

---

# ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM MATÉRIA TRABALHISTA

*THE ACTIVITY OF THE GENERAL ADVOCACY OF THE UNION IN  
LABOR MATTERS*

---

*Camila Rocha Portela  
Advogada da União*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Advocacia-Geral da União: visão geral da Instituição; 2 O Departamento Trabalhista na Procuradoria-Geral da União; 3 Atuação da Advocacia-Geral da União em matéria trabalhista; 3.1 A União e a Justiça do Trabalho; 3.2 Demandas trabalhistas frequentes; 3.2.1 Contratos de terceirização; 3.2.2 Outras demandas comuns; 4 Atuação da AGU na concretização dos direitos dos trabalhadores; 4.1 Atuação no combate ao trabalho escravo; Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Trata-se de artigo jurídico que tem por objetivo analisar a atuação da Advocacia-Geral da União em matéria trabalhista. A princípio, é apresentada uma visão geral da Instituição, bem como seu papel institucional, tal como previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar nº 73 de 1993. Posteriormente, examina-se a atuação da Instituição em matéria trabalhista, com a análise das principais demandas neste tema, em especial, acerca da responsabilidade subsidiária do Poder Público nos contratos de terceirização. Ademais, discorre-se sobre o papel da AGU na concretização dos direitos trabalhistas, abrangendo a defesa atos praticados pelos órgãos de fiscalização do trabalho, bem como o combate ao trabalho escravo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Advocacia-Geral da União. Visão Geral Sobre a Instituição. Matéria Trabalhista. Principais Demandas. Direitos Trabalhistas.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the role of the General Advocacy of the Union on labor matters. In the beginning, it is presented an overview of the institution as well as its institutional role, as envisaged in the 1988 Federal Constitution and in the Complementary Law nº 73 of 1993. Subsequently, it is examined the role of the institution in labor matters, with the analysis of the main demands in this area, especially regarding outsourcing contracts. Lastly, it approaches the role of the AGU in the accomplishment of labor rights, including the defense of penalties imposed by the Public Administration, as well as the fight against slavery.

**KEYWORDS:** The General Advocacy of the Union. Overview of the Institution. Labor Matters. Mais Demands. Labor Rights.

## INTRODUÇÃO

Em 2013, a AGU completa 20 anos de existência. Ao longo dessas duas décadas, a Instituição consolidou-se como essencial ao crescimento e ao desenvolvimento do país, atuando na busca pela implementação das políticas públicas e pela garantia da concretização do interesse público.

A Advocacia-Geral da União foi concebida pela Constituição Federal de 1988, tendo sido regulamentada pela Lei Complementar nº 73, de 1993.

Com o passar dos anos, a AGU tem assumido papel fundamental no Estado Democrático de Direito.

Para se demonstrar a importância da Instituição, segundo informações da Assessoria de Comunicação da Instituição, no ano de 2012, a AGU foi o segundo órgão pertencente ao sistema judicial mais citado pela imprensa, ficando atrás apenas do Supremo Tribunal Federal. Isso se deve, em especial, à atuação da AGU em temas sensíveis para a sociedade brasileira, tais como saúde e educação<sup>1</sup>.

Além desses temas, a AGU possui também uma atuação em matéria trabalhista, no âmbito da qual, muitas vezes, visa a garantir os direitos sociais previstos nos arts. 6º e 7º da Constituição Federal de 1988, bem como as políticas públicas implementadas em tal área, a partir, por exemplo, da defesa judicial dos atos praticados pelos órgãos de fiscalização do trabalho.

Assim, esse artigo tem o objetivo de analisar a atuação de tal Instituição no campo trabalhista, abordando as principais demandas na área, bem como demonstrando o papel ativo que a AGU possui na concretização de direitos fundamentais.

## 1 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: VISÃO GERAL DA INSTITUIÇÃO

A AGU foi organizada pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Entretanto, o Órgão foi idealizado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 131, tratando-se de função essencial à Justiça.

Eis o teor do mencionado dispositivo constitucional:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=227314&id\\_site=3](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=227314&id_site=3)>.

que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Pelo teor da norma transcrita acima, depreende-se que a AGU foi concebida pelo legislador constituinte originário como órgão representante da União, o que alberga tanto a Administração Direta quanto a Indireta, tendo uma atuação judicial e extrajudicial.

Destaque-se que, anteriormente, à Constituição Federal de 1988, a função de advocacia do Estado era desempenhada pelo Ministério Público, que acumulava as atribuições no âmbito da advocacia pública e da defesa da sociedade.

Com o advento da Carta atual, tais funções foram divididas, ficando a Advocacia Pública com a função de defesa do Estado e o Ministério Público com as atribuições de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse contexto, como representante da União, a AGU atua como órgão viabilizador da implementação das diversas políticas públicas que são concebidas pelos órgãos de representação democrática, quais sejam, o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

Nesse ponto, importante ressaltar a previsão contida no parágrafo único do art. 1º da Carta da República, que estabelece que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Com efeito, os representantes do povo tem o papel constitucional de exercer o poder, definindo os rumos que serão tomados pelo país. Nesse contexto, a AGU tem a função de zelar pela constitucionalidade e pela legalidade das ações governamentais, auxiliando na implementação dos inúmeros projetos idealizados pelos administradores com a finalidade de efetivar os direitos sociais.

Ocorre que, no exercício dessa atividade, diversas vezes, os gestores públicos têm seus atos questionados em juízo. Nesse cenário, a AGU tem o papel de defender esses atos perante o Poder Judiciário. Não se trata, entretanto, de defender o administrador a todo custo, mas sim, de garantir que o ato praticado num contexto de execução de políticas públicas, seja resguardado, bem como que o Administrador tenha seu papel constitucional preservado, sempre que atuar nos moldes legais e constitucionais, em especial no exercício da discricionariedade administrativa.

De outro lado, a AGU oferece subsídios jurídicos para os Administradores Públicos Federais, numa atuação que precede à prática dos atos administrativos, visando a garantir que tais atos sejam praticados na conformidade do que dispõe o ordenamento jurídico.

Ressalte-se que a atuação da AGU não é restrita ao Poder Executivo. A AGU atua na defesa dos três Poderes da União, muito embora as atividades de consultoria e assessoramento jurídico seja direcionada exclusivamente ao Poder Executivo.

Quanto à natureza jurídica da AGU, há controvérsia no âmbito doutrinário. Como dispõe Leonardo Cacao Santos Bradbury:

A primeira corrente, capitaneada por Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, entende que a AGU faz parte do Poder Executivo.

A segunda corrente, defendida por Sérgio de Andréia Ferreira e Diogo Figueiredo Moreira Neto, sustentam que a AGU não integra o Executivo, nem está a ele vinculada nem subordinada, possuindo independência funcional tanto na sua atuação postulatória como consultiva. Ensinam que a AGU não está vinculada a nenhum dos poderes, atuando fora deles.<sup>2</sup>

A Advocacia-Geral da União é integrada por quatro carreiras, quais sejam, Advocacia da União, Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradoria Federal e Procuradoria do Banco Central.

A Advocacia da União atua na defesa da Administração Direta e a Procuradoria da Fazenda Nacional é responsável pela execução da dívida ativa tributária da União.

---

<sup>2</sup> BRADBURY, Leonardo. Advocacia-Geral da União: Órgão de defesa dos direitos fundamentais e aplicador da nova hermenêutica constitucional. *Publicações da Escola da AGU: Trabalhos Vencedores do concurso de Monografias da AGU em 2009-2010*. Brasília, 2012.

A Procuradoria Federal<sup>3</sup> é encarregada da defesa da Administração Indireta, o que abrange as Autarquias e Fundações Públicas Federais, tendo também atividade consultiva e de assessoramento. A título exemplificativo, pode-se destacar a atuação da Procuradoria Federal em defesa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, responsável por uma grande quantidade de ações no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

O Banco Central, apesar de sua natureza autárquica, possui um órgão de representação própria, qual seja, a Procuradoria-Geral do Banco Central.

Completando sua segunda década de existência, a Advocacia-Geral da União tem experimentado uma mudança em seu paradigma de atuação, visto que tem buscado reduzir litígios no âmbito do Poder Judiciário, pedindo desistência de recursos ou mesmo deixando de interpô-los em situações em que há jurisprudência pacífica ou súmula do Advogado-Geral da União, por exemplo, além de atuar na realização de acordos. Nesse contexto, pode-se citar a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Sobre este assunto, Eder Maurício Pezzi destaca que:

Diante disso, surge a conciliação como um novo papel do advogado público, que, com base no ordenamento jurídico vigente, poderá aprofundar questões controvertidas e buscar uma solução consensual entre os agentes públicos envolvidos. Tal medida, mais do que evitar a judicialização do funcionamento da máquina administrativa, traduz-se em eficiência da atuação estatal, visto que se resolvem as questões de forma célere e objetiva, fomentando a segurança jurídica e a continuidade do serviço público.

Observe-se, como exemplo do âmbito federal, a exitosa experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, composta por advogados públicos da AGU. Através dela, já se resolveram diversas controvérsias havidas entre autarquias federais (p.ex. INCRA e INSS) ou entre estas e a União (DNIT x União), demonstrando a efetividade da atuação da advocacia pública no que concerne ao seu papel conciliatório.<sup>4</sup>

Verifica-se, pois, que a Instituição tem procurado conferir maior eficiência à sua atuação, contribuindo grandemente para a consecução do interesse público.

---

3 A Procuradoria-Geral Federal foi criada pela Lei 10.480/2002, cujo art. 9º estabelece: “É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.

4 PEZZI, Eder. Desenvolvimento do estado e eficiência: novos horizontes na atuação da advocacia pública. *Publicações da Escola da AGU: Trabalhos Vencedores do concurso de Monografias da AGU em 2009-2010*. Brasília, 2012.

## 2 O DEPARTAMENTO TRABALHISTA NA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO (PGU)

Como dito anteriormente, a Advocacia da União possui a atribuição de representar judicial e extrajudicialmente a Administração Direta Federal, realizando, outrossim, o assessoramento e a consultoria jurídica do Poder Executivo, ressalvadas as atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Portanto, a atuação da Advocacia da União desdobra-se em uma esfera contenciosa e outra consultiva.

Na esfera contenciosa, a Procuradoria-Geral da União recebeu a incumbência de representar judicialmente a União, tendo o Procurador-Geral da União atuação perante os Tribunais Superiores, nos termos do art. 9º, *caput* e parágrafo primeiro da Lei Complementar nº 73/93.

Ademais, nos termos do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, a Procuradoria-Geral da União tem outras atribuições, tais como supervisionar e orientar a atuação das Procuradorias Regionais, promover o acompanhamento de processos relevantes para a União e examinar propostas de acordos judiciais.

A Procuradoria-Geral da União é dividida em departamentos, cada qual com atribuições específicas. Nesse contexto, insere-se o Departamento Trabalhista (DTB), cujas atribuições, nos termos do art. 26 do Decreto supracitado, são as seguintes:

Art. 26. Ao Departamento Trabalhista compete:

I - planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à representação e defesa judicial da União nas matérias pertinentes a assuntos trabalhistas;

II - exercer a representação e a defesa judicial da União, nas causas de competência da Advocacia-Geral da União, junto ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal Superior do Trabalho, nas matérias pertinentes a assuntos trabalhistas; e

III - atuar perante o Tribunal Superior do Trabalho na análise de precatórios e requisições de pequeno valor, principalmente nos aspectos jurídicos.

Depreende-se do texto normativo transcrito acima que o DTB atua na defesa da União em causas que envolvem matéria trabalhista.

Ademais, o Departamento Trabalhista atua na promoção de ações de combate ao trabalho escravo e na defesa de atos administrativos praticados pelos órgãos de fiscalização do trabalho.

No tópico seguinte, será feita uma análise mais aprofundada sobre tal atuação.

### **3 ATUAÇÃO DA ADVOCACIA DA UNIÃO EM MATÉRIA TRABALHISTA**

#### **3.1 A UNIÃO E A JUSTIÇA DO TRABALHO**

A Justiça do Trabalho econtra-se delineada no art. 111 e seguintes da Constituição Federal de 1988, estando a sua competência prevista no art. 114 da Constituição.

Dentre tais competências, destacam-se as ações oriundas das relações de trabalho, as ações que envolvam exercício do direito de greve, as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregados pelos órgãos de fiscalização, dentre outras.

A princípio, impende destacar que a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 ampliou sensivelmente o leque de atribuições da Justiça Laboral, que antes ficava restrito a causas que envolvessem relações de emprego.

Ressalte-se que, via de regra, a União, demanda e é demandada na Justiça Federal (competência em razão da pessoa). Porém, o art. 109 da Constituição, ao tratar sobre as atribuições da Justiça Federal, excepcionou as causas pertinentes à Justiça Laboral.

Por outro lado, importante lembrar que, no tocante às causas envolvendo servidores públicos efetivos, bem como servidores temporários, a competência é atribuída à Justiça Federal, conforme entendimento da Corte Suprema, que excluiu tais causas do âmbito de incidência do art. 114, I, da Constituição Federal.

Com essas explanações iniciais, passa-se a analisar as causas mais comuns envolvendo a União na Justiça do Trabalho.

#### **3.2 DEMANDAS TRABALHISTAS FREQUENTES**

##### **3.2.1 CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO**

A União é frequentemente demandada em causas envolvendo responsabilidade subsidiária pelas verbas trabalhistas devidas em decorrência de contratos de terceirização.

A terceirização caracteriza-se por ser uma relação triangular, sendo composta pelo empregado, pelo intermediador de mão de obra e pelo tomador de serviços. O empregado fica subordinado ao intermediador, prestando serviços ao tomador.

Alice Monteiro de Barros conceitua terceirização da seguinte forma:

O fenômeno da terceirização consiste em transferir para outrem atividades consideradas secundária, ou seja, de suporte, atendendo-se a empresa à sua atividade principal. Assim, a empresa se concentra na sua atividade-fim, transferindo as atividades-meio. [...] Tecnicamente, o objetivo da terceirização é diminuir custos e melhorar a qualidade do produto ou serviço.<sup>5</sup>

Maurício Godinho Delgado destaca que “por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços, sem que se estendam a este os laços justralhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente”<sup>6</sup>.

Essa relação possibilita ao tomador uma grande redução de custos, visto que este não se responsabiliza pelo adimplemento das verbas trabalhistas, pois sua relação jurídica se estabelece unicamente com a empresa intermediária. Nesse contexto, frequentemente, a terceirização é utilizada como uma forma de fraudar direitos trabalhistas.

Não há uma regulamentação legal ampla sobre a terceirização. Conforme dispõe José Cairo Júnior, “a primeira norma que tratou de uma das espécies de terceirização foi a Lei nº 6019/74, que dispôs sobre o trabalho temporário em empresas urbanas”<sup>7</sup>.

A princípio, o TST possuía entendimento no sentido de só admitir a terceirização que se enquadrasse nos moldes da Lei. Porém, como destaca o autor acima mencionado:

Com a crescente proliferação do procedimento de terceirização, em várias atividades econômicas, e com o conseqüente aumento das demandas judiciais abordando essa questão, o TST flexibilizou o seu entendimento anterior [...].<sup>8</sup>

5 BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2011. p. 357.

6 DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012.

7 CAIRO JÚNIOR, José. *Curso de Direito do Trabalho*. Salvador: Juspodivm, 2013. p.393.

8 *Ibidem*, p. 394.

Assim, o TST editou a Súmula nº 331, cujo item I dispõe que “A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário”.

Portanto, salvo previsão legal, a terceirização em atividade fim é ilegal, de forma que o vínculo trabalhista se forma diretamente com o tomador de serviços. Entretanto, tal situação não ocorre quando o Poder Público é o tomador, nos termos do item II da Súmula mencionada. Isso porque a Constituição exige que ingresso no serviço público se dê mediante concurso público, sob pena de nulidade.

Sobre as consequências de tal contratação irregular, o TST entende da seguinte forma, conforme Orientação Jurisprudencial nº 383/SBDI-I:

383. TERCEIRIZAÇÃO. EMPREGADOS DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E DA TOMADORA. ISONOMIA. ART. 12, “A”, DA LEI Nº 6.019, DE 03.01.1974. (mantida) - Res. 175/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções. Aplicação analógica do art. 12, “a”, da Lei nº 6.019, de 03.01.1974.

Nesse contexto, o Decreto nº 2.271, de julho de 1997, dispõe sobre a terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Essa norma estipula que a terceirização deve recair sobre serviços de apoio, isto é sobre atividades-meio, e não sobre atividades fim da entidade pública.

Vale destacar que o Tribunal de Contas da União já proferiu decisões e recomendações referentes à terceirização irregular no âmbito do Poder Público.

Cumpra citar, a título exemplificativo, trecho do acórdão 1520/2006 do TCU:

6.8 No entanto, como todo ato administrativo, a terceirização de serviços deve-se pautar nos aspectos legais. Assim, ao mesmo tempo em que se deve buscar meios mais econômicos para aplicação dos

recursos públicos, em face do princípio da economicidade, também deve-se atentar para o princípio da legalidade, norteador da Administração Pública.

6.9 Resta inequívoco que a contratação de trabalhadores terceirizados para o exercício de tarefas próprias de servidores públicos é afronta direta ao princípio da seleção mediante concurso público, além de afronta à lei trabalhista, que restringe as possibilidades de terceirização às atividades-meio de qualquer organização, pública ou privada, e, ainda assim, condicionada à inexistência de relação de pessoalidade e subordinação direta.

6.10 Ademais, a ilegal terceirização de serviços públicos pode trazer consigo uma armadilha. A informalidade dos critérios de seleção de pessoal terceirizado pode vir a servir de anteparo à indicação da pessoa que irá ocupar o posto de trabalho, dando margem à ocorrência de práticas patrimonialistas de apadrinhamento ou nepotismo. Daí a necessidade de haver contratação de serviços e não locação de mão-de-obra individualmente selecionada. Ressalte-se que ocorrências dessa natureza foram identificadas no âmbito do TC 013.742/2004-9, que teve o objetivo de avaliar o modelo de terceirização vigente na Administração Pública Federal.”<sup>9</sup>

Nessa linha, a União assinou termo de conciliação com o Ministério Público do Trabalho, na ação civil pública nº 00810-2006-017-10-00.7, a fim de regularizar a contratação de pessoal terceirizado.

Porém, conforme destacado acima, há situações em que a terceirização não é considerada irregular, as quais estão previstas no item III da mencionada Súmula:

Súmula 331

[...]

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

Comumente, a Administração Pública realiza contratos com empresas de terceirização para prestação de serviços de limpeza e vigilância e outros serviços intermediários. Em tais casos, como se depreende da Súmula citada acima, a terceirização não é considerada ilícita. Entretanto, ainda que não haja ilicitude, o tomador de serviços, na qualidade de beneficiário da mão-de-obra do trabalhador, não fica totalmente isento de responsabilidade pelas verbas trabalhistas.

Nesses casos, há a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços pelas verbas trabalhistas inadimplidas por parte da empresa contratada para prestar o serviço.

Portanto, devido a essa possibilidade de responsabilização subsidiária do Ente Público, este é frequentemente demandado na Justiça do Trabalho em causas envolvendo terceirização.

Destaque-se que o TST possuía o entendimento no sentido de responsabilizar o Ente Público sempre que houvesse inadimplemento das verbas trabalhistas pela empresa prestadora de serviços, a despeito do teor do art. 71, §1º, da Lei 8666/93, que dispõe:

Art. 71 [...]

§ 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.

Entretanto, o TST mudou seu entendimento de responsabilização irrestrita do Ente Público após o julgamento da ADC nº 16, no âmbito da qual o STF declarou a constitucionalidade do dispositivo legal supracitado, tendo externado posicionamento no sentido da necessidade de prova da conduta culposa do Ente Público em fiscalizar a execução do contrato de terceirização, para fins de responsabilidade subsidiária.

Nesta senda, o TST alterou a redação do item IV e acrescentou o item V à Súmula 331, estabelecendo que a responsabilização subsidiária do Ente Público depende da demonstração da “conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora”.

Dessa forma, em contratos de terceirização, o Departamento Trabalhista tem atuado no sentido de garantir a observância da decisão firmada no âmbito do STF no julgamento da ADC nº16, inclusive no que

diz respeito ao reconhecimento da inexigibilidade dos títulos judiciais formados em desconformidade ao entendimento do STF, com base no art. 741, parágrafo único, do CPC.

Tal atuação é dificultada pelo fato de muitos julgadores ainda presumirem a culpa do Ente Público quando há inadimplemento das verbas trabalhistas pela empresa prestadora do serviço, abstendo-se de analisar se houve, efetivamente, no caso concreto, culpa do Ente Público beneficiário da mão-de-obra.

Por fim, destaque-se que o Departamento Trabalhista da AGU possibilitou uma economia de R\$1.763.251,42 aos cofres públicos, ao evitar a condenação indevida da União por pagamento de verbas trabalhistas a terceirizados<sup>10</sup>.

### 3.2.2 OUTRAS DEMANDAS COMUNS EM MATÉRIA TRABALHISTA

Outras demandas trabalhistas frequentes dizem respeito à sucessão trabalhista, isto é, nos casos em que a União sucede determinado ente, assumindo a responsabilidade pelas verbas trabalhistas. Nesses casos, a União é acionada para arcar com as verbas trabalhistas em geral, como férias e décimo terceiro salário.

A título exemplificativo, pode-se citar a sucessão da Rede Ferroviária Federal S/A pela União, levada a efeito pela Medida Provisória nº 353 de 22 de janeiro de 2007, convertida na Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.

Ainda, a União atua em causas trabalhistas ajuizadas em face de organismos internacionais, como é o caso da ONU. Nessas situações, a União, representada pela AGU, têm defendido a imunidade absoluta dos organismos internacionais.

Recentemente, a tal tese foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 597368/MT, conforme trecho do informativo de jurisprudência abaixo transcrito:

A Organização das Nações Unidas - ONU e sua agência Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD possuem imunidade de jurisdição e de execução relativamente a causas trabalhistas. Essa a conclusão do Plenário que, por votação majoritária, conheceu em parte de recursos extraordinários interpostos pela ONU e pela União, e, na parte conhecida, a eles deu provimento para reconhecer afronta à literal disposição contida na Seção 2 da Convenção sobre Privilégios

10 Disponível em: <[www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTextoThumb.aspx?idConteudo=217496&ordenacao=1&id\\_site=530](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTextoThumb.aspx?idConteudo=217496&ordenacao=1&id_site=530)>.

e Imunidades das Nações Unidas, promulgada pelo Decreto 27.784/50 (“Seção 2 - A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja sua sede ou o seu detentor, gozarão da imunidade de jurisdição, salvo na medida em que a Organização a ela tiver renunciado em determinado caso. Fica, todavia, entendido que a renúncia não pode compreender medidas executivas”). Na espécie, a ONU/PNUD questionava julgado da justiça do trabalho que afastara a imunidade de jurisdição daquele organismo internacional, para fins de execução de sentença concessiva de direitos trabalhistas previstos na legislação pátria a brasileiro contratado pelo PNUD. A União ingressara no feito, na condição de assistente simples da ONU/PNUD, apenas na fase executiva — v. Informativo 545. RE 597368/MT, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 15.5.2013. (RE-597368) RE 578543/MT, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 15.5.2013. (RE-578543).

Há, ainda, diversas demandas trabalhistas relativas a autos de infração lavrados pelos auditores fiscais, as quais serão analisadas abaixo.

#### **4 ATUAÇÃO DA AGU NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES**

Como ressaltado no tópico anterior, a competência da Justiça do Trabalho abrange as ações relativas a penalidades impostas pelos órgãos de fiscalização do trabalho.

A legislação trabalhista foi concebida no intuito de resguardar a pessoa do trabalhador, sendo orientada pelo princípio da proteção. Isso porque o trabalhador se encontra numa relação desigual, sendo parte hipossuficiente perante seu empregador.

O Estado atua na edição de normas, criação de políticas públicas, fiscalizando as relações de trabalho, sempre considerando a necessidade de proteção ao hipossuficiente.

No âmbito da legislação trabalhista, há diversas normas que devem ser obedecidas pelos empregadores, as quais encontram fundamento nos arts. 6º e 7º da Constituição Federal. Dentre tais normais, cite-se jornada de trabalho, intervalos, férias, segurança etc.

Ademais, não se pode olvidar que os valores sociais do trabalho são um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Nesse contexto, os auditores fiscais do trabalho, integrantes do Ministério do Trabalho e Emprego, realizam diversas fiscalizações

em estabelecimentos empresariais, a fim de averiguar o cumprimento da legislação trabalhista. Constatada uma irregularidade, os agentes lavram autos de infração, aplicando as respectivas penalidades.

Frequentemente, essas autuações são questionadas em juízo. Nesse contexto, cabe a Advocacia da União defender os atos praticados pelos agentes de fiscalização.

Cite-se, a título exemplificativo, a autuação de um empregador que descumpra a regra prevista no art. 74, §2º, da CLT, que determina que para os estabelecimentos que empreguem mais de dez trabalhadores, é obrigatória a anotação da hora de entrada e saída em registro manual, mecânico ou eletrônico.

Outro exemplo bastante comum é a atuação com fundamento no art. 41 da CLT, em situações nas quais o auditor fiscal verifica a existência de terceirização irregular e reconhece o vínculo de emprego diretamente entre os trabalhadores e a empresa atuada.

Nesses casos, o Judiciário trabalhista, frequentemente, tem acolhido o pedido de anulação do auto de infração, sob o fundamento de que a competência para reconhecimento do vínculo empregatício seria exclusiva do Poder Judiciário.

Recentemente, a AGU levou a questão à apreciação da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais do TST, tendo obtido decisões favoráveis, conforme seguinte julgado:

RECURSO DE EMBARGOS. AÇÃO ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO - TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA - COMPETÊNCIA DO AUDITOR FISCAL DO TRABALHO PARA A LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO EM FACE DO DESCUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO ARTIGO 41 DA CLT. Nos termos dos artigos 626 da Consolidação das Leis do Trabalho e 5º da Instrução Normativa nº 03/97 do Ministério do Trabalho e Emprego não invade a competência da Justiça do Trabalho a declaração de existência de vínculo de emprego feita pelo auditor fiscal do trabalho para fins de lavratura de auto de infração em face do desrespeito ao disposto no artigo 41 da CLT. Recuso de embargos conhecido e provido.

(E-RR-173700-35.2007.5.07.0007, Relator Ministro: Renato de Lacerda Paiva, Data de Julgamento: 12/12/2013, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: DEJT 19/12/2013)

Em outros casos, há situações em que a autuação decorre da prática do trabalho escravo ou infantil, ou ainda, por violação as normas

protetivas dos portadores de necessidades especiais. Tais processos são considerados relevantes, recebendo um acompanhamento especial por parte dos advogados.

Constata-se, pois, que nesse aspecto, a atuação da AGU está diretamente ligada à concretização de direitos trabalhistas, na medida em que atua para preservar os atos praticados pelos órgãos de fiscalização.

No tocante aos direitos dos portadores de necessidades especiais, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 7º, XXXI, a proibição de discriminação no tocante ao salário e aos critérios de admissão.

Os portadores de necessidades especiais são alvo de ações afirmativas ou discriminatórias positivas, a fim de garantir a sua inserção no mercado de trabalho.

Sobre o assunto, David Araújo e Nunes Júnior ressaltam que:

O constituinte tratou de proteger certos grupos que, a seu entender, mereceriam tratamento diverso. Enfocando-os a partir de uma realidade histórica de marginalização social ou de hipossuficiência decorrente de outros fatores, cuidou de estabelecer medidas de compensação, buscando concretizar, ao menos em parte, uma igualdade de oportunidades com os demais indivíduos, que não sofreram as mesmas espécies de restrições.<sup>11</sup>

Nesse contexto, o administrador público cria diversos mecanismos para garantir a concretização da norma constitucional em tela, cabendo aos órgãos de representação judicial a defesa de tais políticas públicas em juízo.

Destaque-se que tais políticas tem espeque em normas internacionais, como é o caso da Convenção 159 da OIT, ratificada pelo Decreto nº 129, de 18 de maio de 1991, e dispõe o seguinte, *in verbis*:

#### Artigo 2

De acordo com as condições, experiências e possibilidades nacionais, cada país membro formulará, aplicará e periodicamente revisará a política nacional sobre reabilitação profissional e emprego de pessoas deficientes.

[...]

#### Artigo 4

---

<sup>11</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011.

Essa política deverá ter como base o princípio de igualdade de oportunidades entre os trabalhadores deficientes e dos trabalhadores em geral. Dever-se-á respeitar a igualdade de oportunidades e de tratamento para as trabalhadoras deficientes. As medidas positivas especiais com a finalidade de atingir a igualdade efetiva de oportunidades e de tratamento entre trabalhadores deficientes e os demais trabalhadores, não devem ser vistas como discriminatórias em relação a estes últimos.

Por exemplo, a Lei 8.213/91 cria um sistema de cotas para portadores de necessidades especiais, nos seguintes moldes:

Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I - até 200 empregados ..... 2%

II - de 201 a 500 ..... 3%

III - de 501 a 1.000 ..... 4%

IV - de 1.001 em diante ..... 5%.

Diversas empresas que são autuadas por descumprirem a regra acima ingressam em Juízo para questionar a imposição da penalidade. Dentre os argumentos, está a dificuldade em contratar trabalhadores portadores de necessidades especiais ante a escassez dessa mão-de-obra no mercado.

Nesses casos, a AGU tem conseguido manter a imposição da penalidade, quando a empresa não demonstra que adotou todos os meios possíveis para cumprir a norma acima.

Evidencia-se a atuação da AGU na defesa pela concretização dos direitos dos trabalhadores, os quais estão previstos nos arts. 6º e 7º da Constituição Federal, bem como em acordos internacionais, nos termos do art. 5º, §§ 2º e 3º, da Lei Maior.

Por fim, importante destacar que a AGU garantiu o recolhimento de R\$ 2.366.098,25 aos cofres públicos relativos a multas aplicadas por auditores fiscais do trabalho<sup>12</sup>.

12 Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTextoThumb.aspx?id\\_Conteudo=217496&ordenacao=1&cid\\_site=530](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTextoThumb.aspx?id_Conteudo=217496&ordenacao=1&cid_site=530)>.

#### 4.1 ATUAÇÃO NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

Hodiernamente, o trabalho escravo não é considerado unicamente como a privação da liberdade do trabalhador. Há formas modernas de escravização, mediante as quais os empregadores utilizam-se de práticas que visam a dissimular a escravização do trabalhador, reduzindo-o à condição análoga de escravo.

José Cairo Júnior descreve como o trabalho análogo à condição de escravo se materializa:

O trabalho análogo à condição de escravo identifica-se com a situação por meio da qual um trabalhador, ou grupo de trabalhadores, são aliciados para prestar serviços fora de seu domicílio, assumindo, desde então, o compromisso de pagar as despesas decorrentes do transporte, habitação e moradia, de forma que o valor percebido a título de salário jamais consegue saldar as referidas dívidas, que vão se acumulando em razão da execução do contrato de trabalho.<sup>13</sup>

No mesmo sentido, cite-se trecho do Relatório da Relatora Especial sobre formas contemporâneas de escravidão<sup>14</sup>:

A grande maioria dos trabalhadores escravos no Brasil está em situação de servidão por dívida. Os “gatos” aliciam trabalhadores em áreas extremamente pobres do nordeste brasileira para trabalhar em cidades distantes em troca de um adiantamento de salário e promessas de um bom salário. Eles são levados de ônibus a plantações e ranchos que se localizam em outro Estado brasileiro. Ao chegar, são avisados que devem devolver qualquer adiantamento recebido e custear seu transporte, alimentação e acomodação. Os salários atrativos que haviam sido prometidos aos trabalhadores são reduzidos e os salários raramente cobrem seus custos. Os trabalhadores se tornam devedores de seus empregadores desde o início. [...]

A Relatora Especial recebeu informações de que os trabalhadores muitas vezes são vigiados por guardas armados, e ameaças de violência contra eles ou suas famílias são frequentes, tornando-se impossível fugir. Se eles tentam escapar, muitas vezes são caçados, e então feridos ou até assassinados. [...]

13 CAIRO JÚNIOR, op. cit., p. 184.

14 Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/relatorioonutrabalho\\_938.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/relatorioonutrabalho_938.pdf)>

Alguns trabalhadores recrutados sofrem abusos físicos, sexuais e verbais. Eles também trabalham em condições inadequadas, anti-higiências e inseguras.

Sobre o tema, pode-se citar trecho do voto da Ministra Rosa Weber no Inquérito 3412/AL

A ‘escravidão moderna’ é mais sutil e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos.

Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade, tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa ‘reduzir alguém a condição análoga à de escravo’.<sup>15</sup>

Nesse contexto, os auditores fiscais do trabalho, por diversas vezes, realizam autuações relativas às infrações mencionadas acima. Nesses casos, a AGU atua na busca pela garantia da manutenção da autuação e a aplicação da penalidade, como forma de tornar efetivo o combate a tais práticas.

Ademais, cite-se, ainda, que a AGU atua na defesa de políticas públicas direcionadas ao combate ao trabalho escravo, como a defesa da legalidade e constitucionalidade da Portaria nº 540/MTE, substituída pela Portaria Interministerial nº2/2011 que criou o cadastro dos empregadores envolvidos com a prática do trabalho escravo.

Tal inclusão representa uma restrição do acesso a crédito perante instituições financeiras, conforme Portaria nº 1.150/2003 do Ministério da Integração. A bem da verdade, não se mostra razoável conceder incentivos e financiamentos a empregadores envolvidos com essa prática, que é repudiada não só no âmbito nacional, mas também no âmbito internacional, sendo o Brasil, inclusive, signatário de algumas convenções internacionais no âmbito das quais se comprometeu a empreender esforços na erradicação do trabalho escravo.

Diversos empregadores ingressam em juízo para questionar sua inclusão nesse cadastro, denominado “lista suja”, seja discutindo a

15 Disponível em: <www.stf.jus.br>.

legalidade da Portaria considerada abstratamente, seja discutindo a validade do procedimento administrativo de inscrição. Nesse contexto, cabe a AGU assegurar a manutenção da inscrição no cadastro, demonstrando, em juízo, a regularidade do processo administrativo e da Portaria em tela.

Ademais, a AGU participa do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, integrando a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE).

Portanto, verifica-se que a AGU atua na busca pela concretização dos direitos dos trabalhadores, exercendo um papel fundamental na sociedade.

## 5 CONCLUSÃO

Conforme exposto acima, verifica-se que as atribuições da Advocacia-Geral da União em matéria trabalhista são bastante amplas, possuindo um importante enfoque social.

Com efeito, a atuação da AGU em causas trabalhistas não está restrita a questões ligadas a responsabilidade subsidiária por verbas trabalhistas inadimplidas em contratos de terceirização, apesar de tais demandas serem recorrentes.

Há, ainda, uma atuação voltada à efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal, com uma constante busca pela implementação de políticas públicas, que se dá tanto por meio da defesa das atuações realizadas pela fiscalização do trabalho, bem como por ações no combate ao trabalho escravo e infantil, o que corrobora a importância social da AGU para o Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2011.

BRADBURY, Leonardo. Advocacia-Geral da União: Órgão de defesa dos direitos fundamentais e aplicador da nova hermenêutica constitucional. *Publicações da Escola da AGU: Trabalhos Vencedores do concurso de Monografias da AGU em 2009-2010*. Brasília, 2012.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Inquérito 3412/AL*. Relator Ministro Marco Aurélio Melo. Relator p/ acórdão: Ministra Rosa Maria Weber. DJe: 09/11/2012.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo nº 020.784/2005-7*. Relator Marcos Vinicius Vilaça. DOU 30/08/2006.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Súmula nº 331*. Resolução 174/2011. DEJT 27, 30 e 31/05/2011.

CAIRO JÚNIOR, José. *Curso de Direito do Trabalho*. Salvador: Juspodivm, 2013.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 11 ed. São Paulo: LTr, 2012.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. São Paulo: Saraiva, 2011.

PEZZI, Eder. Desenvolvimento do estado e eficiência: novos horizontes na atuação da advocacia pública. *Publicações da Escola da AGU: Trabalhos Vencedores do concurso de Monografias da AGU em 2009-2010*. Brasília, 2012.

