

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E
TUTELA JUDICIAL COLETIVA**



República Federativa do Brasil
Ministério Público da União

Procurador-Geral da República
Antonio Fernando Barros e Silva de Souza

Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público da União
Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procuradora-Geral do Trabalho
Sandra Lia Simón

Conselheiro do MPT no Conselho Administrativo da Escola Superior do Ministério
Público da União
Ricardo José Macedo de Britto Pereira

Coordenador de Ensino da Escola Superior do Ministério Público da União/MPT
João Batista Berthier Leite Soares

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E
TUTELA JUDICIAL COLETIVA**

**Rodrigo de Lacerda Carelli – Coordenador
Cássio Luís Casagrande
Paulo Guilherme Santos Périssé**

Brasília, DF
2007



ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
SGAS Av. L2-Sul, Quadra 604, Lote 23
70200-901 – Brasília/DF
Tel.: (61) 3313-5114 – Fax: (61) 3313-5185
Home page: <www.esmpu.gov.br>
E-mail: <editoracao@esmpu.gov.br>

© Copyright 2007. Todos os direitos autorais reservados.

Secretaria de Ensino e Pesquisa
Volker Egon Bohne

Divisão de Apoio Didático
Adriana Ribeiro Tosta

Núcleo de Editoração
Cecília Fujita
Setor de Revisão
Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa – Chefia
Daniel Mergulhão de Carvalho – Preparação de originais e revisão de provas

Núcleo de Programação Visual
Ana Manfrinato Cavalcante

Projeto gráfico e capa
Carolina Woortmann Lima

Editoração eletrônica, fotolitos e impressão
Gráfica e Editora Positiva Ltda. - SIG/Sul, Quadra 08, Lote 23.17 - CEP 70610-480 Brasília-DF
- Tel.: (61) 3344-1999 - Fax: (61) 3344-3844
E-mail: <gpositiva@gpositiva.com.br>

Tiragem: 1.000 exemplares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da Escola Superior do Ministério Público da União

C271m Carelli, Rodrigo de Lacerda.
Ministério Público do Trabalho e tutela judicial coletiva / Rodrigo de Lacerda Carelli - coordena-
dor, Cássio Luís Casagrande, Paulo Guilherme Santos Périssé. – Brasília: ESMPU, 2007.
112 p.

ISBN

1. Ação civil pública. 2. Ministério Público do Trabalho – atuação. 3. Poder judiciário – atuação.
I. Casagrande, Cássio Luís. II. Périssé, Paulo Guilherme Santos. III. Título.

CDD 342.68

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| CAPÍTULO 1 O surgimento e a evolução da ação civil pública | 13 |
| 1. O aparecimento da legislação reguladora da ação civil pública | 13 |
| 2. Defesa dos interesses difusos e coletivos trabalhistas pelo Ministério Público do Trabalho | 21 |
| 3. Interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos na ordem jurídica trabalhista | 24 |
| CAPÍTULO 2 A defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos na Procuradoria Regional do Trabalho da Primeira Região (RJ) | 31 |
| 1. A Constituição Federal de 1988 e a discussão no âmbito do Ministério Público do Trabalho | 31 |
| 2. A criação da Codin no Rio de Janeiro e o Primeiro Período (1992-1994) | 33 |
| 3. As primeiras ações civis públicas | 38 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 4. | Do Segundo Período (1995-1997) | 41 |
| 5. | Do Terceiro Período (1999-2001) | 42 |
| 6. | Do Quarto Período (2003 até hoje) | 44 |
| CAPÍTULO 3 A fase pré-judicial das ações civis públicas | | 47 |
| 1. | Considerações gerais | 47 |
| 2. | Origem das representações | 47 |
| 2.1 | Atuação de ofício do Ministério Público | 48 |
| 2.2 | Atuação mediante representação | 48 |
| 2.3 | Representações da sociedade civil | 48 |
| 2.4 | Representações do Poder Público | 49 |
| 2.5 | Da análise dos dados referentes aos requerentes | 50 |
| 3. | Da análise das matérias objeto das ações civis públicas | 61 |
| 4. | Os requeridos nas ações civis públicas | 71 |
| 5. | Distribuição espacial da atuação do Ministério Público | 78 |
| 6. | Duração média dos procedimentos e inquéritos civis | 79 |
| CAPÍTULO 4 As ações civis públicas, Ministério Público e o Poder Judiciário – a fase judicial | | 81 |
| 1. | Considerações gerais | 81 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 2. | Dos resultados nas ações civis públicas | 81 |
| 2.1 | Dos julgamentos em primeiro grau – a questão da extinção sem julgamento do mérito | 81 |
| 2.2 | Dos julgamentos de mérito em primeiro grau | 86 |
| 2.3 | Dos julgamentos em segundo grau – o Tribunal Regional com maior receptividade às ações civis públicas do que o primeiro grau | 89 |
| 3. | Dos acordos em ações civis públicas e o seu momento | 92 |
| 4. | Dos resultados das ações civis públicas em relação à matéria tratada | 93 |
| 5. | Das liminares | 98 |
| 6. | Do tempo de duração das ações civis públicas | 99 |
| 7. | Da diferença entre os resultados obtidos nas varas do trabalho no interior e naquelas da capital | 100 |
| 8. | Do resultado das ações civis públicas em relação à qualidade dos réus | 102 |
| | CONCLUSÃO | 105 |
| | REFERÊNCIAS | 111 |



INTRODUÇÃO

As atividades do Ministério Público do Trabalho e a importância das ações coletivas ajuizadas na Justiça do Trabalho são um imenso campo para pesquisa. Não faltaram, portanto, motivos suficientes para os autores acreditarem na necessidade premente de levantar dados para a análise dessa nova forma de atuação do órgão ministerial trabalhista, bem como sobre quem lhe está demandando, quem são os demandados e como o Judiciário Trabalhista vem recebendo essa participação mais ativa do *parquet* laboral.

O objetivo da pesquisa é verificar o resultado e a efetividade da atuação do Ministério Público do Trabalho na defesa coletiva dos direitos sociais, realizando-o em duas partes: inicialmente, a relação da sociedade e do Estado com o Ministério Público, apontando para o papel dos atores na provocação do MPT e sua resposta, e a segunda parte, focada na relação MPT–Poder Judiciário, concentrando-se na observação da resposta obtida pelo *parquet* com as ações coletivas ajuizadas.

A importância da pesquisa se dá pelo próprio desconhecimento dos dados sobre a atuação nessa seara tanto pelo Ministério Público do Trabalho quanto pela Justiça do Trabalho. A partir dos resultados ora publicados, a atuação do *parquet* pode ser mais bem planejada para obtenção de resultados mais eficazes.

A pesquisa teve como foco central de estudo a atuação do Ministério Público do Trabalho, em especial da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região (Estado do Rio de Janeiro), por meio do exame de denúncias e de procedimentos investigatórios que deram base à proposição de ações civis públicas, no período de 1992 até 2003, perante o Poder Judiciário Trabalhista. As próprias ações civis públicas ajuizadas até 2003 fizeram parte da pesquisa, sendo esta delimitada, em termos de andamento processual, àquele obtido até 10.7.2004.

Apresentamos com orgulho o presente trabalho, uma vez que representa um duplo pioneirismo: é a primeira pesquisa patrocinada pela Escola Superior do Ministério Público da União, além de ser o único estudo quantitativo, até hoje conhecido, acerca da atuação do Ministério Público do Trabalho na propositura de ações civis públicas. Em razão desse ineditismo, temos consciência dos limites daí decorrentes, e a visão crítica do leitor certamente será fundamental para o aperfeiçoamento dos futuros estudos sobre a questão.

A pesquisa teve início no mês de maio de 2004 e encerrou-se em março de 2006, ressaltando-se que seus autores não se afastaram de suas funções profissionais nem tiveram qualquer dispensa em função da presente pesquisa.

O universo pesquisado compreendeu 416 ações civis públicas, embora, como não foram encontrados dados completos de sete ações, devido à sua localização em outro estado da Federação, para determinadas questões foi considerado o universo de 409 ações civis públicas.

No plano operacional, foram contratados cinco estagiários de Direito, imprescindíveis para o bom andamento dessa pesquisa, que realizaram o levantamento de todos os dados do questionário preenchido a partir do exame dos próprios autos das ações civis pública, muitos deles já arquivados. Também foi contratada uma empresa de estatística, responsável pelo processamento dos inúmeros dados levantados. O volume de dados processados, pelo número de quesitos a serem respondidos, foi equivalente ao do censo realizado em uma cidade de pequeno porte. Cerca de quinhentos gráficos foram confeccionados, sendo selecionados como os mais importantes os que agora fazem parte da presente pesquisa.

Foram entrevistados alguns dos membros que tiveram participação, mesmo que indireta, no início e na evolução das atividades de órgão agente da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, a quem desde logo agradecemos: Carlos Eduardo Barroso, Jorge Fernando Gonçalves da Fonte, Theócrita Borges dos Santos Filho, Sandra Lia Simón, Aída Glanz e Regina Butrus.

Os agradecimentos dos pesquisadores aos estagiários Arthur Oliveira de Carvalho, Joana Costa Mota, Letícia Faria Aziz Simão, Thais Teixeira Godoy e Bernardo Braga Pasqualette, sendo feita a este último uma menção especial, visto que permaneceu auxiliando na pesquisa meses após o término do contrato. Também deve ser agradecido o colega João Hilário Valentim, que nos ajudou no início da pesquisa a delinear a e torná-la realidade.

A gratidão dos autores também às Diretoras da Escola Superior do Ministério Público da União, Sandra Cureau e Lindôra Maria Araújo, às Coordenadoras de Ensino da ESMPU, Adriane Reis e Daniela Ribeiro Mendes, e à própria Escola Superior do Ministério Público da União, instituição necessária para o aprofundamento do conhecimento acerca do *parquet* nacional.

Também merece especial consideração o apoio do Procurador-Chefe Márcio Vieira Alves Faria e das servidoras da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, Serli e Neuzeli, que deram todo o suporte administrativo para a realização dos gastos com as pesquisas.

A pretensão dos autores é a de que os resultados ora publicados possam jogar luzes sobre a forma como o *parquet* laboral tem exercido suas atribuições institucionais, além de, com a aplicação de métodos estatísticos, provocar o debate em torno de novas formas de avaliação dessa atuação.



CAPÍTULO | 1

O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

1. O aparecimento da legislação reguladora da ação civil pública

Uma das preocupações centrais dos reformadores do direito processual civil brasileiro nos anos 1970 e 1980 foi com a temática do acesso à Justiça. Começou-se a perceber a existência de barreiras para o amplo acesso à justiça nos próprios instrumentos tradicionais do processo civil, formulados em torno de uma concepção individualista da jurisdição, ou seja, do processo como direito à tutela jurisdicional do Estado para a proteção de um direito subjetivo relacionado ao interesse de particulares determináveis. Essa visão tradicionalista do processo como “lide entre duas partes” foi abalada em decorrência do surgimento de duas novas formas de lesão ao direito. De um lado, o que se convencionou chamar de “lesões de massa” (violação a interesse individual homogêneo) e, de outro, a emergência de uma nova categoria de tutela de direito material, os chamados “direitos de terceira geração” (interesses difusos ou coletivos em sentido estrito).

Na primeira hipótese, tratamos da fragmentação de interesses na sociedade de massas, da ocorrência cotidiana de microlesões, da ampliação dos conceitos de hipossuficiência e desigualdade contratual, do aumento descomunal da atividade estatal, da dispersão de lesados na sociedade urbana. No segundo caso, cuidamos dos direitos indivisíveis reconhecidos pela ordem internacional como pertencentes a toda a humanidade. Em ambas as situações, lidamos com as novas demandas sociais que escapam ao conflito de interesses tradicionalmente inspirador das lições de processo civil.

A fragmentação de interesses é um fenômeno da sociedade contemporânea, decorrente da complexa estratificação social do mundo pós-industrial, em que a divisão das classes sociais não pode mais ser feita (apenas) com base no modelo marxista de organização social a partir da divisão

capital/trabalho, isto é, a dicotomia (que todavia continua a existir) classe operária/classe proprietária. O crescente abismo entre trabalhadores rurais e urbanos, trabalhadores especializados e não-especializados, trabalhadores por conta própria e assalariados, trabalhadores informais e formais, trabalhadores industriais e de serviços, servidores públicos e empregados da iniciativa privada tornou impossível a conceituação “interesse individual” e “classe” nos termos em que a sociologia, a política e a ciência jurídica conceberam essas categorias no século XIX e que, em última análise, forjaram a idéia de “interesse processual” como a que conhecíamos até meados do século XX. Para a corrosão do sentimento de identidade de classe social no sistema capitalista, também vêm contribuindo as novas formas de ocupação laboral (terceirização, teletrabalho, trabalho em domicílio) relacionadas às transformações tecnológicas, com o conseqüente desprestígio da organização fordista de produção e o estilhaçamento da representação sindical. De outra parte, essa fragmentação da sociedade de massas decorre também do surgimento de novos interesses comuns, que ultrapassam o tradicional sentimento de classe, como se dá em relação à união pela proteção dos recursos naturais e do patrimônio histórico, da proibidade na administração pública e dos direitos do consumidor.

Assim é que, paradoxalmente, essa diluição do sentimento de classe (mas não das classes sociais em si) acaba por gerar a uniformização de certos padrões de relacionamento jurídico:

Uma sociedade de massa é sem dúvida uma sociedade onde a presença quantitativa é marcante. É óbvio, entretanto, que uma sociedade de massas não é apenas uma sociedade demograficamente grande, mas é também uma sociedade onde a uniformidade social prevalece sobre a universidade. Portanto, é aquela sociedade onde a tendência é tratar o indivíduo em termos uniformes, seja formalmente, seja materialmente. Uma sociedade de massas é uma sociedade onde se tendem a dirimir as relações jurídicas clássicas, que acompanhavam a cultura ocidental [...] como relações pessoais¹.

Essa idéia dicotômica de fragmentação e uniformidade é muito visível na seara trabalhista, onde, não raro, o conflito de interesses escapa à simples dimensão capital-trabalho. Pense-se, por exemplo, nos casos em que um ente da administração pública deixa de realizar concurso ou de chamar

1. FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Intervenção no debate realizado por ocasião do encerramento do “Seminário Sobre Tutela dos Interesses Coletivos”, realizado na Faculdade de Direito da USP, em 15.12.1982, publicado em: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

trabalhadores concursados para manter em empregos públicos outros contratados a título precário. Há aí um conflito latente entre todos os trabalhadores interessados que se unem ou se antagonizam independentemente de sua identidade de classe.

