4, de 3.6.2014.

Embora pendente de conclusão aquele julgamento, iniciado em 7.11.2013, reclamações com objeto idêntico ao da matéria aqui tratada têm

RCL 18582 / MG

sido julgadas monocraticamente pelos respectivos relatores, com respaldo no parágrafo único do art. 161 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal. Confirmam-se os seguintes precedentes: Rcl n. 18.489, DJe 14.10.2014, Relator o Ministro Celso de Mello; Rcl n. 18.960, DJe 31.10.2014, Relator o Ministro Luiz Fux; Rcl n. 18.883, DJe 3.11.2014, Relator o Ministro Roberto Barroso; Rcl n. 18.917, DJe 5.11.2014, Relatora a Ministra Rosa Weber; Rcl n. 18.019, DJe 10.9.2014, Relator o Ministro Dias Toffoli; Rcl n. 19.006, DJe 6.11.2014, Relator o Ministro Gilmar Mendes; Rcl n.17.355, DJe 30.10.2014, Relator o Ministro Marco Aurélio; e Rcl n.17.777, DJe 5.8.2014, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski.

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal tem julgado agravos regimentais interpostos contra decisões proferidas em reclamações com o mesmo objeto examinado neste processo. São exemplos: Rcl n. 17.508-AgR e Rcl n. 14.821-AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber; Rcl n. 12.623-AgR-segundo, Rcl n. 16.937-AgR, Rcl n. 16.784-AgR, Rcl n. 16.960-AgR e Rcl n. 15.995-AgR, Relator o Ministro Roberto Barroso; Rcl n. 18.181-AgR, Rcl n. 14.897-AgR, Rcl n. 14.345-AgR, Rcl n. 12.537-AgR, Rcl n. 11.962-AgR, Rcl n. 11.884-AgR e Rcl n. 11.834-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux.

Com esses pronunciamentos sobre o mérito da questão referente à responsabilidade subsidiária dos órgãos e das entidades da Administração Pública pelo pagamento de verbas trabalhistas inadimplidas pelas empresas contratadas, não mais subsiste razão para o sobrestamento antes determinado.

7. Em 10.9.2008, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16, o Relator, Ministro Cezar Peluso, votou no sentido de não conhecer da ação, pela ausência de demonstração da existência de controvérsia judicial relevante sobre a validade constitucional do § 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/1993.

Segundo o Ministro Cezar Peluso, o Autor da ação não teria interesse

RCL 18582 / MG

jurídico de agir, pois eventual reconhecimento da constitucionalidade do § 1º do art. 71 da Lei de Licitações não afastaria a aplicação da Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que decorreria da apreciação de fatos, do comportamento da Administração Pública, não estando fundamentada, portanto, na inconstitucionalidade da norma objeto daquela ação.

O Ministro Marco Aurélio votou pela admissão da ação, por concluir demonstrada efetiva e relevante controvérsia judicial sobre a interpretação do § 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/1993. Assentou que, se a jurisprudência trabalhista fosse pacífica quanto à responsabilização subsidiária da Administração Pública, o Tribunal Superior do Trabalho não teria editado a Súmula n. 331, projetando para o campo da inconstitucionalidade o § 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/1993, pelo que eventual procedência da ação declaratória resultaria na revisão daquele verbete pelo Tribunal trabalhista.

O julgamento foi suspenso após pedido de vista pelo Ministro Menezes Direito.

Com o falecimento do Ministro Menezes Direito e tendo o seu sucessor, Ministro Dias Toffoli, atuado como Advogado-Geral da União na causa, vieram-me os autos daquela ação para continuidade do julgamento.

Acompanhei a dissidência inaugurada pelo Ministro Marco Aurélio, votando pelo conhecimento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16, e, no mérito, pelo reconhecimento da constitucionalidade do § 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/1993, nos termos seguintes:

“Na espécie, o dispositivo em questão - art. 71, § 1º da Lei n. 8.666/93- regulamenta expressamente o art. 37, inc. XXI da Constituição da República.

(...)

Autorizada a contratação pela entidade da Administração

RCL 18582 / MG

Pública de obras e serviços, por meio de licitação, tem-se que a inadimplência dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere à pessoa estatal contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, quanto este não o tiver feito.

