

## NOTA TÉCNICA

A ANAMATRA, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, e a CONAP, Coordenadoria Nacional de Combate a Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública, no exercício de suas atribuições estatutárias, apresentam esta Nota Técnica à Comissão de Juristas, instalada no âmbito da Câmara dos Deputados e incumbida da elaboração do anteprojeto de reforma da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), propondo, respeitosamente, o reconhecimento expresso, na nova Lei de Improbidade Administrativa, da *competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações de improbidade quando o ato impugnado envolver matéria sujeita à sua jurisdição*.

A proposta é apresentada com a finalidade de colaborar para o aperfeiçoamento da probidade administrativa, do funcionamento da Administração Pública, da defesa e da preservação do interesse público e da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público.

### 1. A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A Emenda Constitucional nº 45/2014 ampliou a competência material da Justiça do Trabalho, de maneira a abarcar praticamente toda e qualquer matéria pertinente às relações de trabalho, inserindo-a sob a jurisdição da Justiça Especializada. O princípio da “*unidade de convicção*”, que fica evidente na extensão da competência da Justiça do Trabalho, prevista no art. 114 da Constituição, envolve direitos e interesses difusos ou coletivos decorrentes das relações laborais, incluindo, em tese, a improbidade administrativa trabalhista.

Não se ignora, é certo, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, na ADI 3.395, que a competência da Justiça do Trabalho não inclui as relações jurídico-administrativas entre servidor e Poder Público, bem como, na ADI 3.684, reconheceu que a Justiça Especializada não possui competência penal.

A proposta ora apresentada pela ANAMATRA busca preservar o entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal possui precedente que indica a possibilidade de atuação do Ministério Público do Trabalho, mediante o ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa *quando houver direito ou interesse de natureza trabalhista a ser protegido*. Trata-se do acórdão que tem a seguinte ementa:

*PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PRELIMINAR DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO INSUFICIENTE. ÔNUS DO RECORRENTE. ART. 5º, LIV, DA CF/88. OFENSA CONSTITUCIONAL REFLEXA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. ART. 114, IX, DA CARTA MAGNA. NÃO INDICAÇÃO DA DISPOSIÇÃO NORMATIVA INFRACONSTITUCIONAL CORRESPONDENTE. SÚMULA 284/STF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO OU INTERESSE DE NATUREZA TRABALHISTA A SER PROTEGIDO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, E NÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. O Ministério Público do Trabalho não possui legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa que visa unicamente à proteção do erário estadual e dos princípios que regem a Administração Pública, sem ter por fim a defesa de qualquer direito ou interesse de natureza trabalhista. Confirmação da legitimidade ativa ad causam do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da competência da Justiça Estadual desse ente federado para julgar a causa. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 798293 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 08/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 21-09-2015 PUBLIC 22-09-2015)*

Na hipótese em que o Ministério Público do Trabalho propõe ação de improbidade administrativa, tendo por finalidade a proteção de direito ou interesse de natureza trabalhista, a competência para o julgamento da ação é certamente da Justiça do Trabalho.

Tratando-se, a ação de improbidade, de ação de natureza cível, não haveria, é certo, contrariedade ao entendimento assentado pela Corte na ADI 3.684. E, no que diz respeito ao decidido na ADI 3.395, a proposta ora apresentada pela ANAMATRA envolve os empregados celetistas, cujas relações trabalhistas já são da competência da Justiça Especializada, além de outras questões já submetidas à sua jurisdição.

## 2. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA E OS CASOS SUBMETIDOS À JUSTIÇA DO TRABALHO

Muito embora o texto atual da Constituição fosse suficiente, em tese, para o reconhecimento da competência da Justiça do Trabalho para o processamento e o julgamento da ação de improbidade, o que se constata é uma significativa divergência a respeito na jurisprudência.

A despeito da sinalização do Supremo Tribunal Federal, há, no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho, precedentes no sentido da incompetência material da Justiça do Trabalho para processar e julgar a ação de improbidade (por exemplo, o acórdão lavrado no AIRR - 881-63.2013.5.15.0006, Relator Ministro: José Roberto Freire Pimenta, Data de Julgamento: 28/03/2017, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 31/03/2017).