Também a cada vez mais freqüente conduta de um determinado agente que provoca as chamadas microlesões vem despertando os processualistas para a necessidade de se oferecer tutela jurisdicional a esse tipo de violação do ordenamento jurídico. A ponderação da relação custo-benefício para a ação individual nesse tipo de lesão, com o resultado conseqüente do desestímulo para o acionamento da máquina judiciária, acaba por gerar o enriquecimento ilícito daquele que, com sua conduta ilegal, viola em pequena proporção quantitativa o direito de milhares de lesados. O consumo de massa e a propaganda comercial intensa, com o incremento tecnológico (compras via Internet, descontos automáticos em cartão magnético etc.), tornaram-se um campo fértil para as microlesões. Nas relações de trabalho esse tipo de violação é, há muito tempo, comum. Pense-se na subtração diária de minutos no cartão de ponto, nos descontos ilícitos, mas de pequena monta, que muitos empregadores costumam fazer nos contra-cheques de seus empregados. O mesmo se dá em relação aos sindicatos obreiros quando descontam de forma indevida “contribuições” de trabalhadores não-associados.

A idéia de hipossuficiência e de desequilíbrio contratual, que nasceu como um conceito original do direito do trabalho e que posteriormente transmigrou-se para o próprio direito processual (acesso e simplificação do processo, inversão do ônus da prova), hoje expandiu-se para o campo das relações de direito civil, notadamente na área do direito do consumidor. A relativização da liberdade de contratação civil e a crescente função social do contrato trouxeram nova dimensão para o direito processual civil. Observe-se que o oposto da idéia de hipossuficiência é justamente a “hipertrofia” das grandes corporações empresariais, muitas vezes organizadas planetariamente e cada vez mais presentes na realidade econômica mundial, após a onda de fusões e aquisições dos anos 1990. Como oferecer uma Justiça que atenda de forma equânime às pretensões de um modesto trabalhador dos sertões mais perdidos que precise processar uma grande corporação internacional ou mesmo uma grande empresa pública nacional? A possibilidade de reunião de vários hipossuficientes em um só processo vem sendo vista como uma das soluções e é aproximação do direito do consumidor e do direito do trabalho.

Ainda nesse sentido da “hipertrofia” dos réus, é preciso ter em conta, para o jurisdicionado, as conseqüências do chamado *big government*, decorrente da expansão da atividade estatal ocorrida com o advento dos modernos Estados-nação, particularmente após a quase universalização do *Welfare State*, ocorrido entre o *New Deal* e o fim da Segunda Guerra Mundial. Ainda que o modelo do Estado de bem-estar social tenha perdido completamente o seu prestígio nos anos 1980 e 1990, a máquina estatal no mundo ocidental não perdeu seus enormes tentáculos, sobretudo no que diz respeito à atividade regulatória da economia e à manutenção da saúde, educação, assistência e previdência social. Assim, continua grande o potencial de conflito entre o Estado e os administrados, particularmente no que concerne aos beneficiários da previdência social e aos contribuintes em geral.

A idéia de crescente dispersão dos lesados na sociedade é, na verdade, uma decorrência da fragmentação do interesse acima referida. Com a dissolução e o embaralhamento das identidades de classe, houve uma acentuada perda de legitimidade das formas tradicionais de participação política nos conflitos decorrentes de relações econômicas, como se pode ver notoriamente pelo declínio da representação sindical e dos partidos políticos, estes cada vez mais tendentes a uma posição de centro no espectro ideológico. A necessidade de o Estado proteger esses interesses fragmentários e dispersos, na medida em que o Judiciário não pode fugir à inércia imanente ao princípio dispositivo da jurisdição, fez surgir o aparecimento de “corpos intermediários” entre o Estado e a sociedade para a defesa de tais interesses, como se dá com o Ministério Público no Brasil e outros órgãos semelhantes em países ocidentais, com funções de ouvidoria ou, na tradição escandinava, os *ombudsmen*.

De outro lado, uma nova jurisdição se fez necessária para a proteção dos chamados “direitos de terceira geração”, que a doutrina classifica como aqueles decorrentes da consciência internacional surgida com a possibilidade de destruição do planeta no pós-guerra, bem como com o reconhecimento de que há um patrimônio biológico, genético e histórico comum a toda a humanidade, ou seja, interesses difusos, cujo objeto de tutela é um interesse de natureza indivisível.

Portanto, por tudo isso considerado, hoje não é mais possível conceber o direito processual em termos do restrito conflito imaginário “Caio *versus* Tício”. Nossos tribunais, hoje, além dos tradicionais conflitos intersubjetivos, vêem-se diante do desafio de apresentar soluções jurisdicionais para lides em que as partes são “milhares de beneficiários da previdência social

versus INSS” ou “centenas de consumidores *versus* grande corporação multinacional” ou, ainda, “integrantes de uma colônia de pescadores *versus* empresas poluidoras” etc.

Como veremos adiante, a introdução em nosso ordenamento jurídico da ação civil pública (Lei n. 7.347/1985, logo a seguir alçada em nível constitucional) e da ação civil coletiva (Lei n. 8.078/1990) foi a resposta que os estudiosos do processo civil e os legisladores deram a esse problema.

Pode-se dizer que essa “revolução processual”, cujo mote principal foi a coletivização do processo para atender às novas demandas sociais, iniciou-se em nosso país nos anos 1970. Mas, a bem da verdade, o pioneirismo desse movimento de abandono do subjetivismo processual clássico deve ser creditado aos introdutores do processo coletivo do trabalho e às suas instituições positivadas na Consolidação das Leis do Trabalho, notadamente o dissídio coletivo, a ação de cumprimento e as reclamações plúrimas. É curioso observar, sob esse prisma, como os civilistas (em especial os contratualistas) chegaram muito mais tarde que os juslaboralistas ao campo de estudos do processo coletivo. Isso se deu por meio do direito de defesa do consumidor, cujos institutos foram igualmente inspirados em conceitos do direito laboral, em particular os da hipossuficiência e da intervenção do Estado na liberdade de contratar. Fabio Konder Comparato lembra com perspicácia que o consumidor, a exemplo do trabalhador, não detém os meios de produção, estando à mercê do fornecedor da mesma forma que o operário tem de submeter-se ao poder potestativo do empregador.

Foi o jurista italiano Mauro Cappelletti a grande referência intelectual dos processualistas brasileiros que propugnaram por reformas na direção da coletivização do processo no último quartel do século passado. Catedrático em Processo Civil e uma das maiores autoridades mundiais em Direito Comparado, Cappelletti viveu e lecionou muitos anos nos EUA, percebendo a importância, naquela sociedade, do fenômeno da judicialização dos conflitos sociais, possível, sobretudo, em decorrência da viabilidade de se levarem às cortes americanas ações coletivas para reparação de danos ou para solução de litígios de interesse público (isto é, a *class actions for damages*, pela qual um ato ilícito gerador de um mesmo dano a uma coletividade dispersa, porém determinável, pode ser apreciado em apenas um processo, com extensão da coisa julgada a todos os interessados, e a chamada *public interest litigation*, lide coletiva em que se busca assegurar a observância de direitos constitucionais ou sociais a minorias ou pessoas em posição de hipossuficiência). Cappelletti vivenciou de perto nos EUA um período de forte

atividade judicial nesses campos, seja pela proeminência dos movimentos sociais americanos da época de luta em prol da afirmação dos direitos civis dos negros, seja pela reforma da lei processual de defesa do consumidor de 1966. Suas observações acerca da necessidade de estabelecer novas formas de representação de interesses de grupos sociais nos sistemas da *civil law* foram apresentadas em vários congressos jurídicos na Itália na primeira metade da década de 1970², nos quais alguns processualistas brasileiros participaram.

Entre nós, o Magistrado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e Professor José Carlos Barbosa Moreira foi o primeiro a perceber que, mesmo inexistindo no país uma doutrina jurídica específica sobre a matéria, nosso ordenamento jurídico já previa, ao menos desde 1965, uma ação dessa natureza. Barbosa Moreira defendeu, no Congresso de Florença a respeito de “Liberdades fundamentais e formações sociais”, realizado em 1975, que a ação popular, facultando ao cidadão o controle de atos administrativos lesivos ao patrimônio público, tinha por objetivo justamente tutelar bens de caráter nitidamente difusos, isto é, o direito republicano à probidade na administração, direito que a todos pertence, mas que, no entanto, apresenta-se como bem indivisível. O pioneirismo desse trabalho, amplamente reconhecido pela doutrina como precursor, entre nós, dos estudos sobre coletivização do processo, deve-se a dois apontamentos que o ilustre jurista teve a sagacidade de fazer. Inicialmente, o autor dividiu as três nuances de interesses coletivos passíveis de tutela jurisdicional, isto é, aqueles conceitos que somente muito mais tarde viriam a ser conhecidos como interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Em um segundo momento, Barbosa Moreira relacionou aquele primeiro tipo de interesse com o objeto da ação popular, na medida em que a legislação ordinária que a regulou (Lei n. 4.717/1965) ampliara o escopo da ação constitucional, permitindo ao cidadão recorrer ao judiciário para anular atos lesivos não apenas à fazenda pública, como também ao patrimônio artístico, estético e histórico. Nesse interessante artigo, Barbosa Moreira identificou decisões

2. Vittorio Denti e Andrea Proto Pisani foram, juntamente com Cappelletti, alguns dos juristas italianos que contribuíram para esse debate. Os conclaves em questão foram o IX Congresso Internacional da Academia Internacional de Direito Comparado; o Congresso de Pavia, de 1974, acerca do tema “As ações para a tutela de interesses coletivos”; o Encontro de Florença, em 1975, a respeito de “Liberdades fundamentais e formações sociais”; e o III Congresso Nacional da Associação Italiana de Direito Comparado, realizado em Salerno, também em 1975, sobre “A tutela jurídica dos interesses difusos, com particular atenção à proteção do meio ambiente e dos consumidores”. Conforme GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela dos interesses difusos*, cit.

da jurisprudência brasileira que haviam acolhido ações populares para a proteção daqueles interesses, algumas das quais haviam inclusive elástico o conceito legal de “patrimônio público” para nele albergar o próprio meio ambiente³.

O artigo de Barbosa Moreira foi publicado no Brasil em 1977⁴ e a ele seguiram-se outros estudos doutrinários⁵ que serviriam de inspiração a um profícuo debate entre os operadores de direito sobre aquela temática. A necessidade de adoção, no Brasil, de uma legislação processual destinada ao exercício da jurisdição coletiva foi tema de um seminário, em 1982, realizado sob os auspícios da faculdade de Direito da USP, com a organização da Associação Paulista dos Magistrados e do Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. Como resultado desse conclave, um grupo de juristas reuniu-se com fim de apresentar anteprojeto de lei para apreciação da Associação dos Magistrados Paulistas, o que efetivamente ocorreu em 1983⁶.

Esse mesmo trabalho foi igualmente apresentado no I Congresso Nacional de Direito Processual, realizado em Porto Alegre, em julho de 1983, tendo sido relatado por José Carlos Barbosa Moreira. No Estado de São Paulo, o anteprojeto foi debatido na Associação dos Advogados de São Paulo, na Associação Paulista do Ministério Público e na Comissão do Meio Ambiente da Assembléia Legislativa. Após o acolhimento de diversas sugestões, o anteprojeto foi apresentado na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei n. 3.034/1984, de iniciativa do Deputado Flávio Bierrenbach.

3. É interessante observar como a doutrina evoluiu justamente no sentido de considerar a ação popular como uma ação coletiva de natureza essencialmente difusa. Veja-se a seguinte passagem de Hely Lopes Meirelles: “É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga” (*Mandado de segurança*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2003).

4. BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: _____. *Temas de direito processual*. São Paulo: Saraiva, 1977.

5. Entre os principais, os trabalhos de Waldemar Mariz de Oliveira (Tutela jurisdicional dos interesses coletivos. In: *Estudos sobre o amanhã*. São Paulo: Resenha Universitária, 1978. caderno 2.) e de Ada Pellegrini Grinover (A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, n. 12, 1979. Tese apresentada à VII Conferência Nacional da OAB, em abril de 1978).

6. Participaram desse grupo de estudos Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira.

Paralelamente a essa discussão nos meios acadêmicos, a questão da proteção aos interesses difusos vinha sendo travada no Ministério Público de São Paulo, que se via às voltas com o problema da proteção judicial ao meio ambiente. Vários membros daquela instituição, sob a coordenação do Professor Nelson Nery Junior, elaboraram um projeto semelhante ao que fora apresentado pelo Deputado Bierrenbach, porém com destaque para a atuação do Ministério Público, reconhecido como um dos legitimados. Esse projeto acabou por ser encampado pelo Poder Executivo e foi aprovado finalmente no Congresso, convertendo-se na Lei n. 7.347/1985.

Posteriormente, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, a ação civil pública ganhou *status* de ação constitucional, sendo diretamente vinculada à atividade do Ministério Público e funcionando como uma das formas processuais reconhecidas à instituição para desempenhar o seu papel de defensor da ordem jurídica, do interesse público e dos interesses e direitos sociais e indisponíveis. É interessante observar que a legitimação constitucional do Ministério Público para as ações civis públicas não exclui a das associações civis e sindicatos, seja por disposição expressa do parágrafo único do art. 129, seja porque a Constituição primou pelo reconhecimento da legitimação processual dos entes coletivos (como se infere, por exemplo, dos arts. 5º, XXI, e 8º, III), bem como pela ampla possibilidade de coletivização do processo (como no caso do mandado de segurança coletivo e na substituição processual dos sindicatos).

Em seguida, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) tratou de conceituar os interesses que podem ser objeto de tutela coletiva (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos), ampliando em especial a disciplina processual dessa última modalidade.

Em período próximo ao da aprovação do CDC, várias outras legislações de proteção à cidadania e à economia, como, por exemplo, a Lei das Pessoas Portadoras de Deficiência, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei dos Investidores no Mercado Financeiro, estenderam à tutela coletiva seus respectivos âmbitos.

Por fim, as leis orgânicas do Ministério Público (Lei n. 8.645/1993 e LC n. 75/1993) também cuidaram do tema. Atualmente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto do Código Brasileiro de Ações Coletivas.