Não se poderia também onerar o objeto do acordo ou criar qualquer situação que venha restringir a regularização e o uso das obras ou edificações, inclusive perante o registro de imóveis, sem base legal para tanto.

Ao incumbir exclusivamente à empresa contratada o pagamento das obrigações trabalhistas dos empregados a ela vinculados, o art. 71, § 1º, da Lei 8.666/93 fixa os limites da responsabilidade contratual do ente estatal na relação contratual firmada, o que não contraria a Constituição da República.

(...)

É certo que o dever de fiscalização cuidado pela jurisprudência deste Supremo Tribunal diz respeito, prioritariamente, ao objeto do contrato administrativo celebrado. Todavia, é inegável que, em atenção ao princípio da legalidade, a Administração Pública não pode anuir com o não cumprimento de deveres por entes por ela contratados, do que dá notícia legal a norma agora posta em questão.

Contudo, eventual descumprimento pela Administração Pública do seu dever legal de fiscalizar o adimplemento de obrigações trabalhistas por seu contratado, se for o caso, não impõe a automática responsabilidade subsidiária da entidade da Administração Pública por esse pagamento, pois não é capaz de gerar vínculo de natureza trabalhista entre a pessoa estatal e o empregado da empresa particular. Principalmente, se tanto ocorrer, isso não se insere no campo da inconstitucionalidade do dispositivo em causa.

(...)

A aplicação do art. 71, § 1º da Lei n. 8.666/93 não exime a entidade da Administração Pública do dever de observar os princípios constitucionais a ela referentes, entre os quais os da legalidade e da moralidade administrativa.

Isso não importa afirmar que a pessoa da Administração Pública possa ser diretamente chamada em juízo para responder por obrigações trabalhistas devidas por empresas por ela contratadas.

RCL 18582 / MG

Entendimento diverso resultaria em duplo prejuízo ao ente da Administração Pública, que, apesar de ter cumprido regularmente as obrigações previstas no contrato administrativo firmado, veria ameaçada sua execução e ainda teria de arcar com consequência do inadimplemento de obrigações trabalhistas pela empresa contratada” (DJ 9.9.2011).

Vencido quanto ao conhecimento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16/DF, o Ministro Cezar Peluso acompanhou-me no mérito, reajustando o voto antes proferido e ressaltando: *“se esta Corte entender de conhecer ainda assim quanto ao mérito, não tenho nada que discutir. Considero a norma constitucional também, o que não impedirá que a Justiça do Trabalho continue reconhecendo a responsabilidade da Administração com base nos fatos de cada causa” (DJ 9.9.2011).*

Afirmei ser o art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 taxativo e que, *“no contrato administrativo, não se transferem ônus à Administração Pública que são entregues ao contratado. Se a Justiça do Trabalho afasta, ela tem que afastar essa norma por inconstitucionalidade, porque senão é descumprimento de lei. Não há alternativa” (DJ 9.9.2011).*

Em 24.11.2010, por maioria e nos termos do voto do Relator, Ministro Cezar Peluso, este Supremo Tribunal julgou procedente a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16, vencido o Ministro Ayres Britto e impedido o Ministro Dias Toffoli, para reconhecer constitucional o § 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/1993.

8. Atentos à necessidade de se esclarecerem as balizas segundo as quais a Administração Pública poderia vir a ser, excepcionalmente, responsabilizada pela *“inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais”*, os Ministros deste Supremo Tribunal assim se pronunciaram:

