



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

PARECER Nº 003/2017-PPT-PGE-AM

AUSÊNCIA DE PREPOSTO EM AUDIÊNCIA TRABALHISTA.

Representação - questão de fato - envolvendo o Estado do Amazonas na Justiça do Trabalho.

Imprescindibilidade do preposto.

Envio de documentação e informações à PGE.

Deslinde de questões judiciais. Obrigatoriedade.

Solicitação de efeito normativo ao Parecer

Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado,

Nos termos da Promoção nº 467/2016-PPT/PGE em harmonia com Ofício Circular nº 001/2017, essa Especializada de Pessoal Temporário – PPT, levou ao vosso conhecimento, ainda no ano de 2016, a necessidade de realização de treinamento e melhor preparação dos prepostos que representam o Estado do Amazonas nas questões de fato perante a Justiça Trabalhista, em face de grave distorção que se detectava nesta senda.

Tal propositura deu-se em razão da discussão havida entre a Chefia e os Procuradores da Especializada, onde se observou que a dinâmica no desempenho da PPT não dependia somente dos Advogados Públicos do Estado em juízo, mas, ainda e principalmente, do bom desempenho das Secretarias e seus respectivos assessores técnicos jurídicos e de pessoal, assim como dos prepostos nas audiências na Justiça Obreira.

Diante disso, a equipe que compõe a Especializada preparou um material de treinamento (cartilha do preposto) e solicitou que fosse pautada uma reunião com os prepostos e assessores de todas as Secretarias e Órgãos conveniados com a PGE, viabilizando, assim, uma palestra de orientação e instrução aos mesmos.

Nesta perspectiva, acolhendo a promoção e atendendo à solicitação antes mencionada, no dia 24/01/2017 foi realizada a cimeira, inclusive com vossa presença, onde foram oportunizados os necessários esclarecimentos e retiradas de dúvidas dos assessores e prepostos que compareceram, além da entrega do material e alerta sobre as possíveis advertências e prejuízos causados ao Estado do Amazonas em face do não fornecimento de



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

informações/documentações solicitadas às Secretarias pela PGE, bem como, e principalmente, a ausência nas audiências.

Ocorre que, as principais demandas judiciais que envolvem o Estado do Amazonas, dizem respeito, atualmente, à Secretaria de Saúde e Secretaria de Educação, cujos Secretários, embora oficiados sobre a necessidade de comparecimento dos prepostos na reunião em comento, deixaram de encaminhar seus representantes.

Nessa esteira, verifica-se que embora o treinamento tenha sido positivo, não logrou o fim colimado, em razão do não comparecimento dos prepostos das Secretarias mais instadas nas demandas judiciais trabalhistas.

De plano, verifica-se que há algo, no mínimo em descompasso com o bom andamento da burocracia pública e com a política de boa governança nessas Secretarias, não só porque deixaram de comparecer à reunião de extrema importância e urgência para a economia do Estado do Amazonas, melhoria da máquina administrativa e judicial, como também, nesse mesmo passo, seus prepostos tem deixado, sistemática e **frequentemente, de comparecer às audiências na Justiça do Trabalho, na capital e no interior, conforme levantamento em anexo.**

Ocorre que, no processo do trabalho, a revelia decorre, em regra, pelo não comparecimento do reclamado ou do preposto que tenha conhecimento do fato à audiência inaugural, conforme preceitua a CLT:

Art. 844 - O não-comparecimento do reclamante à audiência importa o arquivamento da reclamação, e o não-comparecimento do reclamado importa revelia, além de confissão quanto à matéria de fato.

Destarte, tendo em vista que, se o reclamado não comparecer à audiência nem designar preposto ele será revel, ainda que tenha constituído advogado que apresente a defesa, em sendo reclamada pessoa jurídica de direito público, esta será considerada revel mesmo no caso de o seu Procurador ter apresentado contestação.

Pela teoria do órgão, adotada por nossa doutrina e jurisprudência, há uma presunção de que a pessoa jurídica de direito público manifesta a sua vontade através dos órgãos que são partes integrantes da sua estrutura, inclusive com imputação da responsabilidade ao Estado dos atos causados pelos seus agentes.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Impende registrar, que a questão em comento não se refere a uma simples falta do servidor/prepostos ao cumprimento de seu dever funcional, mas sim ao prejuízo que o Estado do Amazonas vem suportando pela incúria dos referidos servidores, tendo em vista que em todos esses processos o Ente Estatal teve sua revelia decretada em face do não comparecimento do preposto na audiência, mesmo com a contestação apresentada pela Procuradoria.

Dessa forma, considerando a ausência de cooperação das Secretarias com esta Casa de Advogados Públicos, não só com a ausência em juízo, mas, ainda, pela falta de informações e envio de documentações quando solicitada para defesa do Estado em juízo (como informações em Mandado de Segurança), além do prejuízo ao erário que vem acontecendo em face das condenações em ações trabalhistas provocadas por condutas dessa jaez, entendo que uma medida mais efetiva deve ser tomada, sob pena da desmoralização, banalização e até demonização das normas e princípios que regem o Estado Democrático de Direito.

Nessa esteira, a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas em seus arts. 3º, §1º e 10, III e XI dispõe que:

Art. 3º - Os pronunciamentos da Procuradoria Geral do Estado nos processos submetidos a seu exame e parecer esgotam a apreciação da matéria no âmbito da Administração Estadual, deles só podendo discordar o Governador do Estado.

§1º - **Os pareceres aos quais o Governador do Estado conferir caráter normativo e as orientações normativas serão publicados no Diário Oficial e obrigarão a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo.**

Art. 10 - Ao Procurador-Geral do Estado, sem prejuízo de outras atribuições, compete:

I - **dirigir e representar a Procuradoria Geral do Estado, bem como superintender o Sistema de Apoio Jurídico da Administração Estadual;**

(...)

III - **assessorar o Governador do Estado, direta e pessoalmente, em assuntos de natureza jurídica, exarando pareceres ou propondo normas, medidas e diretrizes;**

(...)

XI - **propor ao Governador do Estado que confira caráter normativo a parecer emitido pela Procuradoria Geral do Estado;** (sem o destaque no original)



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Diante do exposto, sugiro que seja **decretada a obrigatoriedade tempestiva de informações, esclarecimentos e diligências REQUISITADAS** pela PGE à todos os órgãos que compõe a Administração Pública do Estado do Amazonas, sobretudo, as Secretarias, visando dar cumprimento ao disposto no art. 100, inciso II da Constituição Estadual¹, assim como de comparecimento dos prepostos das mesmas nas audiências perante à **Justiça do Trabalho**, devendo, cada Órgão se estruturar de modo tal que tenha um setor que coordene e apresente em juízo os prepostos e documentações solicitadas, INCLUSIVE E PRINCIPALMENTE NA INTERLANDIA, conforme o volume e demandas de cada um deles, ficando eventuais descumprimentos ou ausências em audiências judiciais, passíveis de **responsabilidade regressiva do preposto perante a Comissão de Processo Disciplinar do Estado, assim como dos respectivos Secretários das Pastas.**

Isso porque, a má gestão pública é categoria ampla na qual se inserem diversos subtipos, em graus distintos, sendo a **improbidade administrativa**, no direito administrativo brasileiro, a sua mais grave modalidade.

Com a finalidade de tutelar a probidade administrativa e regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição da República, foram tipificadas três espécies de ilícitos extrapenais na Lei nº 8.429/92: condutas que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), **condutas que importam lesão ao erário (art. 10) e condutas que violam os princípios que regem a administração pública (art. 11).**

A improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei nº 8.429/92 é modalidade de má-gestão pública atentatória aos princípios da Administração Pública que viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Para sua caracterização, como evidenciado na própria redação do art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), não é necessária a efetiva ocorrência de dano material, uma vez que o prejuízo causado à coletividade, titular do direito difuso à probidade administrativa, está ínsito na própria ofensa aos mencionados princípios constitucionais e aos deveres públicos complementares da legalidade.

¹ ART. 100. Aos Procuradores do Estado é assegurado:
(...)

II - prerrogativas inerentes à advocacia, podendo requisitar de qualquer órgão da administração informações, esclarecimentos e diligências necessárias ao cumprimento de suas funções;



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Para Fábio Medina Osório², a improbidade administrativa é, por definição, uma ilegalidade comportamental complementada pela violação de outros deveres públicos, pontua que aquela se configura quando o ato ilegal se consubstancia em corrupção pública, grave desonestidade funcional e – modalidade que nos interessa no caso – *grave ineficiência funcional*, somado à infringência da lealdade institucional, honestidade, imparcialidade e eficiência administrativas.

Segundo o citado autor, a deslealdade institucional traduz a ideia da quebra de confiança entre administrador e administrados, **na medida em que o agente público não dedica a devida prudência e cuidado no trato de interesses que não lhe pertencem.**

Comportamentos de gestores públicos dos mais encontráveis na realidade brasileira é a má-gestão de Estados e Municípios através da prática de atos e omissões ilegais de elevada ineficiência, que resultam em situações de extrema desorganização administrativa e financeira, com gravosas e intoleráveis consequências para os administrados, como é o caso narrado nestes autos.

Tais condutas violam o mencionado dever de lealdade institucional pela quebra da confiança depositada no administrador e configuram improbidade administrativa *porque o setor público, dentro de certos limites, não tolera a incompetência administrativa e esta é uma modalidade de deslealdade*³.

Medina Osório⁴ destaca, ainda, com maestria singular, que a deslealdade advém justamente do descumprimento de certos deveres e esclarece que:

“O desonesto é um desleal, mas também o é o ineficiente, caso haja medidas específicas de reprovação sobre suas condutas. (...) Veja-se que o legislador não quis estabelecer somente os deveres de imparcialidade ou honestidade. Esses deveres se encontram entrelaçados, mas é certo que a lealdade institucional, além de abranger tais deveres públicos, também traduz a perspectiva de punição à intolerável ineficiência funcional, no marco do qual o improbus se revela desleal em face do setor público” (sem o destaque no original)

² OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2007.

³ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. Editora Revista dos Tribunais, 8ª edição, revista e atualizada, São Paulo, 2004.

⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2007.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

Também a ilegalidade que viola o dever de eficiência administrativa, incluída no rol dos princípios do art. 37, caput, da Constituição da República desde a EC 19/98, muito embora já presente no texto originário em diversos outros dispositivos, é caracterizadora de improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/92.

O princípio da eficiência, por sua vez, não destoa ou mesmo serve de fundamento para flexibilização da legalidade administrativa. Ao contrário, assim como os demais princípios regentes do agir administrativo, é também um predicado da legalidade – ou seja, compõe uma de suas dimensões materiais, destacado pela Constituição por razões pragmáticas e políticas⁵.

Considerado verdadeira faceta de princípio mais amplo, qual seja, o da boa administração, o princípio da eficiência exige do administrador público uma atividade necessariamente *racional e instrumental*, voltada a servir ao público, na *justa proporção das necessidades coletivas*. Por esta razão *mostra-se absolutamente* inadmissível juridicamente o comportamento administrativo *negligente, contra-produtivo e ineficiente*⁶.

Neste sentido destaca-se, mais uma vez, os pertinentes ensinamentos do Professor Paulo Modesto⁷:

Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. **O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei.** (sem o destaque no original)

Por essas razões, extremamente necessária é a medida que ora se postula, e, considerando a natureza da orientação ora traçada, **requer-se que seja concedido efeito**

⁵ FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade Administrativa – Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. Editora Malheiros, 5ª edição, atualizada e ampliada, São Paulo, 2004.

⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2007, págs. 409/411.

⁷ MODESTO, Paulo. *Notas para um debate sobre o princípio da eficiência*. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=343>>>. Acesso em: 29 ago. 2007.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

normativo ao presente parecer, em caráter impositivo e vinculante para toda à Administração Pública do Estado do Amazonas, posto que o parecer emitido pela Procuradoria Geral do Estado – PGE, somente vincula a Administração quando aprovado pelo Governador do Estado e publicado no Diário Oficial.

Submeto à consideração superior.

PROCURADORIA DE PESSOAL TEMPORÁRIO – PPT, Manaus, 1º de fevereiro de 2017.

VITOR HUGO MOTA DE MENEZES
Procurador Chefe da PPT
OAB/AM nº 1.675