



Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 5 – n. 18/19 – janeiro/junho 2006
ISBN 1676-4781

Seção II

Interesses Difusos e Coletivos

Moralidade pública nas relações de trabalho: a responsabilidade do agente público perante o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho¹

Marcelo José Ferlin D'Ambroso*

Sumário: 1 Introdução. 2 Moralidade pública nas relações de trabalho. 3 Cautelas na apreciação de acordos dos entes da administração pública em ações trabalhistas. 4 Penetração no mérito do ato administrativo e meios ministeriais e judiciais de controle. 5 Intervenção ministerial e judicial na administração pública. 6 Imposição definitiva do concurso público na admissão para o serviço público. 7 Condenação do agente público nas ações trabalhistas. 8 Ação de improbidade administrativa na Justiça do Trabalho. 9 Ações penais decorrentes da violação da moralidade pública nas relações de trabalho. 10 Conclusões.

1 Introdução

A responsabilidade do administrador público nos aspectos de improbidade administrativa, criminal e sob a ótica dos princípios da administração pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência administrativas, confrontada com o papel do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do

* Marcelo José Ferlin D'Ambroso é Procurador do Trabalho em exercício na Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região/SC, doutorando em *Derecho y Ciencias Sociales* pela *Universidad del Museo Social Argentino* e professor de Direito Administrativo do Curso de Preparação à Magistratura do Trabalho da Amatra12/Univali.

¹ Exposição apresentada no Painel *Moralidade Pública nas Relações do Trabalho*, no II Encontro de Juízes do Trabalho e Procuradores do Trabalho da 12ª Região, em 21.10.2005, na cidade de Florianópolis/Santa Catarina.

Trabalho, especialmente após a reestruturação judiciária pós-Emenda n. 45/2004, é a tônica da abordagem deste estudo.

Três premissas básicas são necessárias para o desenvolvimento do tema.

Com efeito, a *primeira premissa* é que o Ministério Público e o Poder Judiciário não são meros espectadores das atividades dos Poderes Executivo e Legislativo e, em homenagem à harmonia que deve reger a tripartição de Poderes, podem e devem atuar quando detectarem violação da ordem jurídica, do regime democrático de direito e do interesse público.

Adentrando o terceiro milênio de progresso social da humanidade, não se pode mais, sob o pálio do frágil argumento de “ingrência indevida” nas atividades do administrador público, abstrair-se dos problemas que inúmeras condutas administrativas trazem para a sociedade, seja pela falta de critério na eleição de políticas públicas, seja pela omissão e pelas ilegalidades, abusos de poder cometidos na gestão de agentes políticos.

É impossível sustentar que, sob o manto da independência de Poderes, possam o administrador e o legislador abusar da coisa pública e desviar-se dos parâmetros constitucionais legais de sua atuação sem que haja a correção dessas condutas, inclusive de maneira preventiva, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

Há, pois, um relevante *atuar* do Ministério Público na seara da administração pública que não pode ser descurado, pois, como instituição voltada à defesa do interesse público e por encarnar o papel protagonista de paladino da sociedade, tem o dever de velar, *em primeiro lugar*, para que o próprio ente político estatal cumpra as leis que impõe ao povo.

A *segunda premissa* é que, se o administrador goza, para a realização de algumas atividades, de discricionariedade, não se pode olvidar que o balizamento desta nos critérios de conveniência e oportunidade também pode ser objeto de discussão pela sociedade por meio de seu órgão defensor, o Ministério Público, ou pelo órgão que distribui Justiça, o Poder Judiciário, mediante o devido processo legal,

como decorrência mais que natural em um regime verdadeiramente democrático de direito.

Identicamente não mais se pode admitir que o critério discricionário possa encobrir toda sorte de falcatruas e irregularidades a que estiver disposto o mau administrador a perpetrar.

E a *terceira premissa* nos remete ao primeiro artigo da Constituição, lembrando que todo o Poder emana do povo, em nome de quem é exercido. *Ipsa facto*, as funções do Judiciário e do Ministério Público não podem desgarrar da finalidade pública existente em seus misteres, ou, por outras palavras, a finalidade comum da missão pública do *Parquet* e da Justiça do Trabalho impõe aos seus Membros atuação relevante na correção de ilegalidades da administração.

2 Moralidade pública nas relações de trabalho

Sustenta a professora Maria do Carmo Leão que

A moralidade dentro da administração pública complementa a legalidade. Ela permite a distinção entre o que é honesto e o que é desonesto. Todos os atos do bom administrador visam ao interesse público; logo, o comportamento impessoal não atende aos interesses pessoais ou de terceiros. As medidas casuísticas são evitadas. Uma vez atendidos os interesses da coletividade, todos serão beneficiados eqüitativamente, cumprindo os velhos preceitos de Ulpiano: *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere* – que carregam, em si, conteúdo moral e jurídico.

Na Administração, os atos carecem de divulgação, para que o povo em geral e alguns interessados diretos, conhecedores desses atos, possam exercer o controle através das garantias constitucionais que lhes são concedidas. Da mesma maneira que o administrador de uma empresa privada há que prestar contas aos seus sócios, assim também o administrador público há que prestar contas ao povo².

² LEÃO, 1999.

E, nas relações de trabalho, a moralidade pública se faz sentir particularmente pelos princípios da legalidade e moralidade, diretamente imbricados na eficiência da prestação do serviço público.

Talvez não se tenha atentado para o fato de que a mão-de-obra é o *principal instrumento de consecução do serviço público*: assim, se viciada a arregimentação de pessoal pela contratação sem concurso, mediante concurso viciado ou por interposta pessoa; se implementadas políticas de favorecimento de apadrinhados no quadro de servidores do órgão; se viciado pela incúria o sistema de controle de jornada, qualificação e reciclagem de servidores, e.g., o resultado é catastrófico para a população, com a perda de qualidade e eficiência e total comprometimento do serviço público, o que põe em descrédito os Poderes constituídos e incita à desobediência civil e ao caos social generalizado, estimulando ainda mais o círculo vicioso da corrupção na administração pública brasileira. Isso não é demagogia, mas a real conseqüência de atos irresponsáveis de administradores ímprobos e inconseqüentes e que refletem diretamente na personalidade e imagem pública do Estado, ente criado pelo povo e para o povo e que deve sempre traduzir seus atos nessa qualidade.