2. Defesa dos interesses difusos e coletivos trabalhistas pelo Ministério Público do Trabalho

No presente tópico, veremos como as normas processuais que regulam a ação civil pública (Leis n. 7.347/1985 e 8.079/1990) são aplicadas às ações coletivas na Justiça do Trabalho. Como já foi visto, o art. 129, III, da Constituição da República deu novo *status* à ação civil pública, definindo-a como instrumento processual constitucional destinado à defesa de *quaisquer* interesses difusos e coletivos, além daqueles que o dispositivo, exemplificativamente, relaciona (“a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de *outros interesses difusos e coletivos*”). Primeiramente, de acordo com o sistema constitucional processual, a titularidade para o ajuizamento da ação civil pública é atribuída ao Ministério Público. Como se percebe de uma simples leitura da Carta, houve uma vontade do constituinte de que fosse dada certa primazia à atividade do *parquet* na defesa de interesses coletivos da sociedade, tanto assim é que a ação civil pública não foi situada no capítulo dos direitos e garantias fundamentais, como ocorre com outras ações constitucionais. No entanto, a Constituição da República estabelece no mesmo art. 129, em seu parágrafo único, que “a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”. Por sua vez, o art. 8º, III, da mesma Carta dispõe que “ao sindicato cabe a defesa dos *direitos e interesses coletivos* ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”. Uma simples interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais aludidos não pode levar à conclusão outra se não a de que os sindicatos podem defender os interesses coletivos da categoria por meio da ação civil pública, que é um dos instrumentos de tutela jurisdicional coletiva previsto no ordenamento do direito constitucional processual⁷. Portanto, com a Constituição de 1988, os interesses passíveis de tutela coletiva pelo sindicato deixaram de limitar-se àqueles que já eram previstos na CLT, ou seja, às hipóteses dos arts. 195, § 2º, 857 e 872 (requerimento do adicional de insalubridade/periculosidade, instauração de dissídio coletivo e ajuizamento de ação de cumprimento).

Assim, a partir da promulgação da Constituição Cidadã os sindicatos passaram a ter legitimidade ativa para atuar como substitutos processuais

7. Os outros são a ação popular e o mandado de segurança coletivo, sendo que as entidades sindicais não possuem legitimidade apenas para aquela primeira, que exige a qualidade de cidadão.

da categoria para a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo e não apenas nas hipóteses excepcionais da legislação trabalhista. Assim, a legislação ordinária que veio disciplinar a defesa em juízo de interesses coletivos passou a admitir de forma clara a possibilidade de as entidades sindicais, enquanto associações civis, utilizarem-se da ação civil pública para a defesa dos interesses de seus representados.

Quando da promulgação da Constituição, a ação civil pública era regulada apenas pela Lei n. 7.347/1985, que, além do Ministério Público e de órgãos da administração pública, previa a legitimidade das associações apenas para a defesa de interesses relacionados ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 1º, I, II e III). A Lei n. 8.078, que introduziu o Código de Defesa do Consumidor (CDC), acrescentou mais um inciso a esse art. 1º, estabelecendo de forma clara que a ação civil pública também pode ser utilizada para a defesa de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, entre os quais se incluem, por óbvio, aqueles decorrentes das relações de trabalho. E tanto o art. 5º, II, da Lei n. 7.347/85 como o art. 82, IV, da Lei n. 8.078/1990 prevêm a legitimidade das associações para a defesa de interesses difusos e coletivos, desde que constituídas há pelo menos um ano.

Mais importante, o reconhecimento da legitimidade dos sindicatos para o ajuizamento de ação civil pública na Justiça do Trabalho, além de decorrer de uma simplíssima interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais referidos, atende, sobretudo, ao princípio constitucional da jurisdição como elemento de participação política. Conforme observa Gisele Cittadino,

a principal característica “comunitária” do texto constitucional se encontra precisamente na idéia de “comunidade de intérpretes”, que pressupõe, por um lado, uma concepção de “Constituição aberta” e, por outro, a adoção de diversos e novos institutos que asseguram a determinados intérpretes informais da Constituição a capacidade para deflagrar processos de controle, especialmente judiciais⁸.

8. CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva*: elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. No mesmo diapasão, segue Ada Pellegrini Grinover: “Pode-se afirmar por certo que os processos coletivos transformaram no Brasil todo o processo civil, hoje aderente à realidade social e política subjacente e às controvérsias que constituem seu objeto, conduzindo-o pela via da eficácia e da efetividade. E que, por intermédio dos processos coletivos, a sociedade brasileira vem podendo afirmar, de maneira mais articulada e eficaz, seus direitos de cidadania” (Significado político, social e jurídico da tutela dos interesses difusos. In: *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p. 23).

Essa não é, aliás, uma característica exclusiva do sistema democrático brasileiro, já que o fenômeno da *judicialização* dos conflitos coletivos vem sendo observado em quase todo o mundo ocidental:

Tem sido objeto de grande atenção, principalmente em outros países, a questão da participação popular através do processo, defendida, por vezes, como uma verdadeira exigência dos regimes democráticos, em complementação à chamada democracia representativa⁹.

O processamento da ação civil pública na Justiça do Trabalho segue também as normas do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que, além dos dispositivos de direito material relativos à proteção do hipossuficiente nas relações de consumo, possui uma seção especial (Título III) com normas processuais para a “defesa do consumidor em juízo” (arts. 81 a 104), na qual foi concebido um sistema de direito processual coletivo, inspirado nas *class actions* norte-americanas e, como já foi dito, na experiência do processo coletivo do trabalho brasileiro. Os autores dessa parte processual do CDC foram os juristas Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Nelson Nery Junior, que pertencem a uma escola do processo civil preocupada com a efetividade da tutela jurisdicional e o acesso à justiça e que se encontram entre os precursores dos estudos sobre coletivização do processo desenvolvidos em nosso país a partir dos trabalhos pioneiros de Barbosa Moreira na década de 1970. Uma das preocupações desses processualistas ao elaborar a parte processual do CDC foi criar um sistema de processo coletivo que servisse não somente à tutela das relações de consumo, mas a todo tipo de conflito decorrente de “outros interesses difusos e coletivos”. O projeto de lei que deu origem ao CDC determinava mesmo, de forma expressa (art. 89), que suas normas processuais se aplicariam a todos os interesses tratados coletivamente. Muito embora tenha sido vetado tal dispositivo, seu conteúdo acabou por prevalecer ante o que dispõe o art. 117 do mesmo código, o qual acrescentou o art. 21 à Lei da Ação Civil Pública, nos seguintes termos: “aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. Isto é, todas as normas processuais do CDC passaram a regulamentar também as ações civis públicas. Vale dizer, a partir da entrada em vigor do CDC, passou a existir no Brasil um sistema processual integrado de tutela coletiva destinado a regulamentar as ações

9. ARAÚJO FILHO, Luís Paulo. *Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos interesses individuais homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

para defesa de interesses difusos e coletivos, incluídos aqueles decorrentes das relações de trabalho – ainda que individuais homogêneos. Veja-se a respeito a opinião abalizada de Nelson Nery Junior:

Todo o Título III do CDC pode ser utilizado nas ações de que trata a LACP, disciplinando o processo civil dos interesses difusos, coletivos ou individuais. Esses direitos individuais, desde que homogêneos, podem ser tutelados pela ação civil pública, como por exemplo, *os direitos trabalhistas não abrangidos pelos dissídios coletivos*. [...] Há, por assim dizer, uma perfeita interação entre os sistemas do CDC e da LACP, que se complementam e podem ser aplicados indistintamente às ações que versem sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais, observado o princípio da especificidade das ações sobre relações de consumo, às quais se aplica o Título III do CDC, e só subsidiariamente a LACP¹⁰.

Esse é o entendimento de quase toda a doutrina, podendo-se citar, entre outros, Kazuo Watanabe¹¹ e Luís Paulo da Silva Araújo Filho¹². Para Antonio Gidi¹³, o referido sistema integrado atualmente cumpre o papel de um verdadeiro “Código de Processo Civil Coletivo”. Entre nós da seara trabalhista registre-se, entre outros, o entendimento de Jorge Luiz Souto Maior, que se manifesta pela aplicação subsidiária do CDC ao processo do trabalho¹⁴.

3. Interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos na ordem jurídica trabalhista

Admitindo-se assim a plena aplicabilidade das normas do CDC às ações coletivas na Justiça do Trabalho, cumpre examinar sua adequação às peculiaridades do direito e do processo trabalhista. Como se sabe, o Título III do CDC principia (art. 81) por definir três tipos de “interesse coletivo”, quais sejam, os interesses difusos, os coletivos propriamente ditos e os individuais homogêneos¹⁵.

10. GRINOVER et al. *Código de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

11. Idem.

12. ARAÚJO FILHO, Luís Paulo. *Ações coletivas...*, cit.

13. GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. Saraiva, São Paulo, 1995.

14. SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Direito processual do trabalho: efetividade, acesso à justiça e procedimento*. São Paulo: LTr, 1998.

15. Art. 81. [...] I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código,

De uma forma geral, concordamos com Jorge Luiz Souto Maior, quando afirma que “a diferença acadêmica que se pode fazer entre interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos não possui relevância prática”, uma vez que, segundo esse autor, cabe à Justiça do Trabalho julgar qualquer conflito coletivo ligado às relações de trabalho¹⁶. Quer com isso dizer o ilustre magistrado paulista que sempre que um ato de empregador provocar lesão de mesma natureza a um grupo de trabalhadores, poderá a Justiça do Trabalho conhecer da ação coletiva, a qual se processará segundo as normas da LACP e do CDC. Seja como for, não se restringindo o debate apenas à questão do cabimento das ações civis públicas na Justiça do Trabalho, parece prudente apenas destacar dos conceitos do art. 81 os elementos relativos à determinação dos titulares do direito e à divisibilidade do provimento jurisdicional, além da forma de execução, que é diferenciada. Isso porque do sistema integrado das Leis n. 7.347/1985 e 8.079/1990 emergem claramente dois tipos de ação que a doutrina, a partir de lineamento de Barbosa Moreira, vem classificando como “ações essencialmente coletivas” (para a defesa de interesses difusos e coletivos) e “ações acidentalmente coletivas” (para a defesa de interesses individuais homogêneos)¹⁷.

Nas “ações essencialmente coletivas”, o objeto da tutela é indivisível, isto é, o provimento requerido não pode ser reconhecido para alguns dos interessados e rejeitado para outros, ou seja, o caráter coletivo da demanda decorre da natureza do direito material em questão. É o caso, por exemplo, das ações em que se requer do empregador a adequação do meio ambiente do trabalho ou de seus procedimentos para recrutamento de empregados quando, digamos, exige exame de gravidez antes da admissão. Ou, ainda, quando se requer de uma empresa a contratação de pessoas portadoras de deficiência nos percentuais definidos no art. 93 da Lei n. 8.213/1991. Em todos esses casos o réu poderá ser condenado em obrigação de fazer ou não fazer que não comporta divisibilidade, sendo indeterminados os titulares do respectivo direito. Há ainda os casos de interesses coletivos, quando o

os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria, ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os de origem comum.

16. Palestra proferida no 1º Encontro de Juízes e Procuradores do Trabalho do Rio de Janeiro, set. 2002.

17. Ou, em outras palavras, defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. Em interessante trabalho, em que se vale do direito comparado, Márcio Flávio Mafra Leal relaciona as ações essencialmente coletivas ao *public interest litigation* (lide de interesse público) e as ações acidentalmente coletivas às *class actions* (ações de classe) do direito norte-americano (*Ações coletivas: história, teoria e prática*. Porto Alegre: Fabris, 1998).

provimento, embora indivisível, comporta definição quanto aos respectivos titulares. É o caso das ações em que se requer a declaração de reconhecimento de fraude ao vínculo de emprego de todo um grupo de trabalhadores, que, mediante burla, foi contratado através de uma única cooperativa fraudulenta.

Nas “ações acidentalmente coletivas”, o objeto da tutela é divisível, vale dizer, é possível identificá-lo a cada um dos interessados, desde que demonstrado que eles se encontravam sob as mesmas circunstâncias de fato e de direito. Aqui, o caráter da demanda é dado processualmente, ou seja, muito embora o direito material seja divisível, esse é levado a juízo coletivamente. Como exemplo, cite-se a ação em que se pede o reconhecimento da inexistência de justa causa para um grupo de trabalhadores grevistas, com o conseqüente pagamento de suas verbas rescisórias. Nessas hipóteses, os titulares podem ser identificados e a decisão reconhecerá a responsabilidade legal do empregador pelo ato ilícito, condenando-o de forma genérica ao pagamento do que for devido, cuja liquidação se fará em etapa posterior.

É de se observar que muito antes das reformas processuais que introduziram as modernas lides coletivas no processo civil, as “ações acidentalmente coletivas” já haviam sido de certa forma contempladas no art. 842 da CLT, o qual desde 1943 dispõe: “Sendo várias as reclamações e havendo identidade de matérias, poderão ser acumuladas num só processo, se se tratar de empregados de uma mesma empresa ou estabelecimento”. São as conhecidas “reclamatórias plúrimas” (art. 843 da CLT), nas quais ao sindicato já era reconhecido representar os reclamantes, e o legislador, ao se referir a “identidade de matéria”, nada mais estava fazendo do que possibilitar ao juiz decidir de forma uniforme para todos os trabalhadores que se encontravam em uma mesma situação de fato e de direito. Cuidava, com outras palavras, dos interesses individuais homogêneos, que são aqueles decorrentes de uma mesma origem comum (CDC, art. 81, I). Isto é, o fato de que determinado trabalhador tenha um contrato de trabalho individual e particularizável (remuneração e tempo de serviço distintos) não obsta o processamento judicial de sua relação jurídica com o empregador juntamente com outros trabalhadores naquilo que com eles têm em comum. Observe-se que o sistema integrado da LACP e do CDC apenas vem atualizar e modernizar essa concepção, permitindo que os sindicatos não apenas representem, mas *substituam* os autores da ação, sem a necessidade de identificá-los ou relacioná-los previamente.

Voltando à questão da necessidade de certa distinção entre os direitos difusos e coletivos, é preciso registrar que a incompreensão quanto ao que

seja a lide coletiva (ou seja, sua natureza material ou processual) tem causado certa perplexidade na Justiça do Trabalho, onde, não raro, tais ações são extintas sob o suposto de que estariam tratando de direitos “meramente individuais”. Ora, os direitos “meramente individuais”, se tiverem origem comum (mesmo fato e direito), podem ser levados a juízo coletivamente, o que, como visto, não é nenhuma novidade na Justiça do Trabalho, à luz do art. 842 da CLT.

Outro aspecto que tem provocado desnecessário espanto na área trabalhista é a possibilidade de que, em uma mesma ação civil pública, se deduzam pretensões “essencialmente” e “acidentalmente” coletivas, isto é, quando se busca tutelar, ao mesmo tempo, interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essa situação não deveria causar maior estranheza, pois é típica de quase todo conflito trabalhista, na medida em que uma mesma conduta do empregador, em função de seu inato caráter indivisível, provoca lesão difusa (afeta futuros empregados ou candidatos a emprego), comum (ao grupo de empregados) e individualizável (dano particularizável para cada trabalhador). Para melhor ilustrar, vamos imaginar os seguintes exemplos:

- 1) o empregador que não adota medidas de prevenção a acidentes de trabalho –Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) –, previstas nas Normas Regulamentares, deixando ainda de constituir Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa) e pagar adicional de insalubridade a trabalhadores que exercem funções notoriamente prejudiciais à saúde;
- 2) o empregador que, mediante fraude, contrata dezenas ou centenas de trabalhadores como “cooperados” para trabalharem nas condições do art. 3º da CLT, deixando assim de registrar a CTPS e de reconhecer todos os direitos trabalhistas;
- 3) uma empresa adquire outra e, embora se verifique o fenômeno da sucessão nos termos do arts. 2º, 10 e 448 da CLT, não reconhece a continuidade dos contratos de trabalhos e os direitos adquiridos dos empregados da sucedida, como, por exemplo, adicional por tempo de serviço previsto em norma regulamentar.

Em todas essas hipóteses é possível deduzir em uma mesma ação civil pública pretensões relativas a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Vejamos.

No primeiro caso, o autor pode requerer: a) que o empregador promova a adequação do meio ambiente de trabalho, como a instalação de certos equipamentos de segurança (interesse difuso, pois o bem jurídico é indivisível e os titulares são indeterminados, já que mesmo aqueles que não são empregados sujeitam-se às condições ambientais da empresa – prestadores de serviço, visitantes, comunidade vizinha etc. –, comungando apenas uma circunstância de fato, qual seja, a de estarem convivendo dentro ou no entorno do estabelecimento da empresa); b) que o empregador proceda à constituição de uma Cipa, observando a eleição conforme determina a lei (interesse coletivo, pois o bem é igualmente indivisível – a instalação da Cipa, que funcionará para todos os empregados –, atende a um direito de toda uma categoria de pessoas – os empregados daquela empresa – ligadas com a parte contrária por uma relação jurídica – a de emprego); c) declaração de que determinadas funções ensejam o pagamento do adicional de insalubridade e condenação do empregador no pagamento da verba, inclusive para as parcelas vencidas (interesse individual homogêneo, pois se reconhece um direito, inclusive em caráter reparatório, a todos os trabalhadores que se encontrem em determinada circunstância de fato que a lei reconheça como insalubre, ou seja, uma mesma origem comum).

No segundo exemplo, é possível requerer em ação civil pública que: a) o empregador se abstenha de contratar trabalhadores através de cooperativa para funções que exijam subordinação jurídica (interesse difuso); b) o empregador registre a CTPS de todos os trabalhadores que lhe estão subordinados (interesse coletivo) e c) seja declarado o direito desses trabalhadores ao recebimento de verbas como 13º salário e adicional de férias (interesse individual homogêneo).

Na última hipótese, pode-se formular as mesmas três espécies de tutela: a) reconhecimento da sucessão (interesse difuso); b) registro da continuidade dos contratos em CTPS (interesse coletivo) e c) pagamento de verbas decorrentes de normas regulamentares integradas ao contrato (interesse individual homogêneo).

Em todos esses casos, não seria razoável propor duas ou três ações civis públicas (ou ações civis coletivas¹⁸), para levar a juízo matéria cuja causa de pedir (fatos e direitos) são os mesmos, variando apenas o tipo de pedido. Assim, várias das ações civis públicas ajuizadas podem ter pedidos relativos a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

18. Embora o art. 91 do CDC se refira a “ação civil coletiva” para caracterizar o instrumento de tutela coletiva de interesses individuais homogêneos, a doutrina tem entendido desnecessária qualquer distinção entre esta e a “ação civil pública”, em face do já citado sistema integrado da LACP e do CDC.



CAPÍTULO | 2

A DEFESA DE INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS NA PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA PRIMEIRA REGIÃO (RIO DE JANEIRO)

1. A Constituição Federal de 1988 e a discussão no âmbito do Ministério Público do Trabalho

A Constituição de 1988 inseriu entre as funções institucionais do Ministério Público (art. 129, III) “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, importando, assim, além de elevar a ação civil pública ao nível constitucional, em alargamento do texto da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) quanto às possibilidades de direitos passíveis de proteção, uma vez que essa lei somente previa a proteção de determinadas matérias por meio da ação coletiva. Abriu-se, desse modo, o horizonte dos direitos e interesses que poderiam ser defendidos pelos entes legitimados, entre eles o Ministério Público, por meio da ação civil pública.

A partir dessa previsão constitucional, passou-se a discutir no Ministério Público do Trabalho a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública trabalhista para a defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade, em especial da sociedade trabalhadora, mesmo sem a necessidade de regulamentação pela futura Lei Orgânica do Ministério Público da União. O argumento é que, como o Ministério Público do Trabalho é, por óbvio, ramo do *parquet* e a tutela coletiva passou a ser uma função institucional constitucionalmente prevista para todo o Ministério Público, não teria sentido que o ramo laboral não tivesse atribuição para ajuizamento, no âmbito da competência da Justiça do Trabalho, de ação civil pública para a defesa de

interesses difusos e coletivos. Houve, no entanto, forte reação dentro do próprio Ministério Público, visto que vários membros sustentavam a impossibilidade de ajuizamento de ação civil pública na Justiça do Trabalho, bem como a incompatibilidade desse tipo de ação com a natureza do Ministério Público do Trabalho.

O maior campo de debate se deu no I Encontro Nacional de Procuradores do Trabalho, que aconteceu na capital paulista no ano de 1989, quando membros do Ministério Público do Trabalho de todo o país se reuniram para discutir o projeto de nova lei orgânica para o Ministério Público da União. Ali surgiram as primeiras sementes que brotaram no texto da Lei Complementar n. 75/1993, incluindo as previsões expressas sobre a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para a tutela coletiva por meio de ação civil pública, tendo sido vencedora a corrente que defendia a necessidade de utilização pelo *parquet* laboral dos instrumentos de tutela coletiva já disponíveis na legislação processual. As Procuradorias Regionais do Trabalho deveriam levar propostas, no entanto somente a PRT 1ª Região levou um trabalho organizado, sendo a maior contribuição da Procuradora Maria Eunice Fontenelle Barreira Teixeira. A maior defesa da ação civil pública trabalhista e da atribuição do Ministério Público do Trabalho foi realizada por Ives Gandra Martins Filho. A discussão mais ferrenha foi justamente a competência funcional para o ajuizamento da ação civil pública, em que este último foi defensor da competência dos tribunais, e a corrente contrária, cuja proeminência se deu ao Procurador Otávio Brito Lopes, foi vencedora com a tese de que a ação deveria ser julgada nos juízos de primeiro grau.

Desse encontro saíram as seguintes propostas:

- a) criação da figura do Procurador-Geral Federal, distinto do Procurador-Geral da República, com atuação fundamentalmente perante o Supremo Tribunal Federal, auxiliado por um grupo de dez subprocuradores-gerais designados não apenas entre os da República, mas também entre os do MPT e MPM (ao menos um representante de cada ramo – vinte);
- b) criação da figura do Defensor dos Direitos Sociais no âmbito do MPT, à semelhança do Procurador Federal dos Direitos do Cidadão no âmbito do MPE, tendo, entre outras atribuições, a do controle externo da atividade fiscalizadora exercida pelo Ministério do Trabalho; e
- c) maior detalhamento dos instrumentos judiciais a serem utilizados pelo MPT no desempenho de sua missão institucional, tais como ação civil pública, proposta de revisão de Súmula do TST, atuação como árbitro, propositura de dissídio coletivo, participação nos debates em sessão dos Tribunais etc. (já

que o dispositivo previsto no projeto era genérico, atribuindo ao MPT a utilização das ações previstas na Constituição e nas leis)¹⁹.

Por sugestão do Procurador Otávio Brito Lopes, após a aprovação do projeto de lei complementar na Câmara, foi incluída no Senado a previsão da atribuição do Ministério Público do Trabalho para o ajuizamento da ação anulatória de cláusulas de acordos e convenções coletivas atentatórias aos direitos sociais e às liberdades públicas²⁰.

Efetivamente, a defesa da sociedade trabalhadora e dos direitos fundamentais do trabalho pelo Ministério Público do Trabalho, por meio da tutela coletiva, iniciou-se antes mesmo da aprovação da Lei Complementar n. 75/1993, já no ano de 1991, com ajuizamento de ações civis públicas em Goiás (Procuradoria Regional do Trabalho da 18ª Região) e no Rio Grande do Sul (Procuradoria Regional do Trabalho da 4ª Região). A de Goiás foi ajuizada pelo então Procurador Regional do Trabalho Edson Braz da Silva em face de Transurb – Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás S.A., empresa pública, por ter coagido trabalhadores a aceitar um acréscimo da jornada de trabalho e ter dispensado aqueles que não aceitaram a pressão para renunciar aos seus direitos. O pedido da ação foi a reintegração dos trabalhadores. Essa ação, por sinal, foi a primeira peça acerca de tutela coletiva no âmbito do Ministério Público do Trabalho publicada na Revista do Ministério Público do Trabalho²¹, sendo interessante ressaltar que o título da matéria era justamente “O Ministério Público na defesa da sociedade”.

2. A criação da Codin no Rio de Janeiro e o Primeiro Período (1992-1994)

Antes da criação de uma coordenadoria específica para tutela de interesses coletivos, houve atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho para a defesa de direitos coletivos dos trabalhadores, mesmo sem uma formalização em termos de procedimento ou inquérito. O Procurador Róbinson Crusóé Loures de Macedo Moura Júnior, após perceber as condições inóspitas nas quais trabalhavam os caixas de pagamento de estacionamento no Shopping Center Rio Sul, informou ao Procurador-Chefe Carlos Eduardo Barroso que, juntamente com esse Procurador, chamou a direção

19. MARTINS FILHO, Ives Gandra. Um pouco de história do Ministério Público do Trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho*. São Paulo: LTr, n. 13, p. 45-46, mar. 1997.

20. Idem, p. 46.

21. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *Revista do Ministério Público do Trabalho*. São Paulo: LTr, n. 3, mar. 1992.

do empreendimento, tendo este ajustado as condições de trabalho. Essa foi a primeira atividade, ainda bem incipiente, de tutela coletiva pelo Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro.

A inauguração efetiva da atuação em tutela coletiva trabalhista pelo Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro deu-se com a criação, após discussões travadas entre o Procurador Jorge Fernando Gonçalves da Fonte e o Procurador-Chefe Carlos Eduardo Barroso, da Coordenadoria de Defesa dos Direitos Indisponíveis (Codin), cuja sigla se espalhou por todo o Brasil, sendo utilizada até os dias de hoje para a designação do grupo de membros do Ministério Público do Trabalho que atuam na tutela coletiva de direitos. Até a criação da Codin, o Ministério Público do Trabalho, em termos de ações de cunho coletivo, ajuizava somente ações de dissídio coletivo de greve, com o fim de defesa de um interesse público da sociedade em geral. Encampada a tese, pelo então Procurador-Chefe, da legitimidade do Ministério Público do Trabalho no manejo tanto do inquérito civil quanto da ação civil pública, iniciou-se o alargamento das funções do Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro e sua conformação com a sua verdadeira missão constitucional, que é a defesa dos direitos indisponíveis e dos direitos da sociedade.

Entretanto, a criação de nova coordenadoria assumindo um novo perfil já delineado pela Constituição Federal não ocorreu sem reações e resistência, sendo argumentado por membros que eram incompatíveis com o Ministério Público do Trabalho a investigação e o ajuizamento de ações civis públicas em caso de lesão a direitos dos trabalhadores, devendo o *parquet* continuar na sua função tradicional de emissão imparcial de pareceres.

O primeiro Coordenador da Codin foi o próprio Procurador-Chefe, Carlos Eduardo Barroso, tendo como integrantes iniciais, além deste, os Procuradores Jorge Fernando Gonçalves da Fonte, Glória Regina Ferreira de Mello, Enéas Bazo Torres e José da Fonseca Martins Júnior. A Codin foi instituída pela Resolução n. 01, de 3.6.1991, porém só teve real funcionamento no ano de 1992. Após alguns meses, o Procurador Jorge Fernando Gonçalves da Fonte foi encarregado como Coordenador da Codin, que passou a se chamar Coordenadoria de Interesses Indisponíveis. No início os trabalhos de investigação eram em conjunto entre os Procuradores oficiais na Codin, já demonstrando também a idéia de trabalho coletivo e integrado que ainda permeia a tutela coletiva.

O primeiro Inquérito Civil da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região (Rio de Janeiro) foi instaurado em 5 de março de 1992²², sob a responsabilidade do Procurador Enéas Bazo Torres, tendo como objeto de investigação a utilização de mão-de-obra infantil pela empresa Pan Terra-planagem Ltda., com o procedimento de ofício aberto a partir de notícia veiculada na TV Globo.

A atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho era realizada, nessa época, pela instauração de procedimentos administrativos, que eram divididos em Procedimentos Prévios (PP) e Inquéritos Cíveis (ICP), sendo os primeiros instaurados quando havia apenas indícios de irregularidades e os outros quando já havia provas de atos ilícitos. Foi criada, por meio de portaria do Procurador-Chefe (visto que não existe essa obrigação em nenhum diploma legal), a necessidade de publicação de portaria de instauração de Inquérito Civil, sendo dispensada essa forma aos Procedimentos Prévios. Havia grandes dificuldades ocasionadas tanto pela novidade dos instrumentos quanto pela falta de regulamentação em relação a prazos, ritos e até mesmo quanto à denominação do instrumental.

Interessante ressaltar que o espírito que moveu o Ministério Público do Trabalho a abraçar a tutela coletiva é basicamente o mesmo de hoje, como se pode perceber da seguinte exposição, realizada por Enéas Bazo Torres, no primeiro número da Revista da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região:

Especificamente no que se afeiçoa com o Ministério Público do Trabalho, tendo em vista a sua área de interferência, abriu-se um novo horizonte, que permite tornar mais efetiva a defesa do interesse público. No âmbito das relações laborais, a atuação do *parquet* pode ser inesgotável, porque sem trabalho não há vida e porque no trabalho o conflito é latente. Certo que a indisponibilidade do interesse sempre foi a razão da existência do Ministério Público. Hoje, porém, a sua sintonia com o grupo social se faz em outra frequência, e de modo mais intenso. *A Instituição passa a ser menos receptora, para buscar a iniciativa da atuação.* Antes de esperar pela violação do bem público protegido, busca evitar o dano. Em lugar de agir, perifericamente, sobre o ato lesivo consumado, persegue a fonte do conflito, para erradicá-lo. [...] E mais satisfatórios (os resultados) serão, tanto quanto esteja ciente a coletividade de que o Ministério Público está atento. Fundamental é que a Instituição preserve o maior contato com a realidade, com o fluir da vida e dos movimentos sociais. Aos órgãos incumbidos da defesa da ordem jurídica e da proteção do convívio

22. Portaria da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região n. 15, de 5.3.1992.

social cumpre dar resposta aos reclamos da coletividade, quando irrenunciável o interesse ferido, sobretudo num momento em que a Nação desperta para o pleno exercício da cidadania. É justamente no desempenho dessa missão que o Ministério Público, como agente pacificador, mas ao mesmo tempo criador e transformador, vai encontrar sua superior finalidade²³.

A visão de que a tutela coletiva seria, como é hoje, a principal função institucional do Ministério Público do Trabalho também já era percebida nesse início de atuação, como se percebe da apresentação do documento “Cadernos da Codin”, realizada por Carlos Eduardo Barroso:

A própria denominação “Cadernos” tende a exprimir esse momento de necessário e salutar experimentalismo de verdadeiro “trabalho em progresso” por que passa a Instituição, na construção daquele que constitui, não apenas o seu caminho mais novo e desafiador, como também, em certa medida, a sua mais importante atribuição, do ponto de vista dos benefícios que dela decorrem diretamente para a sociedade – a de agente de promoção e defesa dos direitos sociais constitucionalmente garantidos, expressos nas normas de proteção ao trabalho, à pessoa do trabalhador e ao meio ambiente do trabalho²⁴.

Nesse período havia o Conselho da Codin, do qual participavam não só os integrantes da Coordenadoria como todos os Procuradores da Regional. Ali discutiam-se os processos e os temas mais importantes, com o fim de integrar as Coordenadorias.

Por outro lado, a designação para atuação nos processos advinha do próprio Procurador-Chefe, não existindo, nessa época, distribuição pessoal das representações. Dessa forma, não se atentava para o princípio constitucional do promotor natural²⁵.

Importante realização desse período foi o convênio realizado com instituições que têm como finalidade a proteção do meio ambiente de trabalho, com o fim de assessorar tecnicamente o Ministério Público do Trabalho nas investigações para a defesa da saúde e segurança do trabalhador, sendo que essas instituições e seu corpo técnico, até os dias de hoje, realizam excelente trabalho no auxílio das investigações acerca do meio ambiente de

23. PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. *Revista da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região*. Rio de Janeiro: Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, dez. 1992.

24. PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. *Cadernos da Codin*. Rio de Janeiro: Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, n. 1, set. 1994.

25. Princípio este que se encontra ora em discussão de sua pertinência em face da Constituição no Supremo Tribunal Federal, sendo que as últimas decisões dão pela sua inexistência na ordem jurídica constitucional, podendo ser implementado pela legislação infraconstitucional.

trabalho. O convênio foi firmado no ano de 1994 e contou com a presença das seguintes instituições: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Delegacia Regional do Trabalho, Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social e a Secretaria de Estado de Saúde. Posteriormente integrou o convênio o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura do Rio de Janeiro (Crea/RJ).

Também insta salientar que as dificuldades enfrentadas nesse período, como a falta de regulamentação, de alguma forma também se apresentam até hoje, uma vez que não há ainda regulamentação do rito dos procedimentos investigatórios nem mesmo quanto à sua denominação. No entanto, outra das dificuldades percebidas, a questão da competência funcional para julgamento da ação civil pública, já encontra-se há tempos resolvida como sendo do primeiro grau de jurisdição. Por outro lado, ainda persiste a discussão quanto a qual juízo de primeiro grau deve ser direcionada a ação (competência territorial), já que recentemente o Tribunal Superior do Trabalho expediu a Orientação Jurisprudencial n. 130²⁶, deturpando o texto do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor, trazendo novamente problemas instrumentais para a efetividade da tutela coletiva.

Além dessas dificuldades teóricas, havia outras materiais, como a falta de estrutura em relação a equipamentos e servidores. A Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região tinha como sede uma ala do 10º andar do prédio do Tribunal Regional do Trabalho no Rio de Janeiro, sendo que os membros não tinham sequer gabinete, ficando em baias muitas vezes compartilhadas. Todo o trabalho burocrático da Codin era realizado por uma só secretária, com a qual se tomavam os depoimentos e se resolviam todos os problemas.

Os Procuradores lotados na Codin também se ofereciam para auxiliar no trabalho de pareceres e realização de sessões no Tribunal, inclusive quando da realização de “mutirões” para diminuir o estoque de processos para parecer existentes na Procuradoria.

26. 130. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL. EXTENSÃO DO DANO CAUSADO OU A SER REPARADO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 93 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *DJ* de 4 maio 2004. Para a fixação da competência territorial em sede de ação civil pública, cumpre tomar em conta a extensão do dano causado ou a ser reparado, pautando-se pela incidência analógica do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor. Assim, se a extensão do dano a ser reparado limitar-se ao âmbito regional, a competência é de uma das Varas do Trabalho da Capital do Estado; se for de âmbito supra-regional ou nacional, o foro é o do Distrito Federal.

Por idéia do Procurador-Chefe, houve uma tentativa de especialização dos Procuradores por matéria, em trabalho escravo, terceirização, meio ambiente de trabalho e trabalho infantil, não tendo sido implementada pelo pouco número de Procuradores na Codin e falta de condições para um Procurador ficar com todos os procedimentos sobre trabalho escravo, pelo perigo envolvido e pela existência, à época, dessas condições somente em localidades distantes da Capital.

No ano de 1994, foi criada a Codin-PGT, sendo coordenada por Ives Gandra Martins Filho, tendo atuação na tutela coletiva em questões nacionais, mesmo contra o entendimento preponderante entre os membros de que a ação civil pública deveria ser ajuizada perante o primeiro grau de jurisdição. A Codin-PGT também organizava reuniões semestrais com representantes da Codin de cada Regional, a fim de uniformizar os entendimentos no âmbito do Ministério Público do Trabalho.

Encerrou-se o período, em 1994, com seis Procuradores lotados na Codin: Carlos Omar Goulart Vilella, Jorge Fernando Gonçalves da Fonte, José da Fonseca Martins Jr., Júnia Bonfante Raymundo, Reginaldo Campos da Motta e Sandra Lia Simón.

3. As primeiras ações civis públicas

A primeira ação civil pública foi ajuizada em setembro de 1992²⁷, por Jorge Fernando Gonçalves da Fonte, em face da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), devido à contratação de mão-de-obra sem concurso público por aquela autarquia, tendo como pedidos a obrigação de não-fazer de abster-se de qualquer ato que importe no aproveitamento de mão-de-obra sem aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, além do afastamento dos trabalhadores irregularmente contratados em detrimento daqueles que poderiam ser contratados democraticamente pelo certame público.

Essa ação foi precedida de uma pequena investigação, aberta de ofício a partir da atuação interveniente do Ministério Público do Trabalho na elaboração de pareceres. No âmbito da investigação, diversos prazos para regularização foram dados à autarquia, porque a maioria das funções ilegalmente ocupadas, como médicos e enfermeiros, era destinada ao Hospital Universitário Clementino Fraga. Todos os prazos foram descumpridos, obrigando o

27. Ação Civil Pública n. 2.091/1992, da 22ª Vara do Trabalho do Rio de Janeiro.

ajuizamento da ação. Durante seu curso, diversas reuniões foram realizadas entre o Ministério Público do Trabalho, o magistrado vinculado ao processo e a autarquia, sendo que ao final foi realizada a regularização, sem prejuízo das atividades hospitalares.

A ação teve liminar concedida pelo Magistrado Damir Vrcibradic, da 22ª Junta de Conciliação e Julgamento do Rio de Janeiro, que não teve dúvidas com relação à legitimidade do Ministério Público do Trabalho, visto que entendeu ser da atribuição desse órgão ministerial o ajuizamento de ação coletiva quando a matéria for de competência da Justiça do Trabalho. Houve resistência no cumprimento da ordem judicial. Após a notícia dada pelo Ministério Público acerca do descumprimento por parte da autarquia federal, o juiz determinou que o oficial de justiça verificasse o cumprimento de sua determinação e, em caso negativo, que prendesse o Reitor da Universidade em flagrante delito. Assim, com a firmeza do magistrado, passou-se a finalmente cumprir a decisão favorável à primeira ação civil pública. Saliente-se que devido a essa decisão foi realizado concurso na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sendo esse o último realizado naquela autarquia para ingresso de servidores, apelando posteriormente para diversos tipos de contratações irregulares, como cooperativas de mão-de-obra, terceirizações diversas e contratação por intermédio da Fundação José Bonifácio.

Ainda no mesmo ano de 1992, houve o ajuizamento de outra ação semelhante sobre contratação sem concurso em face do Município de Resende, cuja petição inicial foi subscrita por Theócrita Borges dos Santos Filho.

Havia várias dificuldades nas investigações nesse primeiro período, decorrentes principalmente da novidade da atuação. Já nas ações coletivas seguintes, ainda na fase incipiente da tutela coletiva, começaram a surgir os problemas mais graves. Em ação civil pública ajuizada pelo Procurador Jorge Fernando Gonçalves da Fonte em face de Aerobarco do Brasil Transportes Marítimos e Turismo S.A. (Transtur²⁸), pela primeira vez levou-se a juízo, em tutela coletiva, a contratação de cooperativa de mão-de-obra para fornecimento de trabalhadores subordinados. Após ter concedido liminar, o magistrado de primeiro grau declinou da competência para o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, entendendo que a ação civil pública, como espécie de ação coletiva, teria que ser julgada originalmente pelo órgão de segundo grau de jurisdição, na Seção de Dissídios Coletivos. A discussão

28. Ação Civil Pública n. 801/94, da 64ª Vara do Trabalho do Rio de Janeiro – RJ.

da competência originária para o ajuizamento de ação civil pública não era exclusividade do Rio de Janeiro, tendo havido, inclusive, ajuizamento de ações civis públicas perante o Tribunal Superior do Trabalho, como fez o atual Ministro desse Tribunal e na época Subprocurador-Geral do Trabalho Ives Gandra Martins Filho. A Seção, por maioria, com votos contrários do relator e revisor, liderados pelo voto da Juíza Dóris Castro Neves, entendeu que a competência para o julgamento da ação civil pública é do juízo de primeiro grau de jurisdição, retornando os autos para o seu processamento na então Junta de Conciliação e Julgamento.

Outra ação ajuizada nesse período foi em face da Empresa Brasileira de Reparos Navais S.A. (Renave)²⁹, pelo Procurador Reginaldo Campos da Motta, em defesa do meio ambiente de trabalho nessa empresa, com liminar concedida pelo Magistrado Ivan da Costa Alemão Ferreira, tendo sido essa, com a Corregedoria surpreendentemente atuando como instância revisora, suspensa por reclamação correicional pelo Vice-Corregedor Iralton Benigno Cavalcanti, que entendeu que liminar em ação civil pública não poderia ser concedida em face de ente privado, além do que a ação civil pública do Ministério Público do Trabalho não se coadunava com a Lei n. 7.347/1985.

Também desse período é a ação civil pública ajuizada em face da Usina Victor Sence S.A., situada em Conceição do Macacu – RJ, por utilização de trabalho escravo³⁰. Tal investigação teve início também de ofício, a partir de reportagem do *Jornal O Globo*, tendo sido ajuizada pela então Procuradora do Trabalho Sandra Lia Simón, atualmente Procuradora-Geral do Trabalho. A liminar foi concedida pelo Juiz Evandro Pereira Valadão Lopes. Houve também a declaração de indisponibilidade dos bens da empresa, tendo a liminar sido mantida por algumas semanas e posteriormente cassada pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

A Ação Civil Pública ajuizada em face da Granja Rocha Klotz, pelo não cumprimento de obrigações trabalhistas básicas, como pagamento de salários, décimo terceiro salário, repouso semanal, jornada máxima de trabalho e férias, também é da mesma época e foi assinada pelo Procurador-Chefe, Carlos Eduardo Barroso, e pelo Procurador responsável pela investigação, Luis Antônio Camargo de Mello³¹. A ação foi julgada procedente pela Juíza

29. Ação Civil Pública n. 454/94, da 1ª Vara do Trabalho de Niterói – RJ.

30. Ação Civil Pública n. 619/94, da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Macaé – RJ.

31. Ação Civil Pública n. 854/93, da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Resende – RJ.

Tânia Tereza Medeiros Carvalho. Interessante nesse caso foi o ajuizamento de forma incidental, pelo Procurador Jorge Fernando Gonçalves da Fonte, de ação cautelar para indisponibilidade dos bens da empresa, para satisfação dos direitos trabalhistas, tendo sido da mesma forma concedida em sentença.

Nesse primeiro período, as prerrogativas do Ministério Público do Trabalho, como assento à direita do magistrado e intimação pessoal, eram descumpridas com frequência, sendo que a primeira luta dos membros foi pela intimação nos autos, que era completamente desconhecida dos juízes. Somente muito tempo depois, quando a intimação pessoal nos autos já era cumprida pelos magistrados, passou-se a se conscientizar não somente os juízes mas também os próprios procuradores que não havia diferença entre o Ministério Público autor ou *custos legis*, sendo o assento à direita do magistrado uma prerrogativa da Instituição e não da função exercida pelo órgão.

Por outro lado, percebe-se que, mesmo nesse período inicial, já se afluía a tendência e vocação do Ministério Público do Trabalho para a interiorização de suas atividades, uma vez que em sua maioria essas ações foram ajuizadas, e, por lógico, os danos ocorreram no interior do Estado do Rio de Janeiro.

4. Do Segundo Período (1995-1997)

Após a saída do Procurador-Chefe Carlos Eduardo Barroso, que se deu no final do ano de 1995, a atuação na tutela coletiva sofreu uma inflexão. Em novembro de 1996 somente quatro Procuradores atuavam na Codin: Theócrita Borges dos Santos Filho (Coordenador), Ana Lúcia Riani de Luna, Heleny Ferreira de Araújo Schittine e Júnia Bonfante Raymundo³².

Nessa época houve a aproximação da Procuradoria Regional do Trabalho a outros órgãos, como a Promotoria da Infância e da Adolescência e outras entidades de defesa da criança e do adolescente, bem como às instituições de proteção das mulheres, além da participação em Fóruns, fazendo o Ministério Público do Trabalho mais conhecido da sociedade e das outras instituições.

