

CONTROVÉRSIAS NA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL CONTRATUAL DO ESTADO

Fabrizio Thomázio Guimarães da Silva¹

RESUMO

O presente artigo expõe uma análise a respeito dos temas controvertidos da responsabilidade civil contratual aplicável ao Estado, relacionando o sistema jurídico de Direito Público ao instituto da responsabilização civil e os contratos administrativos. Abordam-se as questões controvertidas da responsabilização civil do ente público pelos danos resultantes da execução de tais contratos. São discutidos os aspectos legais da responsabilidade civil no âmbito contratual, a questão jurídica da responsabilidade pelos encargos previdenciários e trabalhistas não adimplidos pelo contratado e, por fim, a responsabilidade da Administração Pública em face de contratos de execução de obras públicas. Em última análise, com o intuito de contribuir para a atualização do tema no ordenamento jurídico brasileiro, expõem-se os entendimentos mais modernos na doutrina, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União.

PALAVRAS-CHAVE: contrato administrativo.estado.responsabilidade civil. temas controvertidos.

INTRODUÇÃO

O Estado, instituição organizada política, social e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria de direito público, atua para executar sua missão primordial: gerir o interesse público.

Porquanto a sociedade evolui, a noção atribuída à figura do Estado também evolui. Na atualidade, o ordenamento jurídico prestigia o Estado de Direito, no qual, o Poder Público se submete as normas do direito que ele próprio, através de sua soberania, impõe socialmente.

No exercício de suas atribuições, o Poder Público intervém na sociedade e, eventualmente, pode lesionar a esfera juridicamente tutelada. Nesse aspecto, o ordenamento jurídico moderno, fundado nos preceitos de Estado de Direito e Republicano, consagra a responsabilidade civil do ente estatal por sua conduta, omissiva ou comissiva, que causar danos a outrem.

No Direito Administrativo, ramo do direito que estuda as relações de direito público, se percebe os institutos jurídicos de uma maneira singular, aqui, diferente do Direito Privado, há desigualdade nas relações travadas. Dessa forma, aplica-se um regime jurídico de Direito Público às relações constituídas pela Administração Pública.

Vale dizer, na medida em que o regime jurídico administrativo infere no sistema de responsabilidade contratual, impendem-se novos traços na reparação dos danos ensejados pelas atividades contratadas pelo Poder Público.

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal do Tocantins, Pós-graduando em Direito e Processo Administrativo pela Universidade Federal do Tocantins, advogado e pesquisador em Direito Administrativo.

Nesta moldura, este estudo propõe delimitar a influência do regime jurídico de Direito Público no dever de resposta – em virtude de danos provocados na execução de contratos administrativos – e expor as discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema.

Neste objetivo, as questões controvertidas acerca da responsabilização contratual da Administração pública são submetidas à uma análise jurisprudencial e doutrinária. Desta forma, será possível compreender, de forma ampla, o sistema de responsabilidade aplicada ao Estado.

O instituto da responsabilidade civil consiste em um dever de reparação consolidado no ordenamento jurídico para recompor o equilíbrio rompido pelo exercício de alguma atividade que cause danos a outrem. Em geral, significa o pagamento de uma indenização patrimonial para a vítima com o propósito de restaurar o *status quo* anterior ao dano suportado.

A responsabilização civil do Estado passou por um longo procedimento histórico-cultural até ser reconhecida e resguardada pelos diversos ordenamentos jurídicos, inclusive no Brasil.

Primordialmente, a responsabilidade do Poder Público deve ser dividida entre duas categorias: a responsabilidade civil contratual e a responsabilidade civil extracontratual.

Diante da Constituição de 1988, escolhemos um Estado participativo na sociedade e, em decorrência disto, foi garantido o dever de resguardar direitos individuais, coletivos e metaindividuais; e de fornecer prestações essenciais a todos os integrantes da sociedade.

A responsabilidade civil extracontratual do ente administrativo decorre do simples exercício da atividade estatal que ensejar quaisquer danos ao patrimônio juridicamente tutelado de outra pessoa.

No art. 37, §6º da Constituição consagrou-se o dever de reparação, por parte do Poder Público e de maneira objetiva, toda vez que algum agente público, agindo nessa qualidade, causar danos a terceiros.

O exercício das funções estatais, no cumprimento de suas atribuições sociais, lhe impõe uma série de prerrogativas e sujeições inerentes ao regime de direito público, o qual se submete. Desta premissa, parte-se para a responsabilização civil contratual estatal em decorrência dos danos ocorridos em contratos administrativos, regulamentados pela Lei 8.666/93 e seus aspectos controvertidos.

Uma vez que a doutrina de Direito Administrativo e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas da União têm se ocupado da responsabilização entre duas vertentes: i) responsabilização pelos encargos previdenciários e trabalhistas não adimplidos pelo contratado e ii) responsabilização administrativa em face de contratos de execução de obras; estas serão as perspectivas a serem tratadas neste estudo.

1 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Em primeiro plano, a Lei 8.666/93, em seu art. 69, prevê que o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em partes, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados para tanto.

No mesmo sentido, o art. 70 da mesma legislação determina que o contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na exe-

cução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento da execução contratual pelo órgão interessado.

Em sequência, o art. 71 determina ser de inteira responsabilidade do contratado as despesas desinentes dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais de que resultarem a execução do objeto contratual:

Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei n 8.212, de 24 de julho de 1991. (BRASIL, 1993).