“O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É bem

RCL 18582 / MG

verdade que os pontos que têm sido suscitados pelo TST fazem todo o sentido e talvez exijam dos órgãos de controle, seja TCU, seja Tribunal de Contas do Estado, aqueles responsáveis pelas contas do município, que haja realmente a fiscalização, porque, realmente, o pior dos mundos pode ocorrer para o empregado que prestou o serviço, a empresa recebeu da Administração, mas não cumpriu os deveres elementares. Então, essa questão continua posta e foi o que o TST, de alguma forma, tentou explicitar ao não declarar a inconstitucionalidade da lei e resgatar a ideia da súmula, para que haja essa culpa in vigilando, fundamental. Nós tivemos esses casos aqui mesmo na administração do Tribunal e tivemos de fiscalizar, porque pode ocorrer que a empresa terceirizada receba, como sói acontecer, em geral, o Poder Público é adimplente, pelo menos no plano federal essa questão não se coloca, mas não cumpre esses deveres elementares. Talvez, aqui, reclamem-se normas de organização e procedimento por parte dos próprios órgãos que têm de fiscalizar, inicialmente são os órgãos contratantes e, depois, os órgãos fiscalizadores. De modo que haja talvez até uma exigência de demonstração de que se fez o pagamento, o cumprimento pelo menos das verbas elementares: pagamento de salário, recolhimento da Previdência Social e do FGTS.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Mas já há. A legislação brasileira exige. Só se pode pagar a posteriori, por exemplo, nesses casos dos contratos, e se está quitada com a Previdência, porque inclusive a empresa não pode mais contratar. É que talvez ela não esteja sendo cumprida, o que não significa ausência de lei.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Vossa Excelência está acabando de demonstrar que a Administração Pública é obrigada a tomar atitude que, quando não toma, configura inadimplemento dela!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Claro, não discordo disso.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Na verdade, apresenta quitação em relação à Previdência, aos débitos anteriores.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Dela. Isso é que gera responsabilidade que vem sendo

RCL 18582 / MG

reconhecida pela Justiça do Trabalho. Não é a inconstitucionalidade da norma. A norma é sábia. Ela diz que o mero inadimplemento não transfere a responsabilidade. O mero inadimplemento deveras não transfere, mas a inadimplência da obrigação da Administração é que lhe traz como consequência uma responsabilidade que a Justiça do Trabalho eventualmente pode reconhecer a despeito da constitucionalidade da lei.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - O que estava acontecendo, Presidente, é que, na quadra que se desenhou, a Justiça do Trabalho estava aceitando, de forma irrestrita, a responsabilidade do ente estatal.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Agora há de ser no sentido de que ela vai ter de examinar os fatos. Estou de acordo. Vai ter de examinar os fatos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, sabemos o que ocorre quando se edita verbete sobre certa matéria. A tendência é partir-se para a generalização.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE - É muito pouco provável que a Justiça do Trabalho tenha examinado a responsabilidade desses administradores para definir se houve, ou não, culpa in eligendo, se houve, ou não, falta de fiscalização. É bem pouco provável.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE E RELATOR) - Se todos estiverem de acordo, eu também supero a preliminar e julgo a ação procedente, porque não tenho dúvida sobre a constitucionalidade" (DJ 9.9.2011).

9. O reconhecimento da constitucionalidade de norma pela qual se veda a transferência à Administração Pública da responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato decorre do pacífico entendimento de se presumirem os atos administrativos válidos, legais e legítimos.

10. Em estudo sobre o tema, anotei:

"Considerada atributo do "ato administrativo", a presunção de

RCL 18582 / MG

validade dos comportamentos da Administração Pública é um reflexo do princípio da juridicidade [legalidade] administrativa. Somente é válido o comportamento conforme e compatível, extrínseca e substancialmente, com o Direito.

A presunção, em Direito, é conceituada por Clóvis Beviláqua como "A ilação que se tira de um fato conhecido para provar a existência de outro desconhecido".

Sendo a juridicidade obrigatória para a Administração Pública, não se cogita que dela se subtraia o administrador público ou aquele que em nome ou por delegação administrativa atue, pelo que se supõe, primária e precariamente, que os atos da Administração sejam consoantes e compatíveis, em forma e substância, com o quanto disposto no Direito vigente.

A presunção de validade dos atos da Administração Pública exerceria, no Direito Administrativo, segundo alguns autores, o papel que a boa-fé exerce no Direito Privado, tendo ambos a mesma finalidade, qual seja, a de assentar os fundamentos de certeza e consistência jurídica das relações firmadas, realizando-se, destarte, a função estabilizadora que compete ao Direito.

Por presunção de validade entende-se aqui, pois, a ilação, elementar, precária e relativa, de cada ato da Administração Pública ser conforme e compatível com o Direito.