No ano de 1997, nova recuperação da Coordenadoria, passando a sete os procuradores atuando na Codin: Ana Lúcia Riani de Luna, Cássio

32. Portaria n. 154, de 4.11.1996, da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região.

Casagrande, Danielle Cramer, Lisyane Motta Barbosa da Silva, Luiz Carlos Rodrigues Ferreira, Teresa Cristina D'Almeida Basteiro e Theócrito Borges dos Santos Filho, aumento de membros que não acompanhou o crescimento em volume de denúncias, visto que em 1995 foram em número de quarenta e oito, em 1996, cinquenta e duas denúncias, e no ano de 1997 foram cento e oitenta e duas.

Em 1998 a atuação de órgão agente contava com nove Procuradores: Cássio Luis Casagrande (Coordenador), Ana Lúcia Riani de Luna, Danielle Cramer, João Carlos Teixeira, Tereza Cristina D'Almeida Basteiros e Theócrito Borges dos Santos Filho, para atuarem além dos já instaurados, mais duzentos e quarenta e seis novos procedimentos instaurados oriundos de representações realizadas somente no ano de 1998.

5. Do Terceiro Período (1999-2001)

Quando o Procurador Jorge Fernando Gonçalves da Fonte assume a chefia da Regional, no final do ano de 1999, o crescimento da atuação de órgão agente passa a ser acelerado. No final desse ano, a Coordenadoria contava com treze membros. No ano 2000, já se encontrava com dezesseis componentes, recebendo apoio total à sua atividade.

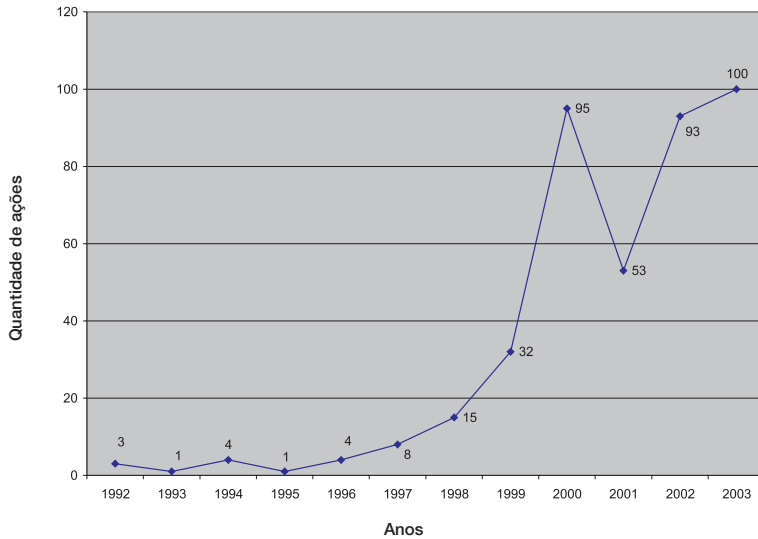
A Codin, no final de 2001, passa a se organizar em núcleos especializados por matéria, sendo as denúncias a partir daquela data distribuídas livremente dentro de cada objeto específico. Os núcleos criados foram: Combate ao Trabalho Infantil; Saúde, Segurança e Medicina do Trabalho; Fraudes nas Relações de Trabalho; Personalidade do Trabalhador, Moralidade Administrativa e Regularização do Trabalho Portuário.

Aída Glanz, ao assumir o cargo de Procuradora-Chefe, deu continuidade à expansão da tutela coletiva, terminando o ano de 2001 com vinte e um membros. Entretanto, não somente em termos quantitativos, a nova chefia, como a anterior, colocou a estrutura da Regional, na medida das possibilidades, a serviço da defesa coletiva de direitos, que se transformou na principal atividade do Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro.

O avanço da tutela coletiva pode ser percebido no Gráfico 1, com o crescimento do número de ações civis públicas³³.

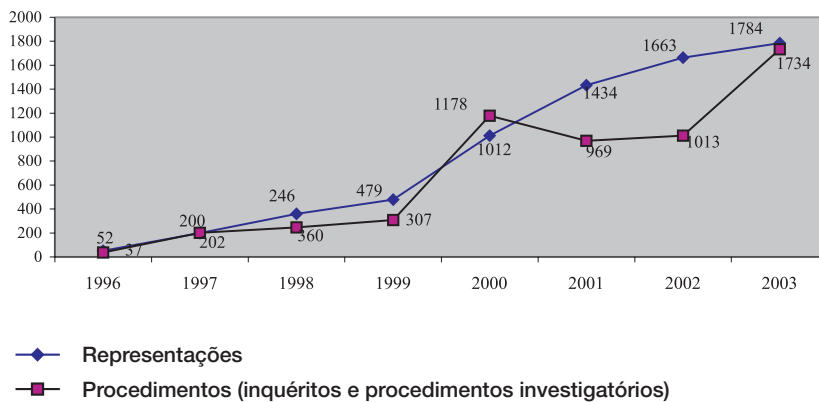
33. Fonte: Relatório Geral de Atividades dos anos de 1994 a 2003.

GRÁFICO 1
Evolução das ações



Também pode-se verificar o incremento de representações e procedimentos investigatórios instaurados, como pode ser visto no Gráfico 2.

GRÁFICO 2
Crescimento da atuação da Codin - Rio de Janeiro



Observa-se pelo Gráfico 2 que o crescimento do volume de representações tem seu ápice entre os anos de 1999 a 2001, justamente o período de retomada do crescimento acelerado de procuradores e servidores na tutela coletiva.

O aumento progressivo do número de representações (denúncias) demonstra que a atuação do Ministério Público do Trabalho passa a ser percebida como importante não somente dentro da própria instituição como pela sociedade, que passa a buscar cada vez mais o *parquet* para a solução dos conflitos e problemas do mundo do trabalho.

No ano de 2002, em que a Regional passa a se dividir somente em duas Coordenadorias, de órgão interveniente (Cointer) e de órgão agente (Codin), esta última passa a ter 22 membros, sendo, no entanto, ainda, em número de integrantes, menor que a parecerista.

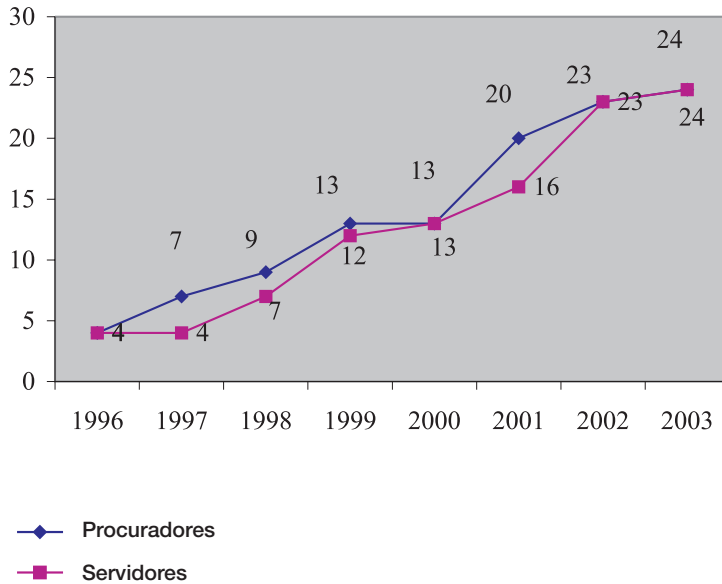
6. Do Quarto Período (2003 até hoje)

A partir de 2003, apesar de contínuo o crescimento da demanda pela atuação de órgão agente do Ministério Público do Trabalho, houve uma tendência de estabilização na estrutura de membros e servidores, conforme o gráfico abaixo, o que pode ser creditado à política institucional local de “paridade” de membros nas funções interventiva e ativa. Isso não impede, porém, um pequeno crescimento da Coordenadoria, que finda o ano de 2003 com 24 componentes.

O Gráfico 3 demonstra a evolução dos componentes, tanto de procuradores quanto de servidores públicos lotados na tutela coletiva³⁴.

34. Fonte: Relatórios Anuais da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região (1996 a 2003).

GRÁFICO 3
Evolução de procuradores e servidores lotados na Codin



No ano de 2004, a Codin do Rio de Janeiro, com defasagem de vários anos em comparação com os outros estados do país, finalmente tornou-se, numericamente, a maior Coordenadoria da Procuradoria Regional do Trabalho, passando a contar com 27 membros, sendo 24 no órgão interveniente, longe ainda do ideal e da proporção existente nas demais Procuradorias Regionais do Trabalho, que é de no mínimo dois terços dos seus integrantes no órgão agente.



CAPÍTULO | 3

A FASE PRÉ-JUDICIAL DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

1. Considerações gerais

Antes do ajuizamento das ações civis públicas, o Ministério Público do Trabalho pode instaurar procedimentos investigatórios e inquéritos civis (Constituição, art. 129, III; Lompu, art. 83 e Lei n. 7.347/1985, art. 8º, § 1º) com o objetivo de apurar a autoria e materialidade de lesões a interesses difusos e coletivos referentes à ordem jurídica trabalhista.

O objetivo da pesquisa, neste tópico, foi tentar observar, com a obtenção de dados sobre a fase pré-judicial da atuação do Ministério Público do Trabalho no Estado do Rio de Janeiro, a relação entre a sociedade e o Ministério Público, a natureza dos direitos reclamados do *parquet*, o perfil dos demandados e a distribuição espacial e temporal das investigações. Levantou-se, assim, basicamente os seguintes dados: a origem das representações que chegam ao Ministério Público, a identificação dos requeridos nas ações civis públicas, as matérias envolvidas nas investigações, a distribuição espacial da atuação do *parquet* e o tempo médio de duração da fase investigativa preliminar.

2. Origem das representações

O presente tópico tem como objetivo a perquirição sobre como foram iniciados os procedimentos investigatórios na Procuradoria Regional do Trabalho que redundaram em ações civis públicas. Dessa forma, não foram considerados representações, procedimentos e inquéritos arquivados ou que resultaram em termos de compromisso de ajustamento de conduta. A importância do descortinamento desses dados está ligada a dois fatores para a compreensão da atuação do Ministério Público: de um lado, a sua relação com a sociedade civil e com os demais órgãos do estado e, de outro, a sua atuação autônoma.

A atuação do Ministério Público na investigação de transgressões coletivas da ordem jurídica trabalhista pode se iniciar de duas formas: na atuação espontânea, denominada *de ofício*, ou mediante provocação, tecnicamente conceituada como *representação*, sendo que esta pode ter origem na sociedade civil ou no Poder Público. Isto é, o procedimento investigativo pode se iniciar por impulso oficial dos membros do Ministério Público – sem que haja requerimento de um interessado – ou, o que é mais comum, mediante solicitação de um interessado, que pode ser um particular ou um órgão público. Assim, para fins metodológicos, buscou-se identificar, entre todas as ações civis públicas ajuizadas entre 1992 e 2003, quais tiveram origem em iniciativa própria do Ministério Público do Trabalho e quais foram iniciadas a partir de representação da sociedade civil e do Poder Público. Esse levantamento levou em conta ainda a evolução nesse período.

2.1 Atuação de ofício do Ministério Público

Inicialmente, destacou-se a atuação de ofício do Ministério Público do conjunto das ações, relacionando as matérias mais comuns.

No que diz respeito à origem interna das atuações de ofício, foram elas agrupadas conforme o órgão do *parquet* que deu impulso inicial à investigação, isto é, se o procedimento foi instaurado por determinação do órgão agente, do órgão interveniente³⁵ ou se foi instaurado por solicitação de unidade da Procuradoria em outro estado da Federação. Quando a atuação teve origem no órgão interveniente, foi identificado se a procedência foi de primeiro ou segundo grau.

2.2 Atuação mediante representação

A atuação mediante provocação é aquela que é suscitada por um requerimento ou comunicação oficial, de particular ou ente público, solicitando a investigação do Ministério Público sobre determinado fato que possa ser objeto de sua atuação na defesa de interesses difusos da ordem trabalhista.

2.3 Representações da sociedade civil

As ações originadas de representação da sociedade civil foram classificadas levando-se em conta a pessoa física ou jurídica que formula o re-

35. Dentro da sistemática adotada pelo Código de Processo Civil, a atuação do Ministério Público pode se dar, principalmente, de duas formas: como parte, ajuizando ações (órgão agente), ou como fiscal da lei (órgão interveniente), manifestando-se, em geral, por meio de um parecer, na defesa do interesse público.

querimento de atuação do Ministério Público, de acordo com o seguinte critério: 1) pessoa física: trabalhador, advogado e outros; 2) pessoa jurídica: sindicato obreiro, associação profissional ou sindical, conselho profissional, sindicato patronal, empresa, associação civil ou ONG, Fórum ou Conselho.

Cada categoria foi relacionada às matérias mais comumente objeto da atuação do Ministério Público do Trabalho, observando-se também a evolução temporal.

2.4 Representações do Poder Público

As representações do Poder Público também foram divididas quanto a sua origem, tendo em consideração o princípio da separação dos poderes e a organização federativa brasileira, bem como a possibilidade de origem de representações em outros ramos do Ministério Público.

As representações originadas do Poder Judiciário normalmente ocorrem quando o juiz, apreciando um caso individual, vislumbra a possibilidade de que a lesão esteja atingindo toda uma coletividade, seja em razão da natureza do dano (por exemplo, em questões relacionadas ao meio ambiente do trabalho), seja em razão da reiteração da conduta pelo empregador (isto é, quando constata que a prática ilícita é verificada em vários processos ou que a lesão provoca efeitos difusos). Essas representações foram classificadas levando-se em consideração a organização judiciária brasileira, identificando-se se as mesmas partiram da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal ou da Justiça Estadual.

As representações originadas do Poder Executivo normalmente decorrem do exercício do poder de polícia do Estado na seara trabalhista e previdenciária, quando a autoridade respectiva dá conhecimento ao Ministério Público de fatos apurados administrativamente para “as providências judiciais cabíveis”. Foram essas representações classificadas conforme a organização federativa brasileira, isto é, poder executivo federal, estadual e municipal. Em relação ao poder executivo federal, destacaram-se aquelas originadas das Delegacias Regionais do Trabalho e do INSS que exercem a fiscalização administrativa das relações trabalhistas e previdenciárias. Em relação ao poder executivo estadual, classificou-se em apartado as que foram iniciadas mediante solicitação das Secretarias Estaduais de Saúde e do Trabalho, que, embora não possuam poder de fiscalização nas relações de trabalho, desenvolvem políticas públicas afetas à ordem jurídica trabalhista. Por último, agruparam-se as ações iniciadas a partir de solicitação do Poder Público municipal.