A título de informação, o citado trecho legal encontra-se replicado quase que por inteiro, salvo acanhada modificação de redação que não altera seu sentido, no Projeto de Lei n. 1.292/1995, em seus artigos 118, 119 e 120, que tramita no Senado Federal², tendente a revogar e substituir a citada Lei 8.666/93.

Como visto, o art. 69 delimita a responsabilização do contratado pelas propriedades do objeto contratual executado. Trata-se do dever do pactuante de executar de modo íntegro o contrato e, caso contrário, deverá responder pelos vícios no objeto prestado.

Cumprido ao executor do contrato entregar um objeto liso, de qualidade e com integridade para suportar o uso pelo Poder Público, nos moldes da licitação. Caso não o faça, terá que: reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir o objeto do contrato em que se verificarem vícios, respondendo por esses custos.

Conforme a determinação legal, o STJ proferiu julgado no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO DE CONJUNTO HABITACIONAL POPULAR. INFILTRAÇÃO NOS IMÓVEIS. PERÍCIA QUE COMPROVA A RESPONSABILIDADE DA RECORRENTE PELOS VÍCIOS DA OBRA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. [...] 1. Cuida-se de inconformismo contra acórdão do Tribunal de origem, que condenou o recorrente no refazimento das obras que apresentam infiltração, no prazo que lhe for assinado em fase de cumprimento de sentença, sob pena de multa diária. Insta registrar que, na origem, trata-se de ação promovida pela COHAB, ora recorrida, para que a recorrente viesse a refazer itens construtivos imperfeitos que causaram infiltração nas paredes das unidades habitacionais, objeto de contrato entre as partes para construção civil de blocos de apartamentos populares. [...] 5. Recurso Especial de que não se conhece. (BRASIL. STJ. REsp: 1.690.520/SP, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 05/10/2017, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/10/2017)

Como se observa, tanto a legislação, quanto a jurisprudência corrobora para o reconhecimento

² Tramitação verificada em 14 de outubro de 2019.

do dever atribuído ao contratado em responder pelas imperfeições que lhe forem imputadas na execução do contrato administrativo. Por outro lado, não haverá dever de reparação quando o defeito não for imputável ao particular, *i. e.*, ao cumprir estritamente as determinações contratuais e editalícias, não deverá responder caso ocorra algum defeito. À guisa de exemplo: caso a especificação do material defeituoso tenha sido efetivada pelo próprio Poder Público, nenhuma responsabilidade cabe ao particular (JUSTEN FILHO, 2009, p. 782).

O art. 70, supracitado, estabelece a responsabilidade do contratado pelos danos decorrentes da respectiva execução do contrato. Vale dizer, dos danos específicos ocorridos no bojo da execução do objeto contratual. É notório, no âmbito do Direito Administrativo, que o particular responde civilmente pelos danos que acarretar à Administração ou a terceiros.

Em uma análise preliminar, o regime de responsabilização esposado pela Lei 8.666/93 ao particular impõe a aplicação dos princípios de direito privado. A norma impõe a responsabilização subjetiva do contratado, exigindo a comprovação do elemento culpa ou dolo na sua atuação causadora do dano reclamado.

Para o caso de eventuais danos produzidos em decorrência da execução do contrato, sem que haja comprovação de que o contratado tenha concorrido com dolo ou culpa, não há o dever de indenizar desta parte.

Observa-se que o contratado possui responsabilidade primária pela execução do contrato. De início, não há que se falar em solidariedade entre o Poder Público e o contratado pelos danos causados a terceiros. A responsabilidade do Estado será subsidiária (CARVALHO FILHO, 2009, p. 541).

Cumprir dizer que tais disposições não comportam os casos relativos aos contratos para a execução de serviços públicos. Em disposição diversa, o art. 37, §6º da Constituição de 1988 delimita uma responsabilização mais ampla do particular prestador de serviços públicos, sendo certo que este responderá objetivamente, independentemente da demonstração do elemento subjetivo culpa em sua conduta lesiva. Esta compreensão é pacífica na jurisprudência do STF:

CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSIONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO. I – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não-usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. II – A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não-usuário do serviço público, é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado. III – Recurso extraordinário desprovido. (BRASIL. STF. RE: 591.874/MS, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 26/08/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 18/12/2009)

No mesmo sentido da normativa constitucional e da interpretação apresentada pelo STF, o art. 25 da Lei 8.987/95 – que rege as concessões e permissões de serviços públicos – e o art. 14 do Código de Defesa do Consumidor igualmente responsabilizam objetivamente os prestadores de serviços públicos pelos danos decorrentes de suas atividades.

Nestas situações entende-se que o risco da atividade pública deverá ser transferido de maneira

integral ao prestador de serviços públicos, uma vez que a própria Administração Pública estará se fazendo atuar por intermédio do particular em decorrência da proximidade entre a atividade exercida e o seu dever originário de prestação por parte do Estado.

Em uma análise doutrinária, há entendimento de aplicação de responsabilidade solidária entre o Estado e a concessionária ou permissionária do serviço público, haja vista que a prestação deste serviço é caracterizada como relação de consumo, sendo aplicável a solidariedade prevista para os acidentes de consumo, decorrente do Código de Defesa do Consumidor (TEPEDINO, 2004, p. 216).

Em sentido diverso, outra parte da doutrina defende que, mesmo nas hipóteses de concessão ou permissão de serviços públicos, a responsabilidade do Estado deverá ser subsidiária e não solidária (OLIVEIRA, 2018, p. 559; DI PIETRO, 2009, p. 296).

O argumento que embasa tal posicionamento se substancia na existência de regra especial que afasta a regra geral do CDC. O art. 25 da Lei 8.987/95 prescreve que:

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade. (BRASIL, 1995)

A norma impõe o dever primário de indenizar ao concessionário prestador do serviço público, o que só autoriza cobrar o dever de reparação de forma subsidiária por parte do Poder Público. Este é o posicionamento privilegiado pelo STJ:

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. PODER CONCEDENTE. CABILIMENTO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Há responsabilidade subsidiária do Poder Concedente, em situações em que o concessionário não possui meios de arcar com a indenização pelos prejuízos a que deu causa. Precedentes. 2. No que tange à alegada ofensa ao art. 1º, do Decreto 20.910/32, mostra-se improcedente a tese de contagem da prescrição desde o evento danoso, vez que os autos revelam que a demanda foi originalmente intentada em face da empresa concessionária do serviço público, no tempo e no modo devidos, sendo que a pretensão de responsabilidade subsidiária do Estado somente surgirá no momento em que a referida empresa tornou-se insolvente para a recomposição do dano. 3. Em apreço ao princípio da actio nata que informa o regime jurídico da prescrição (art. 189, do CC), há de se reconhecer que o termo a quo do lapso prescricional somente teve início no momento em que se configurou o fato gerador da responsabilidade subsidiária do Poder Concedente, in casu, a falência da empresa concessionária, sob pena de esvaziamento da garantia de responsabilidade civil do Estado nos casos de incapacidade econômica das empresas delegatárias de serviço público. 4. Recurso especial não provido. (BRASIL. STJ. REsp: 1.135.927/MG, Relator: Ministro Castro Meira, Data de Julgamento: 10/08/2010, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 19/08/2010)

Voltando aos contratos genéricos regulamentados pela Lei 8.666/93, outro aspecto controvertido descrito no art. 70 é o efeito da fiscalização administrativa sobre a execução do contrato.

Na parte final do referido artigo, a lei determina que a fiscalização ou acompanhamento da execução contratual por parte da Administração não elimina, nem reduz, a responsabilidade civil do particular pelos danos provocados. A regra é que a atividade fiscalizadora desenvolvida pelo Poder Público não transfere a ele a responsabilidade por danos eventualmente ocorridos.

Porém, eventual defeito na fiscalização poderá desenvolver uma causalidade entre a concreti-

zação do dano e a atuação estatal, e, em sua medida, torna a Administração Pública solidariamente responsável perante terceiros (JUSTEN FILHO, 2009, p. 783).

Vale exemplificar que, quando o contrato determinar a fiscalização em termos que a atividade do particular dependa da prévia aprovação da autoridade administrativa, pode-se identificar, *in casu*, relação de causalidade entre a concretização do dano provocado e a conduta omissiva na fiscalização estatal (JUSTEN FILHO, 2009, p. 783). Reúnem-se decisões do Tribunal de Contas da União nesta perspectiva:

[...] Com base no exame do conteúdo do laudo pericial [...], identifiquei a ocorrência de conduta negligente do fiscal. A natureza das falhas de execução que concorreram para o desabamento da estrutura metálica [...], notadamente o erro básico assinalado pelo perito judicial relacionado à colocação da maioria das terças fora dos nós da estrutura, permite inferir que profissional qualificado [...], poderia identificá-las por meio do confronto entre as plantas do projeto estrutural e o que foi efetivamente executado. 11. Assim, considerando que a negligência de fiscal da Administração na fiscalização de obra atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ser evitados, entendo que o Sr. [...] deve responder solidariamente com a Construtora [...] pelo débito relacionado à má execução da estrutura metálica e telhado do ginásio. (BRASIL. TCU. Acórdão nº 3641/2008, Segunda Câmara, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar, DOU de 23/09/2008)

LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO NA BR-364. AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES OFERCIDAS. MULTA. DETERMINAÇÕES. [...] 9.3.5. Ao promover a fiscalização nas obras da BR 364/MT (trecho Diamantino-Campo Novo dos Parecis), atente para a qualidade dos serviços executados nos estritos termos das normas técnicas vigentes, com vistas a evitar o recebimento de serviços com baixa qualidade, assegurando-se de que não comprometerão a qualidade final e a durabilidade da obra, sob pena de responsabilidade não só da empresa contratada mas também daqueles que, em nome do DNIT, mediram e aceitaram os serviços eventualmente defeituosos. (BRASIL. TCU. Acórdão nº 585/2009, Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler, DOU de 01.04.2009)

Em última análise, esta interpretação, que vincula o erro durante a fiscalização da execução do contrato e a responsabilização solidária entre a Administração Pública e o contratado, dependerá do caso concreto, a ser analisado pormenorizadamente.

2 CONTROVÉRSIA DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO PELOS ENCARGOS TRABALHISTAS NÃO ADIMPLIDOS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Este tópico trata sobre tema controvertido no Judiciário brasileiro. A discussão soma vários anos e a celeuma envolve novos casos de possibilidade – ou não – de responsabilização do Estado por encargos trabalhistas e previdenciários que decorrem da execução de contratos administrativos, os quais não foram adimplidos por empresas contratadas.

Consoante apresentado anteriormente, o contratado é integralmente responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais decorrentes da execução do contrato, trata-se, em verdade, de responsabilização imputada diretamente em face da pessoa do contratado *ex vi legis*.

Diante do grande número de casos de inadimplemento de tais encargos, a Lei 8.666/93 foi atualizada no ano de 1995, com a inclusão do §2º do art. 71, para consignar a responsabilização solidária entre o Poder Público e o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato.

Na perspectiva dos encargos trabalhistas, no entanto, não há previsão legal de responsabilidade

por parte da Administração Pública. Pelo contrário, trata-se de responsabilidade exclusiva do contratado, permanecendo hígida, nos moldes do art. 71, §1º da Lei 8.666/93.

No âmbito do Direito do Trabalho, diante de inúmeros casos dos quais as verbas trabalhistas em conjunto com as verbas previdenciárias não eram adimplidas por parte do contratado, a jurisprudência se consolidou posicionando a favor da condenação subsidiária do Estado ao pagamento de tais valores, conforme estabelece a Súmula n. 331, originalmente:

1 - Súmula 331/TST - 21/12/1993. Locação de mão-de-obra. Terceirização. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Responsabilidade subsidiária do tomador de serviço. Revisão da Súmula 256/TST. Lei 6.019/1974. CF/88, art. 37, II. Lei 7.102/1983. Lei 8.666/1993, art. 71. Decreto-lei 200/1967, art. 10, § 7º. Lei 5.645/1970, art. 3º, parágrafo único.

[...] 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 conste também do título executivo judicial. (BRASIL. TST. Resolução nº 23/1993, DJU de 21/12/93)

As decisões aplicavam a súmula de maneira irrestrita no seguinte sentido: “se há contrato administrativo de prestação de serviço entre os reclamados e se são procedentes as verbas trabalhistas, condena-se subsidiariamente o ente público, simplesmente [...]” (BRANDÃO, 2006, p. 1-2).

Não obstante, existiam fortes críticas sobre este posicionamento por promover uma posição confortável ao trabalhador e à empresa pagadora, porquanto o ente público – ao lastrear a relação entre aqueles – era chamado a quitar os débitos trabalhistas e fazer justiça social com dinheiro do contribuinte, caso não fosse possível o adimplemento das dívidas pela empresa contratada (CARVALHO, 2018, p. 568).

À Administração Pública, restava a invocação do art. 71, §1º da Lei 8.666/93, o qual expressamente afastava qualquer forma de responsabilização pelos encargos trabalhistas não pagos pela prestadora de serviços, além disso, o argumento de que o Poder Público não possuía o poder de fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada, ainda porquanto tal prerrogativa iria contra o fenômeno da terceirização de atividades e; por fim, que não era razoável a condenação subsidiária do ente público posto que este já tivera cumprido sua obrigação contratual de efetuar o pagamento, pelo serviço prestado, à empresa contratada.

A par disso, foram utilizados inúmeros aparatos processuais na busca de uma manifestação favorável à Fazenda Pública, por parte do STF, acerca do tema, haja vista as decisões incongruentes em virtude de julgados, reiterados, aplicando a citada Súmula 331 do TST.

O Governador do DF, entretanto, interpôs a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) n. 16/2010 em busca de uma manifestação definitiva do STF a respeito da mitigação do art. 71, §1º da Lei 8.666, sedimentada na seara trabalhista. Diante da relevância da ADC, outros entes federativos, incluída a União, ingressaram na qualidade de *amicus curiae*.

A ação foi julgada em 2010 e o STF declarou a constitucionalidade do art. 71, §1º da Lei 8.666/93:

RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus

encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art., 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995. (BRASIL. STF. ADC: 16 DF, Relator: Ministro Cezar Peluso, Data de Julgamento: 24/11/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 08/09/2011)

Conquanto o Supremo Tribunal Federal tenha afirmado a constitucionalidade do art. 71, §1º da Lei 8.666/93, no voto do Relator, Ministro Cezar Peluso, expressamente se ressaltou a possibilidade do TST de reconhecer a responsabilidade subsidiária da Administração pelo pagamento dos encargos trabalhistas não adimplidos pelo contratado.

Por ocasião da ADC, argumentou-se que a responsabilização subsidiária do órgão interessado dependeria de o ente público fiscalizar, de forma eficaz – e inclusive, durante a execução do contrato – o cumprimento das obrigações trabalhistas. Sendo relapso no seu dever, poderia se falar em responsabilização.

Naquela oportunidade, o STF deixou firmado que caberia à Justiça Trabalhista a análise de cada caso concreto, averiguando se a inadimplência dos direitos trabalhistas pelo contratado teria origem na conduta culposa do Estado. Deveria se verificar a existência de culpa *in eligendo*, por má eleição da empresa contratada; ou culpa *in vigilando*, por ausência de fiscalização do contrato por parte do Poder Público.

Nessa esteira, o TST viu necessidade de fazer uma atualização da Súmula 331, adequando seu enunciado ao posicionamento vinculante proveniente do STF, e, em meados de 2011, o seu órgão Pleno alterou a redação do texto e acrescentou dois outros incisos, assim dispondo:

1 - Súmula 331/TST - 21/12/1993. Locação de mão-de-obra. Terceirização. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Responsabilidade subsidiária do tomador de serviço. Revisão da Súmula 256/TST. Lei 6.019/1974. CF/88, art. 37, II. Lei 7.102/1983. Lei 8.666/1993, art. 71. Decreto-lei 200/1967, art. 10, § 7º. Lei 5.645/1970, art. 3º, parágrafo único.

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

V - Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei 8.666, de 21/06/1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (BRASIL. TST. Resolução nº 174/2011, DEJT divulgado em 31.05.2011)

O TST atualizou a redação de sua Súmula 331 para deixar consignado expressamente que existe a responsabilização subsidiária da Administração Pública por débitos trabalhistas inadimplidos por empresas contratadas, ficando condicionada, para tanto, à análise de culpa *in concreto* do ente público, com fundamento na culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*.

Ocorreu, em verdade, a transfiguração do antigo posicionamento do TST que aplicava a responsabilidade subsidiária automática ao Poder Público por um novo entendimento da responsabilidade

subsidiária culposa, sendo, imprescindível a comprovação de culpa por parte do Poder Público no descumprimento de seus deveres para acarretar a obrigação de indenização ao trabalhador (CARVALHO FILHO, 2012, p. 59).

Ainda assim, a celeuma quanto ao sistema de responsabilidade subsidiária do Poder Público pelas verbas trabalhistas persiste:

Nota-se, claramente, que a intenção do Tribunal [TST] foi definir uma responsabilidade civil por omissão do estado, em virtude da não fiscalização do contrato firmado, nos moldes determinados pelo artigo 58 da lei n. 8.666/93. Assim, a responsabilidade do Estado não decorreria do ‘mero inadimplemento’ das obrigações laborais da empresa, mas sim da ‘conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 8.666/93’ por parte do ente estatal. Em primeiro momento, parece lógico o novo raciocínio estampado no verbete [Súmula 331], mas, em verdade, trata-se de manobra escancarada com a intenção de manter a responsabilidade do Estado pelos débitos da empresa contratada e contrariar, desta vez, não só a lei, como também a decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal. (CARVALHO, 2018, p.569)

Argumenta-se que a atualização na Súmula 331 represente, de fato, a consolidação de tese avessa ao mandamento normativo do art. 71, §1º da Lei 8.666/93 e contrário ao firmado, em sede vinculante, pelo STF, pois:

Explique-se. Primeiramente, caso se entenda que o Estado responde pela não fiscalização dos contratos administrativos, esta responsabilidade não é subsidiária, mas sim primária, por todos os danos decorrentes de sua omissão. Isso porque, é indispensável que se enxergue a presença de duas relações jurídicas distintas na questão: a relação Estado X Contratado (relação de direito público) e a relação Empregador X Empregado (relação trabalhista). Dessa forma, caso o Estado deixe de fiscalizar o contrato administrativo celebrado e esta omissão ensejar prejuízo a quaisquer pessoas (inclusive aos empregados), o Estado tem o dever de indenizar. No entanto, esta indenização não corresponde ao pagamento de salários e verbas trabalhistas, mas tão somente uma compensação determinada pelo juiz, pelos danos causados. Além do que, por não se tratar de matéria laboral, não é sequer da competência da Justiça do Trabalho. [...] Defende-se, portanto, que o particular prejudicado pela omissão do Estado pode pleitear indenizações do ente público, no juízo competente [Justiça Comum], independentemente da responsabilização de terceiro. Logo, não há como sustentar uma responsabilidade subsidiária do Estado, uma vez que o fundamento de sua responsabilização é diverso, das obrigações da empresa contratada/empregadora. (CARVALHO, 2018, p.569)

A nova interpretação da matéria, com olhar na nova redação da citada súmula do TST, transborda a previsão legal do art. 71, §1º da Lei 8.666/93 para criar nova modalidade de responsabilização do Estado em virtude do inadimplemento das obrigações trabalhistas no contrato administrativo.

O capítulo mais recente dessa controvérsia jurídica foi decidido recentemente, em 2017, quando, reafirmando o conteúdo da ADC n. 16, revigorando sua força normativa, o STF reconheceu a aplicabilidade da nova redação da Súmula 331 do TST, todavia, enrijeceu os parâmetros da responsabilização administrativa pelas verbas trabalhistas inadimplidas pelo contratado.

Na nova decisão o STF deixou claro que cumpre ao empregado comprovar a culpa do Poder Público pelo dano sofrido, ou seja, é do empregado o ônus de provar que houve a má fiscalização do gestor público na execução contratual.

Na ocasião da apreciação do Recurso Extraordinário n. 760.931/DF, o STF fixou: “O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente

ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do artigo 71, § 1º, da Lei n. 8.666/93”. (BRASIL. STF, RE: 760.931/DF, 2017). E, encerrou em seu acórdão:

[...] a imputação da culpa ‘in vigilando’ ou ‘in elegendo’ à Administração Pública, por suposta deficiência na fiscalização da fiel observância das normas trabalhistas pela empresa contratada, somente pode acontecer nos casos em que se tenha a efetiva comprovação da ausência de fiscalização. Nesse ponto, asseverou que a alegada ausência de comprovação em juízo da efetiva fiscalização do contrato não substitui a necessidade de prova taxativa do nexo de causalidade entre a conduta da Administração e do dano sofrido. (BRASIL. STF. RE: 760.931/DF, Relator para Acórdão: Ministro Luiz Fuz, Data de Julgamento: 26/04/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 11/09/2017)

O resultado deste recente julgamento do STF esclarece que, no caso concreto, se deve demonstrar a culpa do Estado pelos danos suportados para, assim sendo, responsabilizá-lo. Não se trata de responsabilidade automática do ente público.

Com efeito, a decisão repercute para a Fazenda Pública, pois foi em contramão a prática rotineira da jurisdição trabalhista, delimitando o cuidado que se deve ter ao condená-la. Não caberia à Justiça Trabalhista simplesmente chamar o Poder Público para quitar as contas trabalhistas deixadas em aberto por empresas contratadas.

Por fim, tal mandamento pode ser observado nas hodiernas decisões emanadas do TST, dando obediência às orientações do STF, para fixar a responsabilidade do Setor Público somente quando ficar comprovado nos autos que sua desídia foi preponderante para o prejuízo sofrido pelo terceiro/trabalhador.

Vejamos um exemplo de decisão emitida pelo TST:

RECURSO DE REVISTA. ENTE PÚBLICO. ÔNUS DA PROVA DA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. Após o julgamento do RE 760.931, Redator Ministro Luiz Fux, a tese do C. Tribunal Superior, em que se atribuía a prova da fiscalização ao ente público restou vencida. [...] Ausente prova de que o ente público, tomador de serviços, não fiscalizou as obrigações contratuais por parte da empresa contratada, ou que a fiscalização não ocorreu de forma eficaz, não há como lhe impor responsabilidade subsidiária pelo pagamento dos créditos deferidos ao reclamante. (BRASIL. TST. RR: 102711220135060005. Relator: Ministro Aloysio Corrêa da Veiga. Data de Julgamento: 21/06/2017, Sexta Turma, Data de Publicação: DEJT 23/06/2017)

Vale dizer, quando o magistrado condena o ente estatal em responsabilidade subsidiária por dívida trabalhista de terceiro contratado, o está fazendo em despropósito daquilo que a legislação dispõe, pois ela se coloca contrária a qualquer responsabilização da Administração Pública. Ao fazê-lo, deve voltar o olhar à culpa desta no caso concreto, de sorte que se assim não proceder, estará a responsabilizar o Erário Público em situação ilegítima.

Em virtude dessas considerações, enfim, depreende-se que para a responsabilização subsidiária do Poder Público pelas verbas trabalhistas é imprescindível a demonstração, em juízo, da ilegalidade da contratação, posto que deverá ficar provado o desvirtuamento do procedimento legal de licitação e/ou contratação administrativa, ou, ainda, que a Administração agiu com culpa por não fiscalizar a execução contratual como deveria – concorrendo, desta forma, para o dano do terceiro/trabalhador.

De resto, o ônus probatório de demonstrar supostas ilegalidades em juízo cabe ao reclamante trabalhista, nos moldes do que foi assentado pela jurisprudência do STF.

3 RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL PELA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

As obras públicas são atividades que englobam construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bens públicos, sejam eles móveis ou imóveis. Determinada obra poderá ser realizada de forma direta, quando é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública, por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada para ser executada por terceiro, mediante licitação (BRASIL, 2014, p.9).

As obras públicas podem ser executadas diretamente pelos agentes públicos do Estado e, evidentemente, eventuais danos decorrentes, serão reparados objetivamente pelo Poder Público, com amparo no art. 37, §6º da Constituição e aplicando a tese da responsabilização estatal pelo risco administrativo.

O julgamento do Recurso Extraordinário n. 113.587/SP pelo Supremo Tribunal Federal explicou os três requisitos para a responsabilização objetiva do Estado (dano, conduta e nexa causal) por dano decorrente de obra pública executada diretamente por um ente federativo:

CONSTITUCIONAL. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F./1967, art. 107. C.F./1988, art. 37, par-6. I. A responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexa causal entre o dano e a ação administrativa. A consideração no sentido da licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa, é isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais. II. Ação de indenização movida por particular contra o Município, em virtude dos prejuízos decorrentes da construção de viaduto. Procedência da ação. III. R.E. conhecido e provido. (BRASIL. STF. RE: 113.587/SP, Relator: Ministro Carlos Velloso, Data de Julgamento: 18/02/1992, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 03/04/1992)

Como explicado, será aplicada a responsabilização constitucional do Poder Público, de forma objetiva, independentemente de perquirição de culpa em juízo, quando houver danos decorrentes de obras públicas executadas diretamente pelo Estado.

No entanto, no caso das obras públicas as quais são contratadas para serem executadas por terceiros, mediante licitação, a doutrina diverge sobre a responsabilidade civil aplicada à Administração.

A primeira corrente de estudiosos defende que o Estado responderá diretamente pelos danos causados por empresa por ele contratada. Para essa parcela de pensadores, porquanto a obra pública, em última análise, seja de responsabilidade governamental, a empresa privada seria considerada “agente público” no sentido amplo da expressão e, assim sendo, é de praxe a responsabilização objetiva da Administração pelos danos causados (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 241; CAHALI, 2007. p. 133).

Em uma segunda linha, outros estudiosos defendem que deve ser feita uma distinção entre o dano advindo do simples fato da obra e o dano decorrente da má execução da obra. (CARVALHO, 2018, p. 361). Nesse pensamento argumenta-se que o Estado deverá responder diretamente e de maneira objetiva toda vez em que o dano decorrer do simples fato da obra, inexistindo responsabilidade do contratado, *i. e.*, a execução da obra estaria causando um dano específico e concreto pela sua simples existência, em decorrência da própria atividade pública (obra) e, por isso, terá a Administração que indenizar o particular lesio-

nado, em decorrência do art. 37, §6º da Constituição de 1988. Por exemplo: a construção de um cemitério em frente a um hotel de luxo que ensejou o fechamento do estabelecimento pela ausência de hóspedes.

A aplicação da responsabilidade objetiva pelo risco administrativo em tais circunstâncias decorre da necessidade de repartição equânime dos ônus e bônus da atuação pública. Seria injusto, portanto, que a atuação lícita estatal beneficiasse grande parcela da coletividade, mas produzisse dano específico e individualizável a grupo de pessoas. (ALEXANDRE; DEUS, 2017, p. 373). Nesse sentido há decisão do STJ:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA DE PERDAS E DANOS. REALIZAÇÃO DE OBRAS PELO GOVERNO PARA ACONSTRUÇÃO DE VIA EXPRESSA QUE ACARRETOU PREJUÍZOS AOS COMERCIANTES DA LOCALIDADE. MÚTUO. EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. PREJUÍZO COMPROVADO. RESPONSABILIDADE CIVIL. OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. NEXO DE CAUSALIDADE. [...] 5. Ação ordinária proposta em face de ente federativo com intuito de se obter a suspensão de cobrança de débitos exigidos a título de inadimplemento em sede de contrato de mútuo firmado com banco estadual em razão de perdas econômicas por comerciantes que tiveram seus negócios interditados em razão da construção da Via Expressa 'Linha Vermelha'. [...] Ocorre que, a questão do ressarcimento pleiteado pelos autores da forma como foi requerida através da presente demanda judicial, me parece totalmente razoável e possível, na medida em que os fatos relatados no feito, narram de forma clara que o Poder Público praticou um ato, do qual decorreram prejuízos e danos incalculáveis, que, por outro lado, não podem arcar, sozinhos, com os ônus decorrentes de atos para os quais não concorreram, inviabilizando a permanência dos comércios por eles instalados, em funcionamento, sem lhes ser concedida, ao menos, a possibilidade de serem ressarcidos dos valores obtidos à época, a título de empréstimo [...] O Poder Público não pode, em hipótese alguma, praticar atos levianos e inconseqüentes, configurando danos aos cidadãos, contribuintes e trabalhadores, e ainda não ser passível de ressarcir os prejudicados pela adoção de procedimentos que venham a cristalizar-se em prejuízos irreparáveis. (BRASIL. STJ. REsp: 886.077/RJ, Relator: Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 18/03/2008, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 19/05/2008)

Nas palavras do Superior Tribunal de Justiça, não pode o Estado se eximir do dever de reparar os prejuízos específicos causados a terceiros, ainda que decorrente de atividade lícita, sob pena de impor a este o ônus de arcar com os custos da própria atividade estatal.

Não obstante, nas situações em que o dano decorrer da má execução da obra pelo contratado – no cumprimento do contrato administrativo – este responderá primariamente de forma subjetiva, havendo, no entanto, responsabilidade subsidiária do ente público por possível ausência de fiscalização contratual.

A responsabilidade do contratado para executar a obra, perante o lesionado, se dará de maneira subjetiva, nos moldes da lei civil e conforme expressamente consignado no art. 70 da Lei 8.666/93, cabendo ser demonstrada a culpa (vício) na execução de sua atividade, porquanto não se trate de serviço público. E, doutro modo, a responsabilização do Poder Público só se procederá de forma subsidiária havendo a comprovação de culpa, neste caso, pela ausência de fiscalização da execução da obra.

A prerrogativa de fiscalização da fiel execução das obras e, em geral, dos contratos administrativos, também se consubstancia em dever. Daí falar-se em poder-dever de fiscalização da Administração, de sorte que a sua inobservância lhe imputa liame de causalidade com o dano suportado pelo terceiro lesionado. Desta forma, justifica-se a aplicação da responsabilidade subsidiária do Estado, porquanto fique comprovada a sua culpa pela ausência de fiscalização da obra. Nesta perspectiva, foi proferido acórdão no Tribunal de Contas da União:

A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-

-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos. (BRASIL. TCU. Acórdão nº 1.632/2009, Plenário, Relator: Ministro. Marcos Bemquerer, DOU de 22.07.2009)

Nessa corrente, amplamente majoritária, se filiam: José Cretella Júnior (1980, p. 337), Hely Lopes Meirelles (1997, p. 568), José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 380), Matheus Carvalho (2018, p.361) e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2018, p. 835).

Não é possível se falar em responsabilidade solidária entre a pessoa pública e o particular contratado, uma vez que a solidariedade não se presume, nos termos do art. 265 do Código Civil, e não existe previsão legal nessa linha (CARVALHO, 2018, p.361).

Assim sendo, persiste a celeuma acerca da responsabilidade civil contratual do ente público; certo é que cada posição tem, em suas linhas argumentativas, seus próprios fundamentos, porém, os tribunais têm assumido uma posição ligada aos termos legais e formalmente orientada por uma tendência de delegação de responsabilidade ao particular contratado.

O Direito só deve ser aplicado nos limites do caso concreto, devendo o Poder Judiciário se orientar pela conduta praticada, ou omitida, pela Administração Pública em cada situação factual, para, assim, assinalar um dever de indenizar por danos ensejados na execução contratual.

Relembre-se, no entanto, que eventual condenação imposta à Fazenda Pública importa gastos aos cofres públicos de verbas que poderiam ser revertidas em favor da sociedade em tantas outras áreas na qual o Estado necessita chegar, dessa forma, não convém uma denotação, por demais simplista, de que o ente público deve ser um garantidor universal, certo que seu dever de indenizar deva ser plenamente justificado mediante as circunstâncias objetivas.

CONCLUSÃO

Como se depreende do todo exposto, a responsabilidade contratual do ente público não segue os mesmos limites daquele mandamento constitucional de responsabilização extracontratual. Nessa seara do Direito Administrativo, para restar consignado o dever de reparação por parte da Administração Pública é necessária a comprovação da prática de uma falta contratual no bojo de uma relação negocial como, por exemplo, a ausência de fiscalização da execução do contrato pelo Estado.

Convém notar que as relações contratuais assumidas pelo Poder Público são delimitadas pelos princípios e regramentos próprios do Direito Público. Especificamente, o contrato administrativo avençado pelo ente público, na gestão do interesse público primário, lhes assegura prerrogativas e impõe limitações inexistentes nos acordos celebrados sob a tutela eminentemente de Direito Privado.

Nesse ponto, portanto, é singular o regramento da responsabilização civil contratual aplicado ao Poder Público. De início, a Lei 8.666/93, em seus arts. 69 a 71, repassa ao particular contratado uma série de responsabilidades pela execução do objeto contratual, de maneira a acentuar a prevalência do setor privado pela consecução dos encargos contratuais.

Não quer isso dizer, entretanto, que o dever de resposta é simplesmente repassado ao terceiro contratado. Pelos estudos aqui apresentados, pode-se constatar que a doutrina especialista do Direito Administrativo e a jurisprudência dos tribunais vêm, em resposta aos casos concretos que a realidade impõe, explicitar o dever de reparação, em certos casos, também, por parte da Administração Pública.

É sobretudo importante assinalar que, nos casos de inadimplemento de encargos trabalhistas gerados na execução do contrato administrativo, o Estado será obrigado a indenizar o lesionado caso fique comprovada a ausência de fiscalização do cumprimento contratual. A par disso, cumpre ao lesionado provar a falta cometida pela Administração Pública e, ainda, o nexo de causalidade entre tal conduta ilícita e o dano suportado.

Outrossim, ainda que a execução de obra pública se deva por contrato com terceiros, o Estado responderá objetivamente, nos moldes da responsabilidade civil extracontratual, quando ficar demonstrado o dano específico causado pelo simples fato da obra. Trata-se, em verdade, da aplicação do princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais.

Explicitada a existência da divisão de pensamentos na responsabilização por dano decorrente de obra pública, a nosso ver, a segunda posição – que divide a existência de danos decorrentes da obra em si e de danos decorrentes da má execução da obra – apresenta fundamentos sólidos. A discriminação do fato causador do dano (simples fato ou má execução da obra) constitui elemento preponderante para fixar a responsabilidade e, essencialmente, a pessoa responsável.

Se pelo simples fato da obra, não há culpa do contratado ao executá-la, devendo o Poder Público assumir os ônus do ato administrativo que lhe determinou a construção. Se pela má execução da obra, o contratado é o culpado pelo dano, subsistindo a responsabilidade subsidiária do ente estatal, consoante dicção do art. 70 da Lei 8.666/93.

Em síntese, ainda que a tendência geral seja privilegiar a responsabilização do particular contratado, em um viés privatista, ocorrerá o reconhecimento da responsabilização subsidiária da Administração Pública quando constatada sua parcela de culpa, via de regra, frente à ausência de fiscalização da execução do contrato, pelo dano ensejado.

De resto, porquanto o Estado de Direito não se apieda com conceitos de irresponsabilidades, a submissão da Administração Pública ao dever de reparar, toda vez que ficar comprovada sua parcela de culpa pelo dano de outrem, decorre de uma razão lógica dos primados constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS João de. *Direito administrativo*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

BRANDÃO, Katarina Rocha. Responsabilidade subsidiária dos entes públicos por débitos trabalhistas de empresas terceirizadas: a ilegal aplicação da súmula 331, IV, do TST. *Revista Da AGU – Advocacia Geral da União*, Brasília, v. 5, n. 09, 2006.

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. In: *Diário*

Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm>. Acesso em: 03nov. 2018.

_____. 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. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm>. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. Superior Tribunal De Justiça. REsp: 886.077/RJ, Relator: Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 18/03/2008, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 19/05/2008.

_____. Superior Tribunal De Justiça. REsp: 1.135.927/MG, Relator: Ministro Castro Meira, Data de Julgamento: 10/08/2010, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 19/08/2010.

_____. Superior Tribunal De Justiça. REsp: 1.690.520/SP, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 05/10/2017, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/10/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADC: 16/DF, Relator: Ministro Cezar Peluso, Data de Julgamento: 24/11/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe: 08/09/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE: 113.587/SP, Relator: Ministro Carlos Velloso, Data de Julgamento: 18/02/1992, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 03/04/1992.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE: 591.874/MS, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 26/08/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 18/12/2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE: 760.931/DF, Relator para Acórdão: Ministro Luiz Fuz, Data de Julgamento: 26/04/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 11/09/2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3641/2008, Segunda Câmara, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar, DOU de 23/09/2008.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 585/2009, Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler, DOU de 01/04/2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.632/2009, Plenário, Relator: Ministro Marcos Bemquerer, DOU de 22/07/2009.

_____. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. 4. ed. Brasília, 2014.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. RR: 102711220135060005. Relator: Ministro Aloysio Corrêa da Veiga. Data de Julgamento: 21/06/2017, Sexta Turma, Data de Publicação: DEJT 23/06/2017.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula n. 331*. Prevê a responsabilidade subsidiária em relação a todas as verbas. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331>. Acesso em: 10 out. 2018.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: RT, 2007.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 5ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. Terceirização no setor público: encontros e desencontros. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Terceirização na administração: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. São Paulo: Saraiva, 1980.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. A evolução da responsabilidade civil no direito brasileiro e suas controvérsias na atividade estatal. *Temas de direito civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.