Ao mesmo tempo, há decisões, do próprio Tribunal Superior do Trabalho, proferidas em ações de improbidade administrativa, propostas por empresa pública (como a ECT) em face de empregado público, buscando-se o devido ressarcimento ao erário público. Transcreve-se, a respeito, o seguinte julgado:

*RECURSO DE REVISTA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CUMULADA COM PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. ATO DE IMPROBIDADE PRATICADO POR EMPREGADO NO CURSO DE RELAÇÃO DE EMPREGO.*

*IMPRESCRITIBILIDADE. ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Ação de improbidade administrativa ajuizada por empresa pública federal perante a Justiça do Trabalho, cumulada com pedido de ressarcimento ao erário, decorrente de ato de improbidade administrativa perpetrado por empregado no curso de típica relação de emprego com o ente da Administração Pública indireta - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.*

*2. O expreso comando que emana da parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, ao afastar a incidência do princípio da prescritibilidade -- pilar de sustentação de outro princípio constitucional nuclear, relacionado à preservação da segurança jurídica --, impõe, em caráter excepcionalíssimo, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário em decorrência de prejuízos advindos de ilícitos oriundos de atos de improbidade administrativa praticados por qualquer agente, servidor público ou não.*

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

*4. Entendimento que se robustece diante da explícita e ampla definição de "agente público" contida na Lei de Improbidade Administrativa -- Lei nº 8.429/1992 --, que o qualifica como*

"todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contrato ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função" no âmbito da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, ou, ainda, de outros entes, de natureza privada, em que haja, em alguma medida, intervenção do erário (arts. 1º e 2º).

5. Ainda mais avulta a relevância do espectro de proteção conferido pelo artigo 37, § 5º, da CF, afinado aos princípios norteadores da Administração Pública (artigo 37, caput, CF), a circunstância de o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal haver firmado tese de Repercussão Geral - Tema 666 -, a fim de explicitar o sentido e alcance da referida norma constitucional, confirmando

a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, decorrentes de ato de improbidade administrativa. (RE 669069/MG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 28/4/2016).

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

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

No precedente acima, percebe-se que a própria Administração Pública, quando seus empregados estão submetidos ao regime celetista, entende ser a Justiça do Trabalho competente para o julgamento da ação de improbidade administrativa.

A ação de improbidade administrativa ajuizada por empresa pública em face de empregado público corresponde a apenas um exemplo de lide que estaria inserida na competência da Justiça do Trabalho. Existem outros.

Ainda são muitas as ações propostas na Justiça Laboral de trabalhadores contratados, sob o regime celetista, pela Administração Pública, porém sem prévia aprovação em concurso público, ou seja, em afronta ao disposto no art. 37, II, da Constituição (exemplo: RR - 16021-37.2014.5.16.0019, Relatora Desembargadora Convocada: Cilene Ferreira Amaro Santos, Data de Julgamento: 11/04/2018, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 13/04/2018).

Tratando-se de matéria sujeita à jurisdição trabalhista – qual seja, a própria validade do vínculo de emprego precariamente formado – seria de se supor que eventual ação de improbidade administrativa proposta em face do administrador público fosse igualmente da competência da Justiça do Trabalho.

Outro exemplo, ainda, pode ser elucidativo.

Sabe-se que, com a Lei nº 13.467/2017, a Consolidação das Leis do Trabalho foi alterada para mudar o caráter da contribuição sindical, de compulsória para facultativa. Não obstante, a questão encontra-se pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal, ao importante fundamento de que, como é amplamente reconhecido na jurisprudência dos tribunais superiores, a contribuição sindical detém natureza de tributo e, portanto, nos termos constitucionais (artigos 146, III, e 149), apenas por lei complementar seria possível a alteração de obrigação tributária.

A questão é relevante. Revestindo-se de natureza de tributo e, portanto, de recurso público, a malversação na utilização dos recursos oriundos da contribuição sindical pode ensejar a responsabilização, por improbidade administrativa, dos

dirigentes do respectivo sindicato. Estamos aqui diante da chamada *improbidade administrativa sindical*.

O Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, no julgamento do mandado de segurança nº 28.465/2014, em que foi relator o Ministro Marco Aurélio, reconheceu a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União quanto à gestão dos recursos decorrentes da contribuição sindical. Vale conferir:

*MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – CONTROLE – ENTIDADES SINDICAIS – AUTONOMIA – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. A atividade de controle do Tribunal de Contas da União sobre a atuação das entidades sindicais não representa violação à respectiva autonomia assegurada na Lei Maior. MANDADO DE SEGURANÇA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – FISCALIZAÇÃO – RESPONSÁVEIS – CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS – NATUREZA TRIBUTÁRIA – RECEITA PÚBLICA. As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. (MS 28465, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 18/03/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 02-04-2014 PUBLIC 03-04-2014)*

A questão da utilização da contribuição sindical poderá continuar relevante, ainda que o Supremo Tribunal Federal declare a constitucionalidade da Lei nº 13.467/2017, na medida em que permanecem em vigor os dispositivos da CLT que tratam do uso, pelas entidades, dos valores resultantes das contribuições sindicais, em especial os artigos 592 a 594.