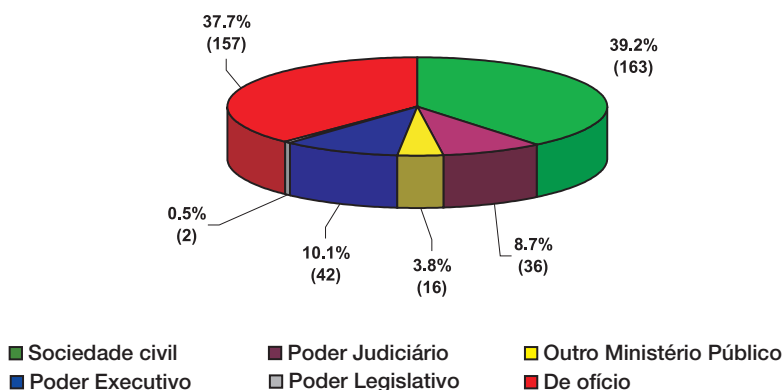
O mesmo esquema federativo foi observado com relação às representações oriundas do Poder Legislativo, que podem se dar por iniciativa de parlamentar ou de órgão interno (como uma comissão parlamentar de inquérito). Assim, os pesquisadores identificaram a eventual casa legislativa proponentora de medida investigativa (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembléia Legislativa ou Câmara de Vereadores), destacando-se ainda quando o procedimento foi iniciado a partir de representação dos respectivos tribunais de contas.

Por fim, quanto aos requerentes, foram classificadas as ações encaminhadas pelos outros ramos do Ministério Público (Estadual, Federal, Militar e do Distrito Federal e Territórios), não se podendo esquecer, no entanto, que, no mais das vezes, essas representações são apenas encaminhadas por esses órgãos, que as receberam porque o requerente se equivocou quanto ao órgão do *parquet* que efetivamente tinha atribuição para o caso.

2.5 Da análise dos dados referentes aos requerentes

De um total de 416 ações ajuizadas, 157 foram de ofício e 259 foram provocadas. No conjunto total de ações apuradas, portanto, a atuação espontânea (de ofício) representou 37,7% e a provocada, 62,3%.

GRÁFICO 4
Percentual de requerentes em relação a todo o período pesquisado



Em todo o período pesquisado, a origem das representações teve duas fontes principais: a atuação de ofício do Ministério Público (37,7%) e as denúncias da sociedade civil (39,2%), notadamente dos sindicatos, como

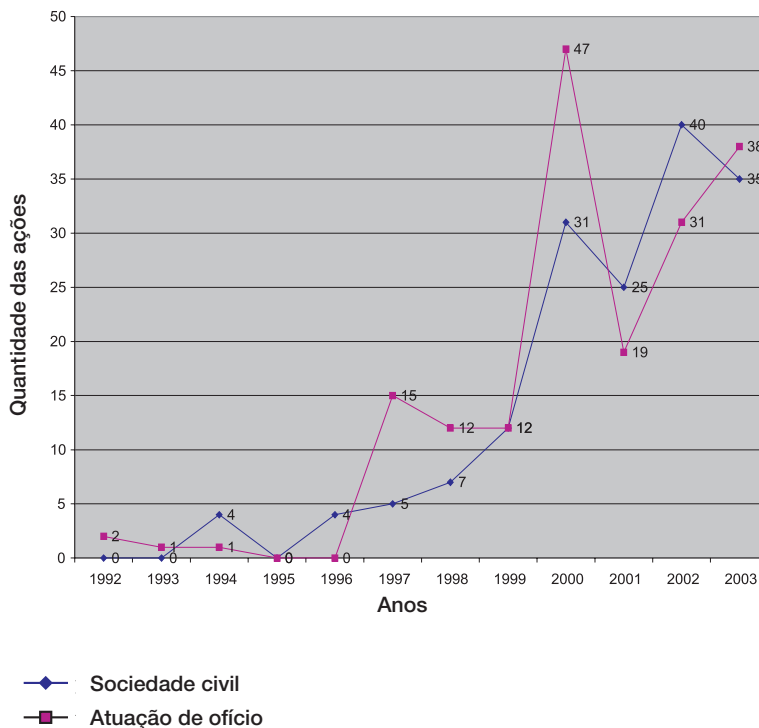
demonstra o Gráfico 4. Ou seja, aproximadamente, de cada cinco ações civis públicas ajuizadas, duas decorrem da atuação de ofício do Ministério Público e outras duas de denúncias da sociedade civil. Em terceiro lugar aparece o poder executivo como maior requerente da atuação do Ministério Público do Trabalho, com 10,1%, e logo após o Judiciário, com 8,7%.

O Gráfico 4 revela um número muito expressivo de ações que foram iniciadas a partir de impulso oficial do Ministério Público. Das 416 ações pesquisadas, 157, ou 37,7%, tiveram início a partir de atuação de ofício do Ministério Público do Trabalho. Esse alto percentual pode ser atribuído a vários fatores, entre os quais o mais notório é o próprio fato de que o decênio pesquisado foi o período em que teve início a atividade investigativa do Ministério Público do Trabalho, que, embora prevista desde a Constituição de 1988, só ganhou força após o início da vigência da Lei Complementar n. 75/93, que discriminou com mais precisão as funções institucionais do *parquet* laboral, bem como dispôs de forma sistematizada sobre o funcionamento de seus órgãos internos.

Assim, esse dado revela um período de afirmação da atividade institucional, em que os próprios Procuradores do Trabalho tomam a iniciativa de promover as ações que entendem cabíveis, a partir, sobretudo, da constatação de irregularidades no âmbito de suas atribuições já tradicionais, estabelecendo uma política de atuação institucional em setores em que, a partir de seu trabalho cotidiano, surgem como freqüentes violadores da ordem jurídica trabalhista.

De outro lado, esse dado revela também o relativo “desconhecimento” do Ministério Público do Trabalho pelos atores sociais. Considerando-se que o papel tradicionalmente reservado ao *parquet* trabalhista era bastante passivo, já que desde seu surgimento nos anos 40 até a Constituição de 1988 a atuação era precipuamente interventiva, a sociedade civil e o Poder Público foram pouco a pouco vislumbrando a possibilidade de “acionar” o Ministério Público, justamente a partir das atuações de ofício, como se percebe no Gráfico 5, adiante, em que se constata que o crescimento em números absolutos da provocação da sociedade civil cresce, em geral, na mesma proporção da atuação de ofício do Ministério Público. Desse modo, pode-se concluir que a atuação de ofício tem como resultado um efeito catalisador sobre o modo como a sociedade civil, notadamente sindicatos, vê no Ministério Público um meio de solução de conflitos coletivos trabalhistas.

GRÁFICO 5
Evolução das atuações de ofício e provocada pela sociedade civil

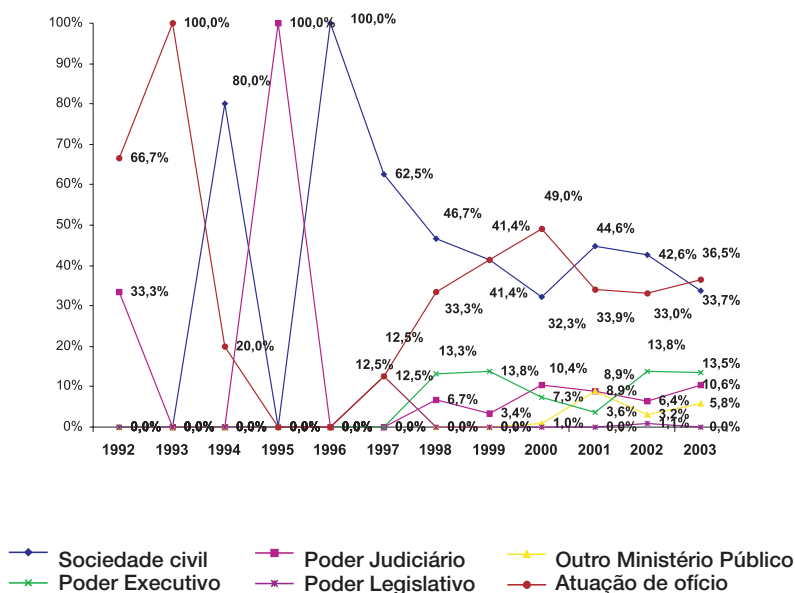


Nessa linha, pode ser destacado o fato de que, das ações propostas mediante provocação (259 como número absoluto), a maior parte veio de representações da sociedade civil (62,9%) e o restante do Poder Público (37,1%), o que significa uma proximidade maior dos grupos de interesse em relação ao Ministério Público do Trabalho do que aquela representada pelo Poder Público (Gráfico 4).

Das 416 ações ajuizadas pelo Ministério Público no período, pouco menos de 1/4 (96) originou-se de representação do Poder Público. Do total das representações originárias do Poder Público, 43,75% são originárias do Poder Executivo e 37,5% do Poder Judiciário. Há ainda importante participação de outros ramos do Ministério Público (16,6%) e a rara participação do Poder Legislativo (2,08%).

Na análise do Gráfico 6 serão desprezados os dados anteriores a 1998, pois o pequeno número de ações até então ajuizadas não permite extrair conclusões precisas.

GRÁFICO 6
Evolução anual dos requerentes



O dado mais importante que se extrai desse quadro é o relativo equilíbrio ao longo do tempo entre a atuação de ofício e a provocada. Note-se que no ano 2000, em que se constata sensível crescimento da atuação de ofício, houve uma política institucional de ajuizamento de grande número de ações contra cooperativas de trabalho, o que revela como as metas institucionais podem alavancar o trabalho por impulso oficial³⁶.

Outro aspecto a se destacar nesse gráfico é a crescente participação do Poder Judiciário no encaminhamento de solicitações de atuação ao Mi-

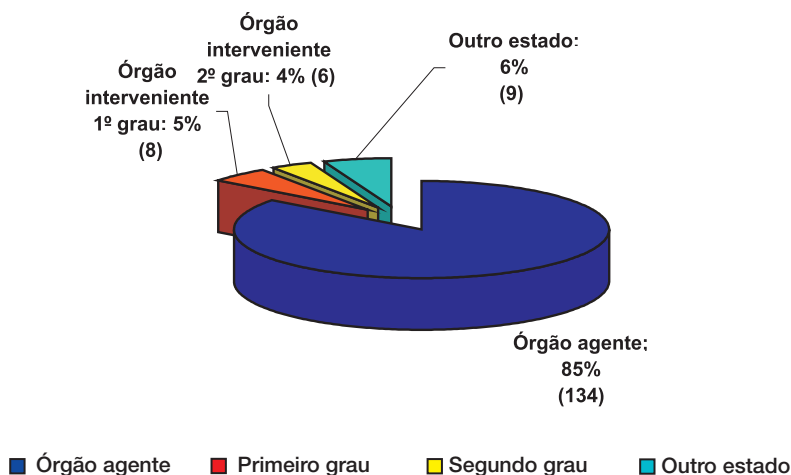
36. A partir de 1999, a Procuradoria-Geral do Trabalho passou a estabelecer metas institucionais relativas às principais matérias objeto da atuação do Ministério Público do Trabalho.

nistério Público, que acabam redundando em ações, o que vem demonstrar uma maior interação dos magistrados em relação ao trabalho do *parquet*.

Muito embora se espere comumente que a atuação provocada crescerá ao longo do tempo em relação à atuação de ofício, os dados da Procuradoria Regional do Trabalho do Rio de Janeiro ainda não autorizam essa conclusão.

A organização interna da Procuradoria do Trabalho no Rio de Janeiro vem sendo disciplinada de acordo com os modos de atuar em juízo do Ministério Público, o que demonstra ainda um grande apego às origens da instituição no período anterior à Constituição de 88, no qual o *parquet* se organizava de modo a atender precipuamente suas funções jurisdicionais. Assim, os Procuradores são designados para atuar em ofícios de órgão agente e interveniente. As ações civis públicas são propostas pelo órgão agente, ao qual compete a função de propositura de ações. No entanto, o órgão interveniente também tem relevo para a propositura de ações civis públicas, na medida em que a atuação interventiva em processos individuais (que em geral se materializa pela emissão de parecer) pode constatar conduta generalizada de desrespeito à legislação trabalhista de empregadores que reiteradamente figuram como réus em ações individuais.

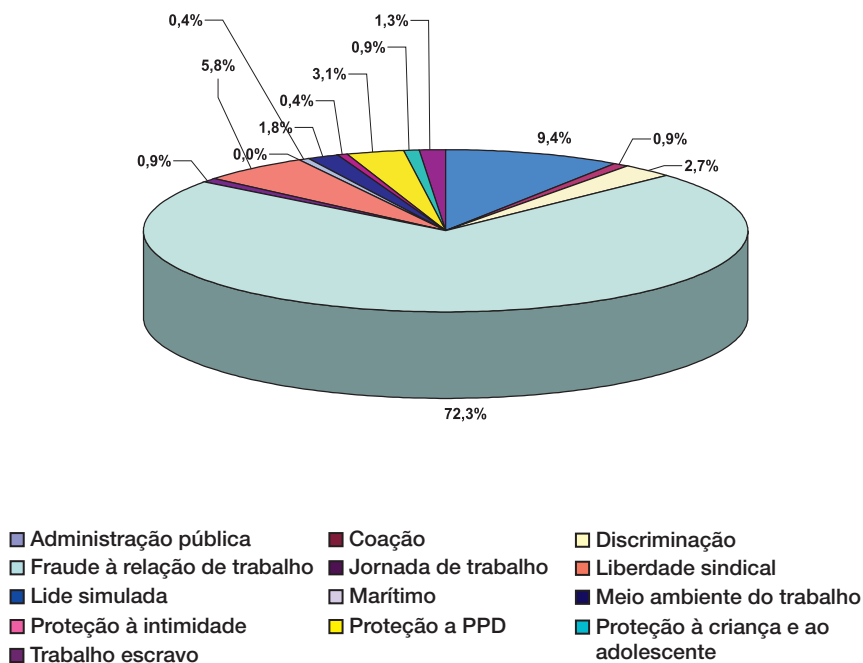
GRÁFICO 7
Atuação de ofício por organização interna do
Ministério Público do Trabalho



Os dados coligidos (Gráfico 7) revelam que apenas 9% da atuação de ofício do Ministério Público são originárias da função interventiva, o que revela a necessidade de maior interação entre os órgãos internos da instituição. As representações originárias da função *custos legis* praticamente equivalem-se no que diz respeito ao grau de atuação, em primeiro e segundo graus.

As matérias que têm sido objeto de atuação de ofício do Ministério Público do Trabalho com mais frequência correspondem em linhas gerais à política institucional levada a cabo no primeiro decênio da LC n. 75/1993 (Gráfico 8). Há um notável destaque para as ações contra fraudes na relação de emprego, sobretudo em decorrência da atuação em face das cooperativas de trabalho.

GRÁFICO 8
Atuação de ofício - Matérias



Em segundo lugar aparecem as ações contra a administração pública, setor em que também houve uma política institucional de atuação de ofício, no ano de 1997, quando foram instaurados procedimentos em face de todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro³⁷.

Depois, em terceiro lugar, a matéria mais freqüente é a “sonegação”, em que se busca compelir o empregador a observar a legislação trabalhista de forma geral.

Em quarto lugar destaca-se a atuação em face das lides simuladas, ou seja, processos fraudulentos criados com o fim de se obter a quitação de um extinto contrato de trabalho, violando-se o direito de ação do empregado. Embora essa não seja uma política nacional do Ministério Público do Trabalho, é um tema bastante comum no Rio de Janeiro.

Devem ser ressaltadas, em quinto lugar, as atuações para proteção às pessoas portadoras de deficiência e antidiscriminatórias, que somadas chegariam mesmo a ultrapassar as ações sobre lides simuladas, sendo esse tema também objeto de política nacional do Ministério Público do Trabalho.

Por fim, destaquem-se as ações relativas ao meio ambiente do trabalho, cuja atuação de ofício ainda é pouco significativa, compreensivelmente, pois embora se trate de uma linha institucional de atuação, o conhecimento de irregularidades nesse campo depende muito da atuação dos sindicatos e órgãos públicos responsáveis pela fiscalização.

Dentre os requerentes da sociedade civil destacam-se os sindicatos (35,6%) e as associações profissionais (19,6%), totalizando 55,2% de defesa de interesses classistas como origem da atuação ministerial provocada por particulares (ao qual pode ser somado ainda 3,7% dos conselhos profissionais), conforme se depreende do Gráfico 9, adiante.

É importante destacar aqui também a considerável participação dos trabalhadores isoladamente, em 12,3% dos casos de atuação provocada mediante representação da sociedade civil, ao que devem ser acrescentados os 16,6% de representações anônimas, normalmente formuladas por trabalhadores que não querem ser retaliados em seu local de trabalho, o que atingiria 28,9%.

37. Conforme atas da reunião da Codin naquele ano.

GRÁFICO 9
Participação dos requerentes da sociedade civil em relação a todo o período pesquisado

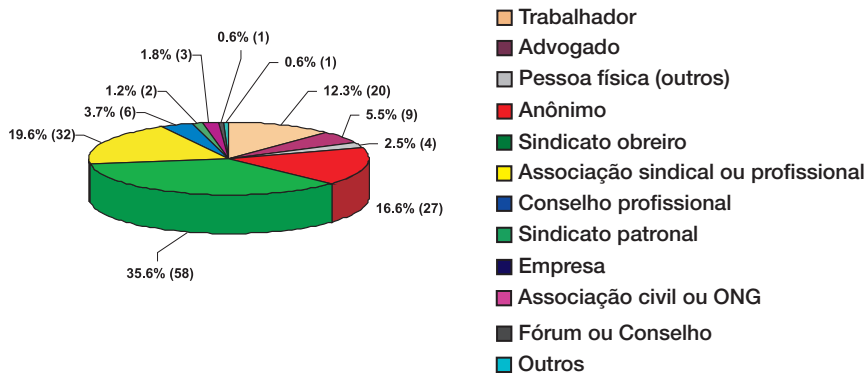
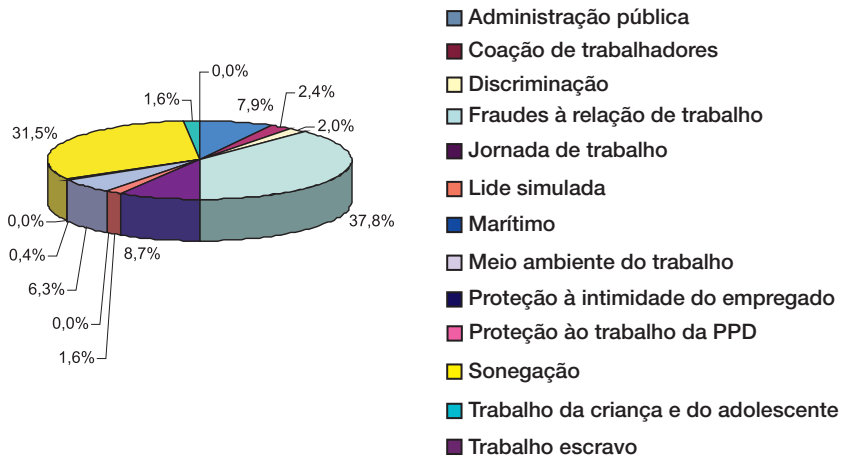


GRÁFICO 10
Matérias suscitadas pela sociedade civil



Quanto às matérias suscitadas pela sociedade civil, note-se, a partir do Gráfico 10, acima, que o maior objeto de demanda da sociedade civil em relação ao Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro também é o

questionamento às fraudes nas relações de trabalho (terceirizações irregulares, cooperativas ilegais etc.), embora em proporção bem menor do que a atuação de ofício.

A partir daí, no entanto, pode-se dizer que a escala de prioridades do Ministério Público e da sociedade civil se descola. Enquanto na atuação de ofício segue-se a administração pública como segundo objeto mais frequente de atuação, para a sociedade civil colocam-se em segundo lugar, com consideráveis 31% das denúncias, as sonegações de direitos. Em terceiro plano aparecem as representações sobre jornada de trabalho e, após, as relativas a relações de trabalho na administração pública. Deve ser observado que, embora este seja o segundo tema de predileção da atuação de ofício do Ministério Público, em números proporcionais, há uma equivalência (8,8% para atuação de ofício e 8% para atuação provocada pela sociedade civil).

Em quinto lugar como tema da sociedade civil, destaca-se o meio ambiente do trabalho, campo no qual, apesar de se constituir política oficial do Ministério Público, ainda há uma atuação de ofício em proporção consideravelmente menor do que a provocada.

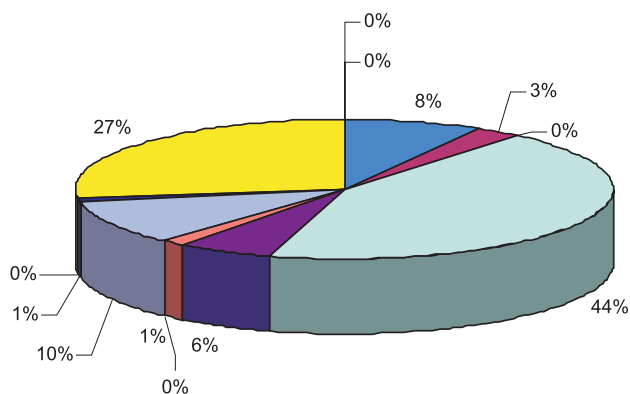
Em linhas gerais, os dados do Gráfico 11, a seguir, acompanham as mesmas tendências do anterior, até porque, como visto, os interesses classistas constituem a grande parte das representações da sociedade civil.

Um diferencial importante na representação de interesses associativos diz respeito às representações sobre meio ambiente do trabalho, que aparecem em terceiro lugar na preocupação das entidades de classe.

O que se destaca nesse quadro ainda é a ausência de provocação das entidades de classe com um tema de bastante relevo para a atuação institucional do Ministério Público do Trabalho: o combate à discriminação nas relações de trabalho (incluindo-se a proteção às pessoas portadoras de deficiência), tema que tem sido completamente desprezado pelas entidades de classe, o que revela um sintoma decorrente do modo de organização do sistema sindical brasileiro, no qual as entidades só se preocupam com os trabalhadores que se encontram formalmente no mercado de trabalho³⁸.

38. Apesar de não serem numerosas as ações civis públicas ajuizadas sobre essa matéria pelo Ministério Público do Trabalho, todas elas foram realizadas a partir de atuação de ofício do *parquet*, com ausência total dos outros potenciais requerentes.

GRÁFICO 11
Matérias suscitadas por sindicatos, conselhos profissionais e associações



- Administração pública
- Discriminação
- Jornada de trabalho
- Marítimo
- Proteção à intimidade do empregado
- Sonegação
- Trabalho escravo
- Coação de trabalhadores
- Fraudes à relação de trabalho
- Lide simulada
- Meio ambiente do trabalho
- Proteção ao trabalho da PPD
- Trabalho da criança e do adolescente

GRÁFICO 12
Participação do Poder Público como requerente

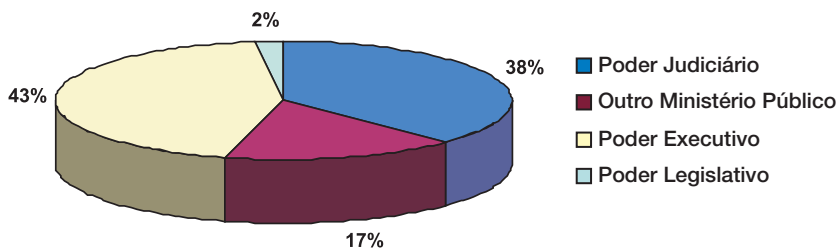
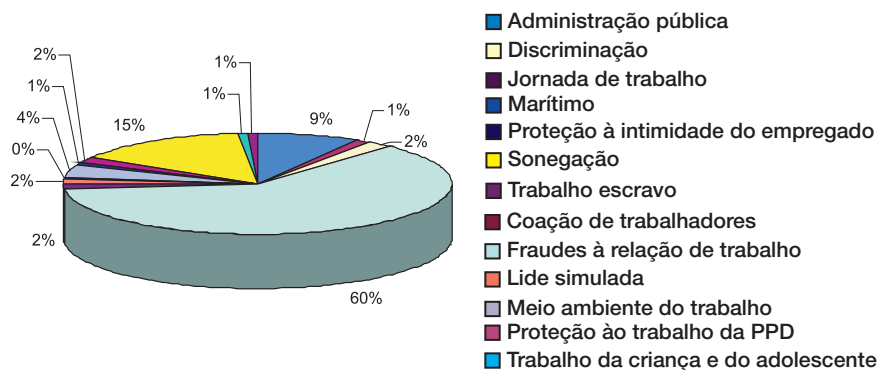


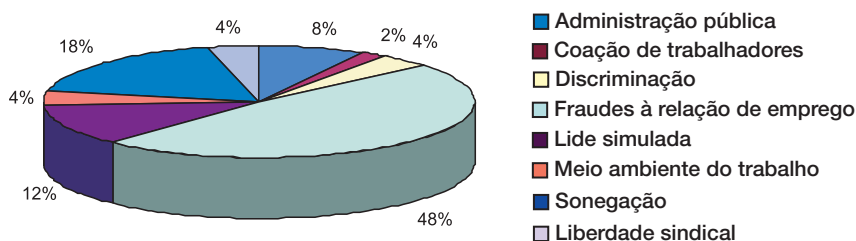
GRÁFICO 13
Matérias suscitadas pelo Poder Público



Os dados do Gráfico 13 revelam que as representações do Poder Público para a atuação do Ministério Público do Trabalho, no que diz respeito às matérias objeto da atuação, são bastante semelhantes àquela da atuação de ofício do Ministério Público. As três primeiras são as mesmas: fraudes à relação de emprego, sonegação de direitos e administração pública, embora na atuação de ofício as relações de trabalho no setor público estejam em segundo lugar.

Deve ainda ser registrado que, em quarto lugar, como representações do Poder Público, aparecem as questões ligadas ao meio ambiente do trabalho, muito em função, certamente, da fiscalização exercida pela Delegacia Regional do Trabalho.

GRÁFICO 14
Matérias suscitadas pelo Poder Judiciário Trabalhista



No Gráfico 14, dentre os requerentes do Poder Público, foram isoladas as representações originárias do Judiciário Trabalhista. O objetivo é ver em quais matérias o Judiciário Trabalhista – destinatário das ações civis públicas – tem mais reclamado a atuação do Ministério Público.

Além da tendência geral de prevalência dos feitos sobre fraudes à relação de emprego, chama a atenção o considerável percentual de representações sobre lide simuladas. O fenômeno é de fácil compreensão porque esse é um problema que atinge a própria Justiça do Trabalho na condição de órgão de prestação jurisdicional, já que a simulação processual acaba por impedir o pleno acesso a essa Justiça especializada, valendo-se de seus próprios institutos.

Merecem ser remarcadas também as representações sobre meio ambiente do trabalho e discriminação e liberdade sindical, que aparecem com destaque sobre os demais requerentes da atuação provocada do Ministério Público.

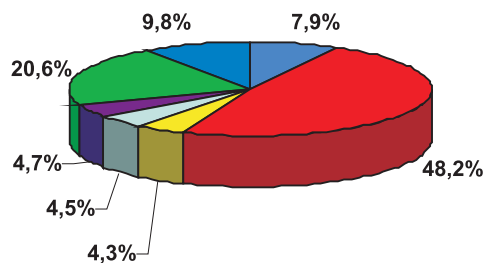
Com os dados dos gráficos que seguem abaixo, busca-se relacionar o objeto da tutela das ações civis públicas à origem da atuação do *parquet*, ou seja, em que campos vem se dando prioritariamente a atuação do Ministério Público de acordo com a origem das representações. Para tanto, buscou-se levantar, entre os temas mais comuns da atividade de órgão agente do Ministério Público do Trabalho, quem mais comumente provoca a sua atuação nas matérias de sua competência.

3. Da análise das matérias objeto das ações civis públicas

O Gráfico 15, adiante, revela de forma global, independentemente dos requerentes, quais são as matérias mais freqüentemente objeto da atuação do Ministério Público do Trabalho. Foram apresentadas nos gráficos as seis matérias que mais resultaram em ações civis públicas, sendo as demais matérias reunidas sob o rótulo “outros”³⁹.

39. No campo “outros”, estão relacionadas todas as demais 21 matérias constantes na relação de temas da Codin que, por seu valor estatístico desprezível individualmente, foram agregadas nesse item.

GRÁFICO 15
Matérias em relação a todo o período pesquisado



■ 2) Administração pública ■ 9) Fraude à relação de emprego ■ 11) Jornada de trabalho
■ 13) Liberdade sindical ■ 17) Meio ambiente do trabalho ■ 20) Sonegação
■ Outros

Em primeiro lugar tivemos, com 48,2% das ações civis públicas, a matéria fraudes à relação de emprego, número bastante expressivo, mas que somente faz ressaltar o momento por que passa o mercado de trabalho, pela tentativa a todo custo de fugir dos encargos derivados da relação empregatícