



NOTA TÉCNICA n. 05, de 23/10/2019 – CONAP/MPT

Objeto desta Nota Técnica: Apresentação de proposta visando ao aprimoramento do Projeto de Lei nº 10.887/2018, que altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

A **Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública – CONAP**, do **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT)**, apresenta sugestão de acréscimo de dispositivo ao Projeto de Lei nº 10.887/2018, que altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa, com o objetivo de elastecer a competência da Justiça do Trabalho para o julgamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E SUA ESTREITA RELAÇÃO COM A INVESTIGAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Ministério Público do Trabalho investiga cotidianamente:

- a) denúncias de terceirização ilícita de atividades finalísticas ou essenciais na administração pública direta e indireta. Neste ponto, cumpre ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, até o momento, não se manifestou sobre a terceirização no âmbito da administração pública direta e indireta, análise que necessariamente deve ser realizada à luz dos arts. 37 a 42 da Constituição da República de 1988 (CRFB/1988), especialmente dos incisos I e II de seu art. 37; e
- b) denúncias de atraso ou falta de pagamento de verbas trabalhistas, fundiárias e previdenciárias devidas a empregados de empresas prestadoras de serviços para a administração pública direta e indireta

Nessas investigações, o Ministério Público do Trabalho frequentemente verifica situações em que são privilegiados interesses privados em detrimento dos direitos trabalhistas, com a constatação da prática de atos de improbidade administrativa. Com efeito, em muitos casos, observa-se que a terceirização tem sido utilizada como mecanismo viabilizador de várias formas de corrupção, conforme destacado na Nota Técnica nº 01, de 06/02/2019, da CONAP-MPT, na qual foram apresentadas considerações ao Decreto nº 9.507/2018, com a finalidade de apontar as inconstitucionalidades e ilegalidades do texto em



relação à contratação de trabalhadores terceirizados no âmbito da administração pública federal, direta e indireta, bem como os riscos ao erário:

12.1.1 – SUPERFATURAMENTO

12.1.1.1 – Uma das portas para a fragilização do controle dos gastos públicos é a contratação “emergencial” de empresas terceirizadas, com a consequente dispensa de licitação. Tais contratos emergenciais, por não se submeterem às regras de competição impostas por procedimentos licitatórios, preveem valores muito superiores aos praticados no mercado. Ou seja, são contratos superfaturados, em que o ente público paga muito mais do que é usualmente cobrado pela iniciativa privada para a realização de idênticos serviços. Ademais, não raro, esses contratos emergenciais são renovados diversas vezes e perduram anos, não se justificando as supostas necessidades emergenciais que lhes deram origem.

12.1.1.2 – **Como já demonstrado em várias ações civis públicas ajuizadas pelo MPT, as sucessivas contratações emergenciais tinham por objetivo a sonegação de verbas trabalhistas. A administração pública, no encerramento de cada contrato emergencial firmado com a mesma empresa, pagava os valores integrais das verbas rescisórias, mas os empregados das terceirizadas recebiam as verbas rescisórias apenas uma vez, pois, apesar do término do contrato emergencial, continuavam a prestar serviços para a mesma terceirizada em um novo contrato emergencial. Em outros casos, as empresas terceirizadas coagem seus empregados a devolver as verbas rescisórias parcialmente para que fossem contratados por outras empresas do “grupo”, que assumiam os contratos emergenciais.**

(...)

12.1.3 – TERCEIRIZADOS FANTASMAS

12.1.3.1 – Comumente, **identificam-se situações em que a real quantidade de postos de trabalho disponibilizada pela empresa terceirizada está aquém do previsto em contrato administrativo. Há hipóteses de “terceirizados fantasmas”, ou seja, pessoas que constam nas folhas de pagamento de empresas terceirizadas e que deveriam prestar serviços para entes públicos, mas nunca foram vistas nas repartições públicas. Outra hipótese recorrente é a do trabalhador cujo nome consta em mais de um contrato de prestação de serviços, com jornadas de trabalho coincidentes.**

(...)

12.1.6 – “CALOTES TRABALHISTAS” E DANOS AOS COFRES PÚBLICOS

(...)

12.1.6.2 – **O “calote” é verificado frequentemente na Justiça do Trabalho, em ações nas quais os entes públicos são condenados a pagar, de forma subsidiária, as verbas decorrentes do**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
COORDENADORIA NACIONAL DE COMBATE ÀS IRREGULARIDADES TRABALHISTAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONAP)**

Da mesma forma, o Ministério Público do Trabalho também investiga denúncias de assédio moral na administração pública direta e indireta, atuando para fazer cessar tais práticas.

O assédio moral, quando praticado por agente público, configura ato de improbidade, como já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do REsp nº 1.286.466:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDOTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido. (STJ, REsp 1.286.466, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, julg: 03/09/2013, DJe 18/09/2013)

Vê-se, assim, que as investigações e ações civis públicas conduzidas pelo Ministério Público do Trabalho têm estreita relação e conexão com atos enquadrados como de improbidade administrativa.

**DA POSSIBILIDADE DE O LEGISLADOR ORDINÁRIO FIXAR A
COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO PARA O PROCESSAMENTO
E JULGAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

A Justiça do Trabalho, competente para julgar as ações ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho, diante da expertise temática e da celeridade



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
COORDENADORIA NACIONAL DE COMBATE ÀS IRREGULARIDADES TRABALHISTAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONAP)

reconhecida pelo Conselho Nacional de Justiça¹, encontra-se aparelhada e qualificada para apreciar e julgar ações de improbidade administrativa decorrentes das relações de trabalho.

E, como se demonstrará abaixo, inexistente impedimento para que o legislador ordinário outorgue tal competência para a Justiça do Trabalho.

Quanto à competência da Justiça do Trabalho, o Supremo Tribunal Federal (STF), em controle concentrado de constitucionalidade, entendeu que “o disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária” (ADI-MC nº 3.395), bem como que “o disposto no art. 114, incs. I, IV e IX, da Constituição da República, acrescidos pela Emenda Constitucional nº 45, não atribui à Justiça do Trabalho competência para processar e julgar ações penais” (ADI-MC nº 3.684).

De outro lado, ao indeferir a medida liminar requerida na Reclamação nº 6.237, o Ministro Gilmar Mendes, à época Presidente do STF, ponderou que o processamento de ações de improbidade na Justiça do Trabalho não implicaria em violação às decisões daquela Corte, nem ao decidido na ADI-MC nº 3.684. E isso justamente pelo fato de o STF, no julgamento da ADI nº 2.797/DF, ter assentado o entendimento de que as ações de improbidade administrativa são de natureza cível, e não penal.

Por sua vez, dispõe o art. 114, IX, da CRFB/1988 que “compete à Justiça do Trabalho processar e julgar outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, **na forma da lei**”.

Tal dispositivo, segundo Arion Sayão Romita, “tem o condão de permitir a adaptação da regra geral prevista pelo inciso I a novos fatos sociais. A cláusula geral produz este efeito: enseja a aplicação da *regra-mater* a hipóteses novas, que surgirão no futuro, não previstas quando de sua edição”²

Ademais, cabe lembrar que o STF vem privilegiando a competência das Justiças Especializadas para o julgamento de matérias conexas, a exemplo do decidido no Inquérito nº 4.435 AGR-Quarto, em que o Plenário daquela Corte decidiu que “compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexas”.

Assim, entende o Ministério Público do Trabalho que o legislador ordinário está plenamente autorizado pela Constituição da República de 1988 a fixar a

¹ Dados estatísticos podem ser identificados no portal do Conselho Nacional de Justiça: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>.

² ROMITA, Arion Sayão. Competência da Justiça do Trabalho. Curitiba: Genesis, 2005, p. 29-30



competência da Justiça do Trabalho para o processamento e julgamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa conexo com as relações de trabalho.

SUPERAÇÃO DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL E FIXAÇÃO EXPRESSA DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A ausência de lei específica gera grande celeuma jurisprudencial e doutrinária acerca da competência da Justiça do Trabalho para processamento e julgamento de pleitos decorrentes da aplicação da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Com efeito, desde a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 ao art. 114 da CRFB/1988, parte da doutrina passou a entender que o legislador privilegiou o “princípio da unidade de convicção”, conferindo à Justiça do Trabalho competência para julgar qualquer matéria referente aos direitos sociais dos trabalhadores, bem como outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho.

Com base nesse entendimento, diversas demandas envolvendo a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa foram levadas à Justiça do Trabalho, gerando posicionamentos diversos nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), e no próprio Tribunal Superior do Trabalho (TST), com tendência ao reconhecimento da incompetência da Justiça Laboral Especializada.

Todavia, a questão não está definitivamente pacificada no TST, inclusive à luz de casos onde a intersecção entre Improbidade Administrativa e Justiça Laboral é evidenciada. Menciona-se, como exemplo, julgado do TST que admitiu ação de improbidade administrativa cumulada com ressarcimento ao erário em face de empregado público, movida por empresa pública federal:

RECURSO DE REVISTA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CUMULADA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. ATO DE IMPROBIDADE PRATICADO POR EMPREGADO NO CURSO DE RELAÇÃO DE EMPREGO. IMPRESCRITIBILIDADE. ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Ação de improbidade administrativa ajuizada por empresa pública federal perante a Justiça do Trabalho, cumulada com pedido de ressarcimento ao erário, decorrente de ato de improbidade administrativa perpetrado por empregado no curso de típica relação de emprego com o ente da Administração Pública indireta - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

2. O exposto comando que emana da parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, ao afastar a incidência do princípio da prescritibilidade -- pilar de sustentação de outro princípio constitucional



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
COORDENADORIA NACIONAL DE COMBATE ÀS IRREGULARIDADES TRABALHISTAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONAP)

nuclear, relacionado à preservação da segurança jurídica --, impõe, em caráter excepcionalíssimo, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário em decorrência de prejuízos advindos de ilícitos oriundos de atos de improbidade administrativa praticados por qualquer agente, servidor público ou não.

3. Em face da amplitude com que o legislador constitucional definiu o sujeito passivo submetido à regra da imprescritibilidade, forçoso reconhecer que mesmo o empregado de ente da Administração Pública indireta, por ostentar a condição de agente público "lato sensu", submete-se à norma constitucional de eficácia plena.

4. Entendimento que se robustece diante da explícita e ampla definição de "agente público" contida na Lei de Improbidade Administrativa -- Lei nº 8.429/1992 --, que o qualifica como "todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contrato ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função" no âmbito da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, ou, ainda, de outros entes, de natureza privada, em que haja, em alguma medida, intervenção do erário (arts. 1º e 2º).

5. Ainda mais avulta a relevância do espectro de proteção conferido pelo artigo 37, § 5º, da CF, afinado aos princípios norteadores da Administração Pública (artigo 37, caput, CF), a circunstância de o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal haver firmado tese de Repercussão Geral - Tema 666 -, a fim de explicitar o sentido e alcance da referida norma constitucional, confirmando a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, decorrentes de ato de improbidade administrativa. (RE 669069/MG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 28/4/2016).

6. Em virtude da natureza da pretensão deduzida em juízo - de índole eminentemente administrativa --, não incide a regra prescricional direcionada às lides tipicamente trabalhistas, prevista no artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal.

7. Agravo de instrumento da empresa Autora a que se dá provimento para determinar o regular processamento do recurso de revista, em virtude de afronta à norma do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal. Recurso de Revista de que se conhece e a que se dá provimento. (Processo: RR - 852-53.2011.5.18.0053 Data de Julgamento: 08/11/2017, Relator Ministro: João Oreste Dalazen, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 17/11/2017)

Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar conflito de competência, apontou para a competência da Justiça do Trabalho quando a improbidade administrativa possui reflexos em relações trabalhistas sujeitas à laboral especializada:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AFASTAMENTO DA DIRETORIA – REFLEXO NA REPRESENTAÇÃO SINDICAL – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. 1. Após a edição da EC 45/2004, as questões relacionadas ao processo eleitoral sindical, ainda que esbarrem na esfera do direito civil,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
COORDENADORIA NACIONAL DE COMBATE ÀS IRREGULARIDADES TRABALHISTAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONAP)**

estão afetas à competência da Justiça do Trabalho, pois se trata de matéria que tem reflexo na representação sindical. Precedentes. 2. Entendimento que se estende à hipótese de ação de improbidade administrativa, em que se pretende afastar a diretoria de sindicato, implicando em reflexo na representação sindical. 3. Conflito de competência provido para declarar competente o Juízo da 6ª Vara do Trabalho de São Luís – MA. (CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 59.549 – MA, Relatora Min Eliana Calmon - DJ: 11/09/2006)

Diante do acima exposto, e considerando que o objetivo da atualização da Lei de Improbidade é seu aprimoramento e melhor eficácia, é de todo oportuno que o legislador ordinário encerre a referida divergência doutrinário jurisprudencial, fixando a competência da Justiça do Trabalho para o processamento e julgamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

CONCLUSÃO – PROPOSTA DE REDAÇÃO DE DISPOSITIVO A SER INCLUÍDO NO PL Nº 10.887/2018

Em razão das considerações acima expostas, a Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública – CONAP, do MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, apresenta sugestão para inclusão de dispositivo no projeto de lei em comento, que reconheça de forma explícita a competência da Justiça do Trabalho para julgar atos de improbidade administrativa:

"Art.11º

§ 3º Também configuram atos de improbidade administrativa as condutas de agentes públicos, nas relações de trabalho decorrentes da contratação direta e indireta, que violem ou ameacem direitos trabalhistas.

Art. 17.....

§ 13 A ação, para aplicação das cominações previstas para os atos de improbidade indicados no art. 11, § 3º, será proposta pelo Ministério Público do Trabalho ou pela pessoa jurídica interessada, perante a Justiça do Trabalho.

Tal proposta segue a lógica da própria legislação relativa à improbidade administrativa, com redação de cunho ampliativo para englobar condutas diversas não previamente tipificadas.

Além disso, a proposta redacional coloca em evidência a necessária conexão imediata com as relações de trabalho e as condutas que impliquem a ocorrência de ilícitos trabalhistas. Não haverá, assim, superposição indevida de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
COORDENADORIA NACIONAL DE COMBATE ÀS IRREGULARIDADES TRABALHISTAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONAP)**

atuação com atos administrativos que não guardem relação com a seara trabalhista.

Brasília, 23 de outubro de 2019.

Ana Cristina D.B.F. Tostes Ribeiro

Procuradora do Trabalho

Coordenadora Nacional da Conap

Ileana Neiva Mousinho

Procuradora Regional do Trabalho

Vice-Coodenadora Nacional da Conap

Afonso de Paula Pinheiro Rocha

Procurador do Trabalho

Assessor Jurídico do PGT



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Assinatura/Certificação do documento **PGEA 011674.2019.00.900/3 Relatório nº 134149.2019**

Signatário(a): **ANA CRISTINA DESIRÉE BARRETO FONSECA TOSTES RIBEIRO**

Data e Hora: **23/10/2019 14:32:02**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ILEANA NEIVA MOUSINHO**

Data e Hora: **23/10/2019 15:25:33**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **AFONSO DE PAULA PINHEIRO ROCHA**

Data e Hora: **24/10/2019 12:13:38**

Assinado com login e senha

Endereço para verificação do documento original: https://protocoloadministrativo.mpt.mp.br/processoEletronico/consultas/valida_assinatura.php?m=2&id=3930441&ca=C1DT1P9LXL4PQZRH