Esta presunção não se atem aos aspectos formais dos atos da Administração Pública, devendo ser considerada também quanto aos aspectos material e teleológico do comportamento. Estende-se ela, pois, a todos os elementos do ato da Administração Pública, forma e merecimento, e a todos os elementos que lhe integram a essência como o perfeito atendimento do interesse público, à Justiça, à equidade e à moralidade pública. (...)

Se a cada comportamento administrativo correspondesse embargo de algum interessado e não houvesse aquela presunção, somente prevaleceria o direito de petição e negados seriam outros direitos fundamentais. Assim, o interesse público fundamenta também aquela presunção de validade, não podendo o seu questionamento embaraçar a atividade administrativa, salvo nas hipóteses em que o próprio ato pelo qual ela se veicule seja suspenso em razão da arguição

RCL 18582 / MG

feita e das demonstrações nele apresentadas no sentido de sua invalidade.

No Direito, a presunção de validade dos atos jurídicos e, em especial, dos atos da Administração Pública, de que aqui se cuida, nem sempre é expressa em norma jurídica, conquanto ela repouse no sistema de Direito adotado. Salvo hipóteses concernentes a atos administrativos especificados pela legislação, tal presunção dispensa declaração expressa, sem que apenas por isso seja considerado inexistente ou de aplicação restrita.

O seu fundamento jurídico determina a sua natureza. Assim, a presunção de validade dos atos administrativos pode ser comum (hominis ou juris tantum) ou legal (de jure).

Para a generalidade dos atos da Administração Pública prevalece a presunção comum, contestável e extinguível mediante comprovação da ruptura ou da afronta ao Direito neles encontrada ou por eles cometida. A prova da invalidade do ato fulmina-o e determina a sua retirada do mundo jurídico. Daí por que antes se afirmou ser a presunção de validade relativa e sujeita à contrastação.

A presunção comum, diversamente da legal, não dispensa a autoridade administrativa do ônus da prova, mas coloca-a em situação passiva, cabendo ao autor da impugnação produzir a demonstração das irregularidades alegadas” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Lê, 1994. p.

11. As declarações e informações oficiais de agentes públicos, no exercício do ofício, têm presunção relativa (*juris tantum*) de legitimidade e devem prevalecer até prova idônea e irrefutável em sentido contrário.

A exceção à regra geral estabelecida no art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 é a responsabilização subsidiária da Administração Pública em caso de descumprimento de contrato firmado com empresa terceirizada, contrato administrativo que não se confunde com os contratos de trabalho ajustados entre empresa vencedora de licitação e seus trabalhadores.

RCL 18582 / MG

Como toda exceção, deve ser interpretada com parcimônia e cautela, eis que a manutenção de atos reclamados, como na espécie vertente, exige objetiva e cabal comprovação de a Administração Pública ter deixado de observar as normas relativas à validade do contrato firmado ou descumprido o dever de fiscalizar a execução deste.

Para afirmar a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por aqueles encargos, imprescindível a prova taxativa do nexo de causalidade entre a conduta da Administração e o dano sofrido pelo trabalhador, que se tenha comprovado essa circunstância no processo. Sem a produção dessa prova, subsiste o ato administrativo, e a Administração Pública exime-se da responsabilidade por obrigações trabalhistas com relação àqueles que não compõem os seus quadros.

12. Não se está a sugerir seja a Administração Pública irresponsável pela conduta dos agentes públicos. Entretanto os trabalhadores de empresa contratada não são agentes públicos.

Decorre da Constituição da República a obrigatoria observância das normas legais que regem a atuação estatal, em especial os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

13. À luz desses princípios, a Administração Pública federal aprovou a Instrução Normativa n. 2/2008, alterada pela Instrução Normativa n. 3/2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, objetivando disciplinar a conduta a ser adotada pelos gestores responsáveis pela execução e fiscalização dos contratos administrativos, repercutindo na esfera contratual trabalhista, determinando-se o adimplemento das obrigações acordadas entre a empresa contratada e seus empregados.

Essa medida determinante do cumprimento das obrigações entre empresa e empregados reflete a preocupação da Administração Pública

RCL 18582 / MG

em impedir venha o trabalhador particular a ser prejudicado pela irresponsabilidade da empresa contratada. Esse o motivo para a excepcionalidade da responsabilização subsidiária da Administração Pública, que não se pode dar por mera presunção.

14. Em numerosas reclamações ajuizadas neste Supremo Tribunal sobre a matéria, entre as quais, por exemplo, a Reclamação n. 15.610/RS, Relator o Ministro Teori Zavascki, vem sendo afirmado:

“Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA À ADC 16 E À SÚMULA VINCULANTE 10. APLICAÇÃO AUTOMÁTICA DA SÚMULA 331 DO TST. ATRIBUIÇÃO DE CULPA AO ENTE PÚBLICO POR PRESUNÇÃO. INADMISSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO” (Tribunal Pleno, DJ 15.10.2013).

Assim também:

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERIR PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A OBRIGAÇÃO DE PAGAR OS ENCARGOS TRABALHISTAS RESULTANTES DA EXECUÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71, § 1º, DA LEI N. 8.666/1993 RECONHECIDA NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE N. 16. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (Rcl n. 12.926-AgR/PR, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 9.2.2012).

Confirmam-se ainda as seguintes decisões monocráticas: Rcl n. 14.003/MG, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJ 6.11.2013; Rcl n.

RCL 18582 / MG

14.011/MG, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJ 6.1.2013; Rcl n. 15.474/MG, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJ 6.11.2013; Rcl n. 16.516-MC/SP, de minha relatoria, DJ 4.11.2013; Rcl n. 16.395/BA, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJ 16.10.2013; Rcl n. 16.238-MC/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 2.10.2013; Rcl n. 16.348-MC/SP, de minha relatoria, DJ 23.9.2013; Rcl n. 16.309-MC/BA, de minha relatoria, DJ 19.9.2013; Rcl n. 16.189/RS, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJ 4.10.2013; Rcl n. 16.200-MC/PR, de minha relatoria, DJ 28.8.2013; Rcl n. 15.987/SP, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ 23.8.2013; Rcl n. 16.092-MC/ES, de minha relatoria, DJ 15.8.2013; Rcl n. 13.981/SP, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJ 9.8.2013; Rcl n. 15.677-MC/RS, de minha relatoria, DJ 15.5.2013; Rcl n. 15.628-MC/SP, de minha relatoria, DJ 2.5.2013; Rcl n. 15.263-MC/RS, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 22.3.2013; Rcl n. 13.252/PR, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ 19.3.2013; Rcl n. 12.677/SP, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ 19.3.2013; Rcl n. 12.956/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJ 20.3.2013; Rcl n. 11.748/RO, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ 29.11.2012; e Rcl n. 7.517-AgR/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ 14.4.2011.

15. Como realcei no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16/DF, a imputação de responsabilidade subsidiária à Administração Pública, desacompanhada da demonstração efetiva e suficiente da irregularidade do comportamento, comissivo ou omissivo, quanto à fiscalização do contrato de prestação de serviços, é *“rigorosamente, fragorosamente e exemplarmente contrári[a] à Constituição, porque o artigo 37, § 6º, trata de responsabilidade objetiva patrimonial ou extracontratual. Aqui é responsabilidade contratual”* (DJ 9.9.2011).

Não se questiona a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar demandas nas quais se analisa a responsabilidade subsidiária da Administração Pública por descumprimento da Lei n. 8.666/1993, nem se debate sobre a natureza jurídica das obrigações decorrentes dos contratos firmados entre a Administração e a empresa

RCL 18582 / MG

terceirizada e entre esta e seus empregados. Assenta-se apenas a impossibilidade jurídica de se imputar culpa sem a respectiva prova de decorrer o dano suportado pelo trabalhador diretamente de irregularidade da conduta dos agentes públicos.

Na espécie vertente, a responsabilização da entidade administrativa nega vigência ao art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 e contraria a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16/DF.

Não se pode admitir a transferência para a Administração Pública, por presunção de culpa, da responsabilidade pelo pagamento dos encargos trabalhistas, fiscais e previdenciários devidos ao empregado de empresa terceirizada.

16. Pelo exposto, julgo procedente a presente reclamação, para cassar a decisão reclamada, quanto à atribuição ao Reclamante de responsabilidade subsidiária pelos débitos trabalhistas inadimplidos pela prestadora contratada.

Publique-se.

Brasília, 8 de outubro de 2015.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora