

PROJETO DE LEI Nº , DE 2025
(Do Sr. JONAS DONIZETTE)

Altera a Consolidação das Leis do Trabalho para definir o ônus da prova no caso de controvérsia envolvendo terceirização de serviços que tenha ente da Administração Pública como tomador.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para definir o ônus da prova no caso de controvérsia envolvendo terceirização de serviços que tenha ente da Administração Pública como tomador.

Art. 2º A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 818
.....
.

§ 4º Caso alegado, pela parte reclamante, que o ente da Administração Pública não fiscalizou o cumprimento, pela empresa prestadora de serviços, das obrigações laborais decorrentes de contrato de prestação de serviços a terceiros (contrato de terceirização) ou que, mesmo fiscalizando, deixou de adotar medidas acautelatórias capazes de evitar ou mitigar o inadimplemento das verbas decorrentes do contrato de trabalho do trabalhador terceirizado, deverá ser observado o seguinte:

I - é ônus do ente da Administração Pública comprovar que adotou todas as medidas fiscalizatórias e acautelatórias previstas no ordenamento jurídico;

II – a ausência de apresentação de provas suficientes de que todas as medidas fiscalizatórias e acautelatórias previstas no ordenamento jurídico foram adotadas autoriza o reconhecimento da responsabilidade subsidiária do ente da



Administração Pública pelas verbas, decorrentes de condenação imposta à empresa de prestação de serviços, referentes ao período em que o trabalhador laborou em benefício do ente da Administração Pública;

III - é vedada a inversão do ônus da prova para impor à parte reclamante o dever de comprovar que o ente da Administração Pública não adotou todas as medidas fiscalizatórias e acautelatórias previstas no ordenamento jurídico.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.298.647 (tema de repercussão geral nº 1.118)¹, entendeu,

¹ Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E TRABALHISTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ENCARGOS TRABALHISTAS GERADOS POR INADIMPLEMENTO DE EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS CONTRATADA. ADC 16 E RE 760.931. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO SUBSIDIÁRIA AUTOMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PRESUNÇÃO GENÉRICA DE CULPA. INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DÉBITOS DE TERCEIRIZADOS AMPARADA EXCLUSIVAMENTE NA PREMISSE DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. RECURSO PROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Recurso extraordinário interposto para discutir a possibilidade de transferência do ônus da prova à Administração Pública quanto à comprovação de ausência de culpa na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas em contratos de prestação de serviços, visando à atribuição de responsabilidade subsidiária. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se, nos casos de inadimplemento de encargos trabalhistas por empresa prestadora de serviços, a Administração Pública pode ser responsabilizada subsidiariamente com base em inversão do ônus da prova, independentemente de comprovação de culpa in vigilando ou in eligendo. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A jurisprudência do STF reconhece a constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que veda a transferência automática da responsabilidade ao poder público, exigindo, para tal responsabilização, a comprovação de conduta negligente na fiscalização dos contratos firmados com empresas prestadoras de serviços. 4. Nos precedentes fixados no RE 760.931 (Tema 246/RG) e na ADC 16, a Corte destacou a necessidade de prova da conduta culposa da Administração Pública, afastando a aplicação de inversão do ônus probatório para fundamentar a responsabilização subsidiária. 5. O reconhecimento da culpa exige demonstração específica de que a Administração, mesmo após ter sido notificada formalmente sobre o descumprimento de obrigações trabalhistas pela empresa contratada, permaneceu inerte, omitindo-se em adotar as providências cabíveis para assegurar a regularidade contratual. IV. DISPOSITIVO E TESE 6. Recurso extraordinário provido, com afastamento da responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Tese de julgamento: “1. Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na premissa da inversão do ônus da prova, **remanescendo imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.** 2. Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo. 3. Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74. 4. Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratada a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei n. 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei n. 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à



em síntese, que cabe à parte trabalhadora o ônus de provar judicialmente que a Administração tomadora de serviços adotou um comportamento negligente ou que houve nexos de causalidade entre o dano alegado pela parte reclamante e a conduta comissiva ou omissiva do poder público, sendo vedada a inversão do ônus da prova em prol do trabalhador.

Ocorre que a atribuição desse ônus à parte trabalhadora é injusta e desproporcional, tornando inviável, em muitos casos, que a responsabilidade subsidiária da Administração Pública negligente seja reconhecida.

Em primeiro lugar, a própria Lei nº 14.133/2021 impõe que a Administração Pública tomadora de serviços deve fiscalizar o regular cumprimento dos contratos (art. 117) e adotar medidas acautelatórias para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado (art. 121, § 3º). Por outro lado, o próprio STF reconheceu que cabe à “Administração Pública garantir as condições de segurança e higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou local previamente convencionado em contrato, nos termos do art. 5º-A, § 3º, da Lei n. 6.019/74” (item 3 da tese fixada no tema de repercussão geral nº 1.118).

Ora, a parte que tem o dever de adotar medidas fiscalizatórias e acautelatórias tem, logicamente, o dever de provar que adotou tais providências, pois, tal como o adimplemento em geral, o cumprimento de um dever é um típico fato extintivo, cujo encargo probatório ordinário é da parte reclamada (art. 818, II, CLT).

Em segundo lugar, atribuir à parte trabalhadora o ônus de provar que a Administração Pública teve uma conduta negligente na adoção de medidas fiscalizatórias e acautelatórias é o mesmo que impor que o trabalhador prove um fato negativo (que a Administração Pública não adotou tais medidas), o que, em muitos casos, é uma prova “diabólica” ou impossível. Não faz sentido reconhecer a possibilidade de responsabilização da Administração Pública, porém criar requisitos processuais e formais excessivos que inviabilizam, na prática, que essa responsabilização seja reconhecida.

comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.” (RE 1298647, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 13-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 14-04-2025 PUBLIC 15-04-2025)



O ente público que escolheu terceirizar parte de seus serviços e se beneficiou da força de trabalho do terceirizado simplesmente deve ter o encargo de provar que agiu para evitar que o trabalhador terceirizado tivesse seus direitos violados pela empresa contratada, até mesmo porque o trabalhador, normalmente, sequer tem acesso aos documentos, produzidos pelo próprio ente da Administração Pública, relativos à atividade fiscalizatória ou acautelatória.

Em terceiro lugar, o indicativo do STF no sentido de que haverá “comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após o recebimento de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas, enviada pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo” coloca integral e injustamente sob a responsabilidade do trabalhador leigo o encargo de notificar formalmente a Administração Pública ou apresentar denúncias aos órgãos e entidades competentes.

É injusto pensar que um trabalhador poderá ser penalizado pelo simples fato de não saber que tem esse “dever” de notificar ou denunciar. Por outro lado, a tese do STF também gera o risco de o trabalhador ser prejudicado pelo simples fato de os órgãos e entidades competentes permanecerem inertes, mesmo após a apresentação de denúncia pelo trabalhador.

Enfim, todos esses pontos indicam que o ônus ordinário de provar que foram adotadas medidas fiscalizatórias e acautelatórias para evitar que a empresa contratada inadimplisse os direitos dos trabalhadores terceirizados precisa ser da Administração Pública tomadora de serviços.

Fundamental destacar que a Administração Pública não é uma parte hipossuficiente. Ao contrário, detém ampla superioridade técnica e econômica em relação ao trabalhador terceirizado e, além de possuir o dever legal de fiscalizar e adotar medidas acautelatórias, tem total condição de fiscalizar e identificar rapidamente que uma contratada está, por exemplo, sem pagar os salários dos trabalhadores terceirizados.



Ademais, a atividade da Administração Pública é marcada pela formalidade, o que significa que todas as medidas fiscalizatórias e acautelatórias adotadas serão, naturalmente, documentadas. Isso corrobora que a Administração Pública possui integral condição de se desincumbir do encargo de provar que fiscalizou e foi cautelosa.

Por fim, importante ressaltar que, como a temática ônus da prova não é tratada diretamente pela Constituição Federal, é perfeitamente possível que a legislação processual ordinária esclareça, como propugnado no presente projeto de lei, que é da Administração Pública, e não do trabalhador, o ônus estático de provar que foram adotadas as medidas fiscalizatórias e acautelatórias previstas no ordenamento jurídico para evitar que a empresa contratada inadimplisse os direitos dos trabalhadores.

Assim, tendo em vista os avanços sociais e processuais que podem ser alcançados por meio da corrente proposição, solicita-se o apoio dos demais Parlamentares para aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de de 2025.

Deputado JONAS DONIZETTE

2025-2664