É importante lembrar que, em razão de nossas peculiaridades históricas, os sindicatos brasileiros se submetem a um regime em determinados aspectos semelhantes ao regime público. Não por acaso, o art. 552 da CLT equipara ao crime de peculato “os atos que importem em malversação ou dilapidação do patrimônio das associações ou entidades sindicais”. E tais atos podem ensejar até mesmo a destituição dos diretores do sindicato, o que reforça o interesse público presente na gestão do patrimônio das entidades sindicais e evidencia a plena possibilidade de caracterização, como mencionado, da *improbidade administrativa sindical*.

A possibilidade de destituição de dirigente sindical envolve questão atinente à representação sindical, e as lides daí decorrentes são da competência da Justiça do Trabalho, como decorre do art. 114, III, da Constituição. A ação de improbidade administrativa, em que se busca afastar a diretoria do sindicato, com claro reflexo na representação sindical, seria, portanto, de competência da Justiça do Trabalho, como já decidiu a Eg. Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça:

*CONFLITO DE COMPETÊNCIA – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AFASTAMENTO DA DIRETORIA – REFLEXO NA REPRESENTAÇÃO SINDICAL – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO.*

- 1. Após a edição da EC 45/2004, as questões relacionadas ao processo eleitoral sindical, ainda que esbarrem na esfera do direito civil, estão afetas à competência da Justiça do Trabalho, pois se trata de matéria que tem reflexo na representação sindical. Precedentes.*
- 2. Entendimento que se estende à hipótese de ação de improbidade administrativa, em que se pretende afastar a diretoria de sindicato, implicando em reflexo na representação sindical.*
- 3. Conflito de competência provido para declarar competente o Juízo da 6ª Vara do Trabalho de São Luís - MA.  
(CC 59.549/MA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/08/2006, DJ 11/09/2006, p. 216)*

É importante insistir no argumento de que, muito embora a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ação de improbidade administrativa já pudesse ser, em tese, reconhecida pelo texto atual da Constituição, há divergência significativa na jurisprudência, de maneira que o reconhecimento expresso em lei conferiria maior segurança ao jurisdicionado e à própria Administração Pública.

### 3. PROPOSTA RELATIVA À COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A ANAMATRA e a CONAP, oferece à Comissão de Juristas a proposta de inclusão, na nova Lei de Improbidade Administrativa de artigo prevendo: “*Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar a ação de improbidade administrativa quando o ato impugnado envolver matéria sujeita à sua jurisdição, nos termos desta lei*”.

Incluir a ação de improbidade administrativa na competência da Justiça do Trabalho, quando o ato impugnado estiver sujeito à sua jurisdição, pode certamente ser feito mediante lei ordinária. Isso porque o art. 114 da Constituição, em seu inciso IX, prevê a competência da Justiça Especializada para processar e julgar “*outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei*”.

O critério de inclusão da matéria na competência da Justiça do Trabalho tem em vista a relação entre as partes; sendo ela trabalhista, a competência é da Justiça Especializada. Busca-se esclarecer esse ponto.

No caso da relação entre empresas públicas e sociedades de economia mista e seus respectivos empregados, em que a Constituição determina a aplicação do regime jurídico trabalhista das empresas privadas (art. 173, § 1º, II), é cediço que aqueles entes se submetem a regime jurídico híbrido, pois devem observar os princípios constitucionais e legais da Administração Pública, em especial o disposto no art. 37 da Constituição.

Na condição de empregador, as empresas públicas e as sociedades de economia mista exercem poder punitivo com relação a seus empregados, podendo-lhes aplicar sanções, como advertência, suspensão e até mesmo a dispensa por justa causa, nos termos legais (art. 482 da CLT). Tais sanções dizem respeito a atos cometidos pelos empregados no curso do contrato de trabalho. E não é importante a natureza, cível ou administrativa, do ato irregularmente praticado ou da conduta irregular do empregado, pois, tanto num caso como no outro, o empregador poderá rescindir o contrato de trabalho em razão de eventual falta grave cometida pelo empregado.

Caso o empregado venha a ser dispensado por justa causa, poderá ele certamente, se assim entender devido, ajuizar ação trabalhista pretendendo a reversão da dispensa para sem justa causa ou, eventualmente, sua reintegração ao emprego. Não há dúvida de que, nessa hipótese, a competência para o julgamento da ação será da Justiça do Trabalho, onde, inclusive, será discutido se houve ou não ato ou conduta irregular por parte do empregado.

De forma correspondente, se o empregador entender ser credor do empregado e buscar eventual ressarcimento perante o Poder Judiciário, tampouco há dúvida de que a competência para julgamento dessa ação também será da Justiça do Trabalho.

Sendo assim, *em se tratando de lide que decorre da relação de emprego havida entre as partes, a competência é da Justiça Especializada, como decorre do art. 114, I, da Constituição.*

Na tentativa de elucidar o posicionamento aqui expressado, pode-se pensar no exemplo de um empregado que pratica atos irregulares em licitação de uma empresa pública (sua empregadora). Caso a empresa pública, após a apuração devida, conclua que houve falta grave por parte do empregado, nos termos do art. 482 da CLT, poderá dispensá-lo por justa causa. A questão poderá, então, ser judicializada, e a competência seria da Justiça do Trabalho, ainda que houvesse necessidade de analisar a lisura dos atos administrativos praticados pelo empregado, segundo as normas e os princípios do Direito Constitucional e do Direito Administrativo.

Para ilustrar a questão, transcreve-se o seguinte precedente do Tribunal Superior do Trabalho:

***RECURSO DE REVISTA DO EMPREGADO. NULIDADE DO ACÓRDÃO REGIONAL POR NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. A matéria é***

*eminentemente de direito, e a lide se encontra em condições de ser julgada, livre dos óbices das Súmulas 126 e 297/TST. Recurso de revista não conhecido.*

*INCOMPETÊNCIA MATERIAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO. EMPRESA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. RESSARCIMENTO DE VALORES EM RAZÃO DE ATO DE IMPROBIDADE (DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO). RELAÇÃO EMPREGATÍCIA. Infere-se que a presente ação foi ajuizada pela ECT*

*(empresa pública com quadro de pessoal regido pela CLT) com o intento de restaurar lesão decorrente da relação empregatícia havida entre o empregado e a ECT, razão pela qual não se hesita em reconhecer a competência material desta Justiça Especializada, em consonância com os termos do artigo 114 da Carta Magna.*

*Recurso de revista não conhecido. PRESCRIÇÃO. EMPRESA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. RESSARCIMENTO DE VALORES EM RAZÃO DE ATO DE IMPROBIDADE (DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO). RELAÇÃO EMPREGATÍCIA. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 7º, XXIX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Trata-se de ação trabalhista proposta pela ECT contra o empregado, pleiteando o ressarcimento de danos causados ao erário decorrente de ato de improbidade. 2.*

*Consta do Regional que "Afirmou a autora (ECT) que o réu era seu empregado e que foi desligado de seus quadros em razão dos atos irregulares por ele praticados nas suas dependências, relacionados a desvio de dinheiro público para pagamento de parlamentares (caso do mensalão) amplamente divulgado pela mídia; que o réu, inclusive, foi denunciado pelo Ministério Público entre os envolvidos no crime; que a sindicância interna realizada pela autora apurou que o réu lhe causou um prejuízo de R\$ 100.312,50, (...). Tais fatos presumem-se verdadeiros, em razão da revelia e da confissão ficta aplicada ao réu. Ademais, os fatos alegados estão documentalmente provados, no processo de sindicância interna juntado aos autos (especificamente às fls. 1589 e 1632) e também na cópia da denúncia feita pelo Ministério Público (fls. 96/138) requerendo o enquadramento do réu nos crimes de quadrilha e de corrupção passiva. Por tais razões, julgo procedente o pedido da autora para condenar o réu a cujo objeto se refere ao ressarcimento de danos decorrentes". [sic] 3. Não se vislumbra violação do artigo 7º, XXIX, da CF, na medida em que, embora decorrente de uma relação de emprego, não se trata de parcela tipicamente trabalhista, pois a prática de ato de improbidade está prevista em legislação própria, qual seja, no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal c/c a Lei 8.924/1992. 4. Esclareça-se, por fim, que a prescrição em caso de ressarcimento ao erário por ato de improbidade é tema de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Com efeito, recentemente o Plenário do STF reconheceu a repercussão geral no RE 852475, em que se discute o alcance do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal. Recurso de revista não conhecido. CONCLUSÃO: Recurso de revista integralmente não conhecido." (RR - 757-21.2013.5.10.0006, Relator Ministro: Alexandre de Souza Agra Belmonte, Data de Julgamento: 19/10/2016, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 21/10/2016)*

A jurisprudência nacional já assentou que não é a natureza do direito aplicado (Civil, Administrativo, Trabalhista) que define a competência, mas a relação jurídica existente entre as partes. Tratando-se de controvérsia que decorre da relação de trabalho ou de outras

matérias afins (como o direito de greve ou a representação sindical), a competência é da Justiça do Trabalho, nos termos do art. 114 da Constituição.

## CONCLUSÃO

Em razão das considerações acima, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, e a Coordenadoria Nacional de Combate a Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública – CONAP, como indicado, pugna pelo reconhecimento da *competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações de improbidade quando o ato impugnado envolver matéria sujeita à sua jurisdição.*



GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO

Presidente da ANAMATRA



RICARDO LOURENÇO FILHO

Comissão de Direitos Humanos da ANAMATRA



AFONSO DE PAULA PINHEIRO ROCHA

Procurador do Trabalho Vice - Coordenador Nacional da CONAP