Portanto, para evitar esses deletérios efeitos da conduta ilícita dos agentes públicos nas relações de trabalho, pontua-se a atuação do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho buscando a moralidade pública nas relações de trabalho sob sêxtuplo aspecto:

- cautelas na apreciação de acordos dos entes da administração pública nas ações trabalhistas;
- penetração no mérito do ato administrativo mesmo discricionário;
- intervenção para corrigir ilegalidade, ineficiência, ou suprir omissão do agente público de quaisquer dos níveis e esferas da administração;
- imposição definitiva do concurso público na admissão de pessoas para o serviço público;
- condenação solidária do agente público nas ações trabalhistas;

- ajuizamento de ação de improbidade administrativa e ações penais decorrentes da inobservância da moralidade pública nas relações de trabalho na própria Justiça do Trabalho para punir os infratores.

3 Cautelas na apreciação de acordos dos entes da administração pública em ações trabalhistas

Por outro lado, para os administradores que desejam beneficiar os apadrinhados, abre-se tal possibilidade nos acordos promovidos em ações trabalhistas, tendentes a dilapidar o erário, seja na fase de conhecimento (em especial nos processos em que há nulidade da contratação), seja na fase de execução (e nesta, mesmo que os créditos estejam regularmente constituídos).

Como cautelas devidas ao resguardo do interesse público, impõe-se a observância, nos processos de conhecimento, que as verbas pactuadas pela administração e *ex adverso* não estejam a causar enriquecimento ilícito do favorecido, ou mesmo verificando-se a possibilidade de o autor estar mancomunado com o agente público.

Nas execuções trabalhistas, deve-se ter o cuidado de evitar que os acordos acarretem favoritismos, em detrimento da coletividade de credores trabalhistas, com violação ao princípio da impessoalidade – a administração interessada em saldar o débito do ente público deve estabelecer critério objetivo para a composição com os credores. É salutar a disciplina do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/1967, ao tratar dos crimes de responsabilidade dos prefeitos, estabelecendo como delito a conduta de “antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário”.

De outra parte, o respeito aos princípios da moralidade e impessoalidade na promoção de acordos perante a Justiça do Trabalho é medida necessária para evitar o enriquecimento ilícito do agente e apadrinhados, bem assim a má utilização do Poder Judiciário.

4 Penetração no mérito do ato administrativo e meios ministeriais e judiciais de controle

Ao longo da história, o véu do exame judicial de legalidade extrínseca do ato administrativo permitiu inúmeras violações ao preceito de moralidade pública, fazendo-se sentir presentes essas agressões ao ordenamento jurídico pátrio, de modo particular, nas relações de trabalho, por meio das freqüentes nomeações de pessoas para cargos ditos “em comissão”, em número e funções que contrastam com a razoabilidade, e falsas “contratações emergenciais”, ambas em simulação de aparente legalidade do art. 37, V e IX, da Constituição da República.

Afora a norma constitucional, por trás desse tipo de contratação irregular existe, no mais das vezes, uma lei federal, estadual ou municipal que dá “lastro” às admissões pelos agentes públicos (normalmente quem as promove perante o Legislativo), que nelas escudam a suposta “legalidade” de seus atos. No entanto, tal escusa não pode servir para isentar a responsabilidade que decorre da arregimentação ilícita de pessoas para o serviço público, com franca violação dos preceitos do *caput* do art. 37, devendo nesses casos ser reconhecida a inconstitucionalidade *incidenter tantum* da legislação embasadora, por violação ao art. 37, *caput* e inciso II, da CF, deixando-se de aplicá-la no caso concreto. Tal agir ministerial e judiciário permite não só a anulação das contratações como a punição dos responsáveis, pressupondo como regramento de moralidade pública o dever primário do agente de analisar a constitucionalidade e legalidade de sua conduta ante os princípios que regem a administração pública, e não só pelo atendimento de requisitos de forma do ato, tudo sob pena de os órgãos de controle fazerem-no em seu lugar, e com as consequências próprias (Lei n. 8.429/1992).

Pois bem. Atualmente, não só os atos vinculados estão sujeitos ao controle jurisdicional, mas também os discricionários: se é certo que o ato discricionário sujeita-se aos critérios do administrador de conveniência e oportunidade, não menos certo é que esses critérios

devem estar sempre balizados no interesse público, em face do princípio da supremacia do interesse público³.

A ponderação, o exame, pois, do atendimento do interesse público no ato discricionário abre espaço para a penetração do Ministério Público e do Poder Judiciário no mérito do ato administrativo, até por aplicação dos princípios administrativos da proporcionalidade e razoabilidade. O balanceamento da conveniência e oportunidade com a adequação ao interesse público no caso concreto e a razoabilidade na edição do ato em dado local e determinado momento histórico é uma análise a que inegavelmente sujeitam-se todos os atos da administração pública, para que não se sonegue da sociedade nenhuma expectativa de controle de legalidade, seja ele feito pelas Cortes de Contas, seja pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, como consequência do estado democrático de direito e do princípio tripartite de Poderes.

Outra forma de penetração do mérito administrativo ocorre pela aplicação da teoria do desvio de poder, ao analisar-se a conduta do agente público sob o prisma finalístico do ato editado, do fim concretamente perseguido com a competência que lhe é atribuída abstratamente.

Nesse diapasão, a teoria dos motivos determinantes⁴ embasa a análise da motivação dada pelo agente público na edição de seus atos em cotejo com a situação concreta efetivamente verificada. Assim,

³ Valendo lembrar sempre a dicção do art. 8º da CLT ao prescrever que “as autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, *mas sempre de maneira que nenhuma interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público*” (destacou-se).

⁴ JC 58/72: “[...] Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro*, (1982, p. 149-152), assim se manifesta:

‘No direito público, o que há de menos relevante é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos não têm eficácia administrativa, nem validade jurídica, se não estiverem alicerçados no direito e na lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e o torna respeitável e obrigatório. É a legalidade a pedra de toque de todo o ato administrativo’ (fls. 149).

v.g., se um servidor é despedido por ajuste à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), verificando-se que, em seguida, inúmeros outros foram contratados em seu lugar, impõe-se a nulidade do ato demissional.

Não menos importantes, os princípios da moralidade, eficiência e razoabilidade passam a cumprir um papel peculiar ao permitir que os órgãos de controle (Cortes de Contas, Ministério Público e

A lição de modernos publicistas, a começar por Bielsa, é de que: 'Por princípio, as decisões administrativas devem ser motivadas formalmente, vale dizer que a parte dispositiva deve vir precedida de uma explicação ou exposição dos fundamentos de fato (motivos pressupostos) e de direito (motivos determinantes da lei)'. E, rematando, o mesmo jurista afirma: 'No direito administrativo a motivação – como dissemos – deverá constituir norma, não só por razões de boa administração, como porque toda autoridade ou poder em um sistema de governo representativo deve explicar legalmente, ou juridicamente, suas decisões'.

Entre nós, Bilac Pinto, invocando Jêse, expõe que 'o princípio da motivação dos atos administrativos constitui moderna tendência do direito administrativo dos países democráticos'.

A motivação, portanto, deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo bem como o dispositivo legal em que se funda.

'A teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e sujeitam-se ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados. Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido' (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 9. ed. Atualizada, Ed. Revista dos Tribunais, SP, 1982, pág. 151).

'Por aí se conclui que, nos atos vinculados, a motivação é obrigatória, nos discricionários, é facultativa; mas, se for feita, atua como elemento vinculante da administração aos motivos declarados, como determinantes do ato. Se tais motivos são falsos ou inexistentes, nulo é o ato praticado' (fls. 152).

[...]

Diante de tais fatos, a sentença é de ser mantida.

Participou do julgamento, com voto vencedor, o Exmo. Sr. Des. Erwin Rubi Peressoni Teixeira.

Florianópolis, 17 de novembro de 1987.

May Filho, Presidente com voto; *Wilson Guarany*, Relator. *Everton Jorge da Luz*, Procurador de Justiça".

Poder Judiciário) examinem o ato administrativo em cotejo com esses primados, em busca da qualidade do serviço público.

Por sua vez, os atos normativos também não escapam da análise ministerial e judiciária: especialmente nos municípios, onde a atividade legislativa das Câmaras de Vereadores costuma desgarrar dos preceitos constitucionais e legais nacionais, bem como os atos de cunho normativo editados pelos Prefeitos, pode o Ministério Público tomar ajustamento de conduta das autoridades para a revogação das leis e atos ou suscitar, nos processos judiciais, o incidente de inconstitucionalidade, independentemente de outras medidas que entenda adotar (ajuizamento de ação cautelar, ação civil pública, mandado de segurança etc.).

Os meios ministeriais e judiciais de controle se exercem especialmente por meio dos instrumentos de atuação do Ministério Público da União previstos no capítulo II da Lei Complementar n. 75/1993, destacando-se:

- ✦ mandado de segurança: abriu-se essa possibilidade perante o Juízo de 1º grau após a EC n. 45/2004, que permitiu o processamento da medida nas Varas do Trabalho (art. 114, IV, da CF)⁵;
- ✦ mandado de injunção: medida já incluída na seara da competência da Justiça do Trabalho pelo específico art. 83, X, da Lompu sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos sociais e liberdades constitucionais trabalhistas e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, quando difusos os interesses a serem protegidos;
- ✦ *habeas corpus*: teve seu espectro de atuação na seara trabalhista significativamente ampliado, com a hipótese de apreciação na 1ª Instância pelo inciso IV do art. 114 da CF;
- ✦ *habeas data*;

⁵ Sendo certo que a inovação da EC n. 45/2004 permitirá o alargamento da competência da Justiça do Trabalho para discutir não só a obrigatoriedade de realização de concurso público, como também critérios e condições do certame.

- ação civil pública;
- ação civil de improbidade administrativa;
- ação direta de inconstitucionalidade e o respectivo pedido de medida cautelar;
- ação direta de inconstitucionalidade por omissão;
- arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal;
- representação para intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal;
- ação penal pública (destacando-se, nessa exposição, os crimes cometidos pelos agentes públicos e decorrentes das relações de trabalho);
- ação visando ao cancelamento de naturalização, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;
- ações cabíveis para a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas, incluídos os relativos às terras por elas tradicionalmente habitadas;
- ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;
- outras ações necessárias ao exercício das funções institucionais do Ministério Público, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto:
 - a) ao Estado de Direito e às instituições democráticas;
 - b) à ordem econômica e financeira;
 - c) à ordem social;
 - d) ao patrimônio cultural brasileiro;
 - e) à manifestação de pensamento, de criação, de expressão ou de informação;
 - f) à probidade administrativa;
 - g) ao meio ambiente;

• ações cabíveis para:

- a) perda ou suspensão de direitos políticos, nos casos previstos na Constituição Federal;
- b) declaração de nulidade de atos ou contratos geradores do endividamento externo da União, de suas autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal, ou com repercussão direta ou indireta em suas finanças;
- c) dissolução compulsória de associações, inclusive de partidos políticos, nos casos previstos na Constituição Federal;
- d) cancelamento de concessão ou de permissão, nos casos previstos na Constituição Federal;
- e) declaração de nulidade de cláusula contratual que contrarie direito do consumidor;

• representação:

- a) ao órgão judicial competente para quebra de sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados, e das comunicações telefônicas, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como manifestar-se sobre representação a ele dirigida para os mesmos fins;
- b) ao Congresso Nacional, visando ao exercício das competências deste ou de qualquer de suas Casas ou comissões;
- c) ao Tribunal de Contas da União, visando ao exercício das competências deste;
- d) ao órgão judicial competente, visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;

• promoção da responsabilidade:

- a) da autoridade competente, pelo não-exercício das incumbências, constitucional e legalmente impostas ao Poder

Público da União, em defesa do meio ambiente, de sua preservação e de sua recuperação;

- b) de pessoas físicas ou jurídicas, em razão da prática de atividade lesiva ao meio ambiente, objetivando a aplicação de sanções penais e a reparação dos danos causados etc.

Notadamente, os inquéritos civis públicos e procedimentos correlatos do Ministério Público constituem rica fonte para o controle ministerial dos atos da administração pública, permitindo não só a tomada de ajustamento de conduta do agente para adequação aos preceitos constitucionais legais, como também o seu desdobramento nas mais diversas ações judiciais e extrajudiciais, acima expostas, com destaque à ação de improbidade administrativa, que será adiante tratada.

E as recomendações previstas no inciso XX do art. 6º da Lompu permitem a *atuação preventiva do MP*, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, com fixação de prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Como se percebe, praticamente a integralidade dos instrumentos de atuação previstos na Lompu pode ser exercitada na Justiça do Trabalho visando à moralidade pública nas relações de trabalho, principalmente após o alargamento da competência especializada promovido pela EC n. 45/2004, o que incita membros do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho a reverem velhos conceitos, doutrinas e posicionamentos, repensando as instituições e seu agir, de acordo com uma política judiciária que permita o mais amplo controle e resguardo da moralidade pública nas relações de trabalho.

No compasso do supra-explanado, é possível vislumbrar algumas searas de atuação do Ministério Público e do Judiciário trabalhistas:

- sabe-se que a contratação de professores índios para as respectivas comunidades tem, comumente, desrespeitado o critério objetivo constitucional, expresso no inciso II do art. 37, pelo simples argumento de inexistência de indígenas qualificados;

ora, aqui se abre uma possibilidade para que o Judiciário, em especial a Justiça do Trabalho, determine ao Estado a promoção de cursos, quiçá de faculdades, para formação de professores indígenas;

- o incorreto e insuficiente gerenciamento de recursos humanos que comprometa a prestação do serviço público com claros prejuízos à população pode ser objeto de discussão em ação civil pública na Justiça do Trabalho;
- a organização e composição do plano de cargos e salários de servidor que comporte a criação de cargos sem as qualificações profissionais necessárias, com disparates de remuneração ou com distorções capazes de burlar o art. 37, II, da CF, também pode ser objeto de discussão em ação na Justiça do Trabalho.

5 Intervenção ministerial e judicial na administração pública

Estabelecidas as premissas vistas na introdução deste ensaio e a possibilidade de penetração no mérito do ato administrativo, e também discricionário, a possibilidade de intervenção ministerial e judicial na administração pública é hipótese que não se pode perder de vista ante disparates cometidos pelos agentes que causem prejuízos à sociedade.

Não raro, o membro do Ministério Público e o Juízo deparam-se com situações que demonstram completo descaso do agente público no trato com a coisa pública e no gerenciamento da prestação do serviço público. Nas áreas de saúde e educação, por exemplo, naturalmente mais sensíveis, é bastante perceptível esse tipo de ocorrência.

Destarte, para esses casos de pública e notória má gestão, deve-se consagrar o uso do instituto processual da *administração judicial* nos entes e órgãos da administração pública, nas situações em que a incúria administrativa esteja a acarretar sérios gravames à população, medida esta que se amolda perfeitamente a uma ação civil pública.

Alguns pressupostos e cautelas, entretanto, devem ser observados:

- ☛ a medida deve buscar o saneamento do serviço público, com cautelas acessórias de afastamento de agentes públicos, bloqueio dos recursos públicos e imposição da ordem no serviço público deficiente, com completa criação de condições para que o administrador judicial possa bem se desincumbir de sua missão;
- ☛ a administração judicial deverá ser temporária até que a administração pública tenha condições de retomar, devidamente, a gerência do serviço público;
- ☛ a adoção de audiências públicas, como permissivo de participação democrática da sociedade no processo e com intuito de conferir maior legitimidade à medida, desnuda as incúrias administrativas aos olhos da população e vincula as medidas e deliberações adotadas para futuras gestões.

As possibilidades de implementação desse tipo de medida podem ser visualizadas nos seguintes casos, exemplificativamente:

- ☛ reiterada negativa de cumprimento de comando judicial;
- ☛ providências administrativas inadiáveis;
- ☛ mora contumaz do administrador na adoção de providências para a regular prestação do serviço público;
- ☛ lacunas por omissão do administrador e/ou legislador;
- ☛ providências administrativas de caráter urgente e relevante que, se deixadas ao sabor do administrador que demonstra incapacidade de gestão, possam causar danos à comunidade.

Por todo o exposto, conclui-se, por exemplo, que, em sede de ação civil pública, é possível buscar um provimento liminar capaz de suprir lacuna deixada pela omissão do administrador que esteja a afetar a população – e citem-se aqui, como áreas prioritárias, a saúde e a educação –, como também, na reiterada negativa do Executivo em face de comando judicial, que venha a ser realizada, pela própria Justiça, providência administrativa de caráter urgente e relevante. Exemplifica-se com algumas situações práticas vivenciadas em cautelares e ações civis públicas já ajuizadas:

- ❖ na primeira, que visava compelir o Estado à realização de concurso público e nomear o restante dos aprovados do concurso anterior, porquanto constatadas contratações ditas “emergenciais” em detrimento de certame público em vigor, e tendo em vista a reiterada e injustificada negativa de nomeação de aprovados, a Justiça do Trabalho, por provocação do MPT, no curso de ação civil pública, nomeou os candidatos e os colocou em imediato exercício em unidades hospitalares com falta de pessoal;
- ❖ em outra situação limite, existente a ordem judicial do concurso público, e ante a morosidade do Estado na realização do certame, muito embora a necessidade premente de pessoal, e evidenciada a inércia do administrador em prover, em caráter urgente, vagas de médicos e profissionais de saúde no serviço público, o que estava a ceifar vidas nos hospitais públicos estaduais, a própria Justiça do Trabalho, provocada pelo *Parquet*, realizou, com sucesso, nos autos, teste seletivo simplificado para contratação de médicos;
- ❖ em situação mais que limite, catastrófica, gerada pela contínua incúria administrativa nos hospitais públicos estaduais, levou-se o MPT a ajuizar, perante a Justiça do Trabalho, ação civil pública com pedido de liminar para a nomeação de administradores judiciais nos nosocômios, o que restou deferido pelo Juízo, em face da contundente prova carreada com a inicial e do resultado de inspeção judicial que sensibilizou o Judiciário para a impossibilidade de trabalho dos servidores em condições dignas, devido ao nocivo meio ambiente em que expostos e pela absoluta falta de instrumentos, aparatos, EPI's e EPC's capazes de possibilitar o exercício regular da medicina e enfermagem, o que estava a acarretar prejuízos irreparáveis à população, também ceifando vidas.

Na verdade, o mundo dos fatos é mais rico do que se pode imaginar, e o importante é considerar sempre que, onde houver lesão ao interesse público, lá estará a atuação do Ministério Público em busca da defesa da sociedade e do interesse público, agir este que deverá se

dar de forma completa, ou seja, até a efetiva solução do problema, por todos os meios que a Constituição e as leis pátrias põem à disposição do Órgão Ministerial, segundo sua criatividade e sem restrições que importem em atuação limitada, incompleta ou estanque.

Impõe-se, portanto, a busca efetiva de Justiça, devendo ser utilizado o processo judicial como um meio para a sua consecução e não como um fim em si mesmo, evitando-se a adoção de entendimentos que possam transmutá-lo em um mecanismo cheio de entraves burocráticos que acabe por incapacitar, tal qual a burocracia da administração pública, o agir do Ministério Público e do Judiciário, deixando a população a descoberto.

6 Imposição definitiva do concurso público na admissão para o serviço público

A matéria é recorrente neste estudo.

A experiência revela que a macroatuação do Ministério Público do Trabalho nos Termos de Ajustamento de Conduta promovidos nos mais diversos entes da administração pública direta e indireta, visando ao cumprimento do comando constitucional do concurso público, embora efetivamente moralizadora, não tem sido suficiente para coibir a reiterada repetição da violação ao art. 37.

Da mesma forma, a solução estabelecida na Súmula 363 do TST⁶ para os contratos de trabalho irregulares não esgota o tema e abre espaço para a impunidade, na medida em que o agente público contratante recebe o bônus pelo ilícito, traduzido na grande maioria dos casos pelo voto, e sabe que pode descumprir a seu bel-prazer a legislação trabalhista quanto ao contratado, que o máximo que acontecerá é a condenação do ente público (e não sua) nas verbas relativas a salário/hora e FGTS.

⁶ “A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.”

As nefastas conseqüências para a sociedade do ingresso ilegal de servidores no serviço público são conhecidas:

- ❖ ferimento do princípio da igualdade no acesso ao cargo/emprego/função pública;
- ❖ ineficiência administrativa;
- ❖ falta de cobertura previdenciária e ferimento de direitos sociais dos contratados;
- ❖ frustração da expectativa da massa que almeja trabalhar no serviço público;
- ❖ desqualificação profissional do servidor;
- ❖ descrédito da população na administração pública;
- ❖ múltipla lesão aos princípios vetores da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativas;
- ❖ apadrinhamento e criação de “currais eleitorais” altamente nefastos à efetiva democracia.

O assunto em análise é merecedor, portanto, de destacada atenção, para que seja possível consagrar, de uma vez por todas, a regra do concurso público em todos os níveis e esferas da administração pública, a fim de ceifar o círculo vicioso estabelecido no sistema: política eleitoreira *versus* vagas no serviço público.

E a melhor solução para esse problema é consagrar o uso da ação civil de improbidade na Justiça do Trabalho para responsabilização do mau administrador que contrata irregularmente, bem assim a promoção de ação penal, quando cabível, também na Justiça do Trabalho, por força da EC n. 45/2004.

Outra hipótese que poderá desestimular esse nefasto comportamento do agente público é a sua responsabilização na própria ação trabalhista, recebendo a condenação solidária com o ente da administração pública, ou, na pior das hipóteses, com esta tendo declarado o seu direito de regresso em face do mau administrador.

7 Condenação do agente público nas ações trabalhistas

Recentemente passamos a sustentar, em pareceres de ações trabalhistas com admissão sem concurso público, a responsabilidade solidária do administrador que promoveu a contratação irregular com o ente público.

A tese lastreia-se no entendimento da formação de um litisconsórcio necessário, na forma do art. 47 do CPC (de aplicação subsidiária, a teor do art. 769 da CLT), entre o mau administrador que contrata irregularmente e o ente público.

Ora, não se pode mais admitir descaso com a norma do art. 37, II, da Constituição, e o agente público que, *sponte sua*, resolve violar o primado, arca com as conseqüências de seu ato, cuja gravidade vai bem além de uma simples culpa a ser ressarcida à administração mediante ação de regresso, mas que antes se caracteriza como um dolo extremamente lesivo ao erário, ao contratado e à sociedade. A intenção danosa do agente justifica a sua inclusão no pólo passivo de eventual ação por direitos inadimplidos do contratado (dupla lesão) no grau de litisconsorte passivo necessário. Recusando-se o autor a promover a citação do agente (o que demonstrará co-participação na admissão irregular), a situação resolve-se pela extinção do processo sem julgamento do mérito, na forma do parágrafo único do art. 47 do CPC.

Se, de outra parte, em contestação, o ente público promove a denúncia à lide do mau administrador, este integrará igualmente o pólo passivo, de modo que ficará suprida a omissão do autor na inicial. Há de se preferir, no entanto, a primeira hipótese, por mais adequada à análise de boa ou má-fé do contratado, que poderia gerar, por exemplo, a responsabilidade exclusiva do agente público, sem contar que uma condenação solidária importaria na imediata responsabilidade deste na execução.

Em todos os processos em que sustentado este entendimento, o Juízo acolheu a promoção ministerial, ocorrendo, não obstante, os seguintes desdobramentos:

- ✱ em um deles, o autor não quis emendar a inicial para incluir o agente público e o ente da administração pública promoveu a denúncia à lide: nesse caso, a sentença deverá reconhecer, nos termos do art. 76 do CPC, o direito de regresso do ente público em face do administrador, o que poderá ser executado nos próprios autos;
- ✱ nos demais, o autor promoveu a emenda da inicial incluindo o agente público no pólo passivo: neste caso, a sentença deverá reconhecer a responsabilidade solidária ou exclusiva do agente público.

Em quaisquer das duas hipóteses, no entanto, a situação de injustiça imposta ao cidadão que, de boa-fé, aceitou prestar serviços para a administração pública sem se dar conta da ilegalidade cometida resolve-se, pois a condenação poderá ir além da Súmula 363 do TST e abranger todas as verbas normais consectárias, tratando o pacto como contrato de trabalho putativo, sem que haja prejuízo ao erário, resguardado na condenação solidária do agente público ou no reconhecido direito de regresso da administração a ser executado nos próprios autos.

Não resta dúvida que a consolidação desse tipo de entendimento, em curto prazo, poderá reduzir sensivelmente as contratações irregulares.

8 Ação de improbidade administrativa na Justiça do Trabalho

No particular, sustentam-se dois pontos de vista primordiais:

- ✱ a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para promoção da responsabilidade do mau administrador público perante qualquer instância administrativa ou judicial, pelos meios legais cabíveis, podendo não só propor ações de improbidade como as ações penais pertinentes, quando for o caso;
- ✱ a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações de improbidade administrativa decorrentes da relação de

trabalho, especialmente nos casos de contratação irregular de servidores (art. 114, I e IX, da Constituição, c/c arts. 9º a 11 da Lei n. 8.429/92, e arts. 83, I, 6º, XIV, f, e XVII, a, da Lompu).

No tocante à *legitimidade do Ministério Público do Trabalho*, há que se ter em conta, por primeiro, o disposto já no art. 2º da Lompu:

Art. 2º Incumbem ao Ministério Público as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal.

Ora, se é incumbência genérica do Ministério Público garantir o respeito aos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal, não resta a menor dúvida de que, no âmbito de suas atribuições, cabe ao *Parquet* Trabalhista adotar todas as medidas necessárias para a implementação de tal mister.

O art. 5º declara como funções institucionais do Ministério Público da União, entre outras:

- a defesa da ordem jurídica, considerando a independência e a harmonia dos Poderes da União; a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União;
- zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos às finanças públicas;
- a defesa dos seguintes bens e interesses: o patrimônio nacional; o patrimônio público e social;
- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação; aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

A Lei Orgânica frisa várias vezes a atuação do Ministério Público em defesa dos princípios que regem a administração pública em normas comuns a todos os ramos do MPU.

Mais especificamente, o art. 84 dispõe que incumbe ao Ministério Público do Trabalho, no âmbito das suas atribuições, exercer as funções institucionais previstas nos Capítulos I (Da Definição, dos Princípios e das Funções Institucionais), II (Dos Instrumentos de Atuação), III (Do Controle Externo da Atividade Policial) e IV (Da Defesa dos Direitos Constitucionais) do Título I (Das Disposições Gerais).

Dessa forma, cristalinamente detém o Ministério Público especializado os mesmos ônus, deveres, funções e instrumentos de atuação dos demais ramos do MPU, devendo, pois, mediante a criatividade de seus Membros, buscar os meios necessários para a promoção de responsabilidade do mau administrador quando, no exercício de seu mister constitucional legal, detectar burla aos princípios expressos no art. 37 da Constituição. Destarte, pode-se valer de ação civil pública, ação de improbidade, denúncia-crime, mandado de segurança etc., tudo nos termos dos arts. 6º a 16 da Lompu.

Pois bem. Como corolário lógico dessa vasta gama de atribuições constitucionais legais do Ministério Público do Trabalho, resta, sem maiores comentários, concluir pela *competência da Justiça do Trabalho para as ações de responsabilização do administrador público*, notadamente as de improbidade administrativa, pela conjugação dos seguintes dispositivos: art. 114 da Constituição (“compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; IX - outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei”), c/c os seguintes artigos da Lompu: art. 83, I (“compete ao Ministério Público do Trabalho promover as ações que lhe sejam atribuídas pela Constituição Federal junto aos órgãos da Justiça do Trabalho”); art. 84, *caput*, e art. 6º, XIV, *f* (“compete ao Ministério Público da União promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e

individuais indisponíveis, especialmente quanto à probidade administrativa”), e XVII, *a* (“compete ao Ministério Público da União propor as ações cabíveis para perda ou suspensão de direitos políticos, nos casos previstos na Constituição Federal e para declaração de nulidade de atos ou contratos geradores do endividamento externo da União, de suas autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal, ou com repercussão direta ou indireta em suas finanças”).

Como bem anotou o Juiz do Trabalho Dr. Jônatas dos Santos Andrade, autor da primeira sentença condenatória por improbidade administrativa da Justiça do Trabalho⁷:

A condenação por frustração da licitude de concurso público é inegavelmente matéria da competência desta Justiça do Trabalho, pelo caráter ontológico trabalhista da norma. A ausência de competência material só se dará quando a discussão se der sobre os demais tipos de atos de improbidade administrativa, despedidos de qualquer alusão à contratação de trabalhadores, matéria essa sempre de competência do Judiciário Trabalhista em face de sua inerente continência nos termos e limites de uma contratação de trabalho subordinado.

De qualquer sorte, frise-se que o novel art. 114 da Constituição da República, com a dicção dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, espanca as dúvidas remanescentes, ao atribuir à Justiça do Trabalho, de forma ampla, a competência para processar e julgar as controvérsias oriundas e decorrentes das relações de trabalho.

Tecidas essas considerações preliminares, cabe pontuar tópicos da Lei de Improbidade Administrativa e sua incidência nas relações de trabalho.

Primeiramente, a Lei n. 8.429/1992 elenca três tipos de atos de improbidade administrativa sujeitos às penalidades próprias do art. 12:

• art. 9º: *atos que importam em enriquecimento ilícito* – implicam as penas de

⁷ Autos do Processo n. 00333.2001.001.14.00-0, da 1ª Vara do Trabalho de Porto Velho/RO.

- a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
 - b) ressarcimento integral do dano, quando houver;
 - c) perda da função pública;
 - d) suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos;
 - e) pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial;
 - f) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;
- ✚ art. 10: *atos que produzem prejuízo ao erário* – implicam as penas de
- a) ressarcimento integral do dano, se houver;
 - b) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer essa circunstância;
 - c) perda da função pública;
 - d) suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos;
 - e) pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano;
 - f) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;
- ✚ art. 11: *atos que atentam contra os princípios da administração pública* – implicam as penas de
- a) ressarcimento integral do dano;
 - b) perda da função pública;
 - c) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos;
 - d) pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente;

- e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

As penas são cumulativas ou não, dependendo das circunstâncias fáticas e da culpabilidade do agente (art. 12, parágrafo único – “na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”).

A multa e os bens perdidos reverterem em favor da pessoa jurídica lesada (art. 18).

A prescrição regula-se pelo art. 23, em regra, de cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, ou dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Réus na ação de improbidade são os agentes públicos e aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzem ou concorrem para a prática do ato de improbidade. Nesse conceito equiparado estariam inclusas as pessoas jurídicas? Sustentamos que sim, haja vista a criação de pessoas jurídicas exclusivamente para promover atos de improbidade (e, particularmente, na área trabalhista pululam as falsas cooperativas, de criação fomentada pelo próprio administrador, para burla do concurso público e dos direitos sociais dos “cooperados”), sendo que, embora nem todas as penas possam lhes ser concretamente aplicáveis (como a suspensão de direitos políticos, v.g.), as demais o são e é importante que esses entes desvirtuados também sejam responsabilizados, até para evitar novos comportamentos ilícitos junto à administração pública ou o absurdo de ainda receberem, no futuro, qualquer subvenção, fomento ou benefício do Estado.

Algumas anotações processuais (Lei n. 8.429/1992):

- para apuração do acréscimo patrimonial do acusado, é necessária a quebra do sigilo bancário, o que pode ser feito em

caráter liminar, na forma do art. 16, § 2º, inclusive com seqüestro e indisponibilidade de bens (art. 7º);

- o art. 20, parágrafo único, autoriza o afastamento liminar do agente público como medida necessária à garantia da instrução processual;
- o enriquecimento ilícito é provado na conformidade do art. 9º, VII, ou seja, pela aquisição de bens em desacordo com a evolução patrimonial ou de renda (presunção *iuris tantum*);
- nos termos do art. 21, a aplicação das penalidades independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público ou da aprovação ou rejeição de contas do agente;
- a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só ocorre após o trânsito em julgado (art. 20);
- ainda que firmado o TAC, não fica prejudicada a ação de improbidade, pois ele, no geral, resguarda as situações futuras, corrigindo as irregularidades existentes, sem resolver as questões passadas e as responsabilidades pelos ilícitos;
- o art. 17 veda a possibilidade de transação, acordo ou conciliação.

Casuística na Justiça do Trabalho: a esse respeito, sem aprofundar a discussão do tema, a primeira hipótese que surge para a ação de improbidade no Judiciário Trabalhista reside na contratação irregular de pessoas sem concurso público. De imediato é possível antever o enquadramento dessa conduta no *caput* e nos incisos I e V do art. 11 da Lei n. 8.429/1992: violação dos princípios, praticar ato visando fim proibido em lei, e frustração de licitude de concurso público, sem descartar a hipótese de violação cumulativa dos arts. 9º e 10 da Lei de Improbidade, que normalmente ocorre, seja com o enriquecimento ilícito do administrador, seja de terceiros. Em verdade, por ora, afigura-se como a maior incidência dos casos de improbidade, em diversos desdobramentos, como na simulação de processo seletivo simplificado por autoridades estaduais, intermediação irregular de cooperativa na arregimentação de pessoas para prestação de serviços a município, falsas contratações temporárias etc.

A primeira sentença de condenação por improbidade administrativa foi prolatada em 2004, sendo que paulatinamente o MPT começa a fazer uso desse importante instrumento de atuação em termos nacionais, para imposição da moralidade pública nas relações de trabalho, registrando-se ações ajuizadas em Rondônia, Amazonas, Pará, São Paulo e Santa Catarina, de modo que é muito cedo para se definir quais as hipóteses de cabimento/enquadramento de ato de improbidade na Justiça do Trabalho.

9 Ações penais decorrentes da violação da moralidade pública nas relações de trabalho

A promoção da ação penal pública é imanente ao Ministério Público, inexistindo regra excepcionaladora dessa atribuição ao MPT, portanto pacífica a legitimidade do *Parquet* especializado.

Quanto à Justiça do Trabalho, em breves linhas, considerando o que já sustentamos no artigo “O Ministério Público do Trabalho frente à ampliação de competência da Justiça do Trabalho: uma visão crítico-constructiva”⁸, é suficiente dizer que, em recente decisão do STF (28.6.2005), no julgamento do HC n. 85.096, o ministro relator Sepúlveda Pertence deixou assentado que: “sendo o *habeas corpus* de natureza penal, a competência para o seu julgamento será sempre de juízo criminal, ainda que a questão material subjacente seja de natureza civil, como no caso de infidelidade de depositário em execução de sentença”. Esse entendimento espanca de vez a interpretação restritiva de alguns ao inciso IV do novo art. 114, no sentido de que a competência ali prevista para o *habeas corpus* se referiria apenas aos casos de depositário infiel na Justiça do Trabalho.

Como a EC n. 45/2004 inseriu, no inciso IV do art. 114, a competência para processar e julgar *habeas corpus* no âmbito da Justiça do Trabalho, resta concluir pela competência criminal, que, por ser residual, não necessita vir explícita.

⁸ D’AMBROSIO, 2005, p. 811-817.

Corroborando esse entendimento, decisão da Vara Federal Criminal de Blumenau/SC reconheceu a competência criminal da Justiça do Trabalho com fundamento no art. 114, III, da CF, para as questões sindicais, *in verbis*:

Processo n. 2004.72.05.004394-8

Vistos, etc.

Trata-se de notícia-crime onde o Ministério Público Federal requereu a remessa dos presentes autos à Justiça do Trabalho, entendendo ser esse o juízo competente para processar e julgar as irregularidades, em tese, na fundação do Sindicato dos Empregados do C.V.G.A.T.V. de Brusque.

Como aduziu o *Parquet* Federal, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 8º, inciso I, garantiu a liberdade para a formação de associações sindicais, sendo vedada a intervenção estatal em sua organização, *litteram*:

“Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I – a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical; [...]”.

Entretanto, o inciso II deste dispositivo legal veda a criação de mais de uma organização sindical representativa de categoria profissional ou econômica na mesma base territorial, conforme teria ocorrido, em tese, no caso dos autos.

Todavia, tal irregularidade apontada pelo *Parquet* Federal não se constituiu crime cujo processamento caiba à Justiça Federal, mas sim à Justiça do Trabalho, nos termos do art. 114, III, da CF/88 (inciso incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004).

Assim, acolho as razões do Ministério Público Federal, e determino a remessa dos autos à Justiça do Trabalho de Brusque/SC, competente para processar e julgar o feito.

Intimem-se.

Blumenau (SC), 1º de fevereiro de 2005.

Rafael Selau Carmona

Juiz Federal Substituto.

E existem já os seguintes precedentes na Justiça do Trabalho:

- ✱ TC's n. 001-A-2005/SR/DPF/Itajaí, 001-B-2005/SR/DPF/SC e 0016/2005-SR/DPF/SC, lavrados pela Polícia Federal e encaminhados, respectivamente, às Varas do Trabalho de Indaial, Joaçaba e Curitiba, todos com transação penal proposta pelo MPT, aceita pelos indiciados e homologada pelo Juízo trabalhista.
- ✱ Denúncia-Crime n. 06578-2005-026-12-00-0, em processamento na 3ª Vara do Trabalho de Florianópolis, com *sursis* processual concedido aos denunciados.

Espancadas as dúvidas existentes quanto à legitimidade do MPT e da competência da Justiça do Trabalho, no particular, passa-se a elencar algumas *formas de responsabilização criminal do administrador público por violação à moralidade pública nas relações de trabalho*:

- ✱ quanto aos prefeitos, por infração ao disposto no art. 1º, XII e XIII, do Decreto-Lei n. 201/1967, que capitula como crime de responsabilidade “*antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário*” e “*nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei*”, gerando pena de detenção de três meses a três anos, e, ainda, sujeitando o acusado à prisão preventiva e afastamento do cargo, na forma do art. 2º do mesmo Diploma Legal. A condenação acarreta ainda a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, sem prejuízo da reparação civil pelo dano causado ao patrimônio público ou particular;
- ✱ em relação a outros agentes públicos, eventual tipificação de crimes contra a administração pública, notadamente pela conjugação dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), em especial os arts. 21 a 23.

Saliente-se que o Decreto-Lei n. 201/1967 prevê outra forma de responsabilização dos prefeitos e vereadores, capitulando como infração político-administrativa, sujeita ao julgamento da Câmara com cassação do mandato, pelos primeiros (art. 4º, VII), “*praticar, con-*

tra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática”, e pelos segundos (art. 7º, I), “utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa”.

10 Conclusões

- ✦ O Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho têm relevante papel na defesa da moralidade administrativa, cabendo sua atuação sempre que nos desdobramentos trabalhistas se detectar violação aos princípios que regem a administração pública, ilegalidades, omissão ou ineficiência do administrador.
- ✦ Cabe ainda ao *Parquet* Trabalhista zelar para que o princípio da eficiência administrativa seja observado pelo agente público, provendo a população de um serviço público digno e eficiente e velando para que os servidores públicos estejam aptos e capacitados para a realização de suas tarefas, a começar pelo ingresso no serviço público por meio de concurso hígido e, depois, atendendo às qualificações exigidas para o desempenho de suas funções e dotados dos meios materiais para tanto, ou seja, de condições de trabalho.
- ✦ Quanto mais ineficiente for o administrador, maior será o espaço de atuação do Ministério Público e, por conseguinte, do Poder Judiciário, seja na correção de irregularidades/ilegalidades na administração pública, seja suprimindo omissão ou ineficiência do administrador, e sem que isso represente ofensa ao princípio tripartite dos Poderes, mas pelo contrário, um poder-dever de agir na busca da harmonia entre executivo, legislativo e judiciário, e pela realização da atividade administrativa estatal pelo povo e para o povo.
- ✦ O balizamento de atos administrativos em critérios de conveniência e oportunidade não obsta a discussão de mérito pela sociedade mediante seu órgão defensor, o Ministério Público, ou pelo órgão que distribui Justiça, o Poder Judiciário, por meio do devido processo legal, como decorrência mais que natural em um regime verdadeiramente democrático de direito.

- ☛ Deve-se consagrar o instituto da administração judicial para saneamento do serviço público em situações em que a incúria administrativa acarretar grave dano à população.
- ☛ O agente público deve ser responsabilizado solidária ou exclusivamente em ação trabalhista ajuizada em face de ente da administração, promovida por pessoa contratada sem concurso público.
- ☛ O Ministério Público do Trabalho detém legitimidade suficiente, na forma da Constituição e da Lompu, para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa perante a Justiça do Trabalho, como perante qualquer Justiça, e também de denúncias-crime em face de maus administradores, sempre que decorrentes de suas atribuições peculiares na defesa dos interesses sociais e do interesse público.
- ☛ A Justiça do Trabalho, na forma do art. 114, I e IX, da Constituição, combinado com os arts. 83, I; 84, *caput*; e 6º, XIV, *f*, e XVII, *a*, da Lompu, detém competência para processar e julgar ações de improbidade administrativa, quando decorrentes das relações de trabalho, *verbi gratia*, em contratações irregulares de servidores públicos; ainda, com base no art. 114, I, IX e IX, conjugado ao disposto nos arts. 83, I, 84, *caput*, e 6º, V, da Lompu, detém competência também para processar e julgar ações penais decorrentes da violação da moralidade pública nas relações de trabalho.
- ☛ O Ministério Público e o Judiciário, em especial, pelos seus ramos especializados trabalhistas, devem zelar para que haja formação de um corpo de Estado na administração pública, evitando solução de continuidade nas políticas voltadas ao interesse público pela alternância de facções no Poder, resguardando a permanente realização de concurso público para admissão de pessoal, a qualificação/reciclagem de servidores, as condições dignas de trabalho do servidor, a organização e cumprimento de plano de cargos e salários segundo os ditames constitucionais legais, o adequado gerenciamento de

recursos humanos e o meio ambiente de trabalho hígido no serviço público.

- ✱ Finalmente, deve-se buscar a instituição de uma política judiciária que permita o mais amplo controle e resguardo da moralidade pública nas relações de trabalho, com a dinâmica de redimensionamento da atuação do Ministério Público do Trabalho e competência ampliada da Justiça do Trabalho nos moldes configurados na Emenda Constitucional n. 45/2004.

Referências

D'AMBROSIO, Marcelo José Ferlin. O Ministério Público do Trabalho frente à ampliação de competência da Justiça do Trabalho: uma visão crítico-constructiva. *Revista LTr.*, v. 69, n. 7, p. 811-817, jul. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

LEÃO, Maria do Carmo. A improbidade administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=360>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1993.

PALERMO, Fernanda Kellner de Oliveira. Improbidade administrativa e a atuação do Ministério Público. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 55, mar. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2732>>.

BERTHIER, João Batista; BEZERRA, Carlos Henrique; MATTOS, Viviani Rodriguez. *Responsabilização do administrador público, na Justiça do Trabalho, pelos valores pagos ao trabalhador admitido irregularmente, ação*

de improbidade administrativa e Ministério Público do Trabalho. Estudo elaborado pela Comissão de Estudos da Conap do MPT.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3124>>.

_____. O ato de improbidade administrativa e a impossibilidade de compromisso de ajustamento em virtude do art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429/92. Avanço ou retrocesso? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3742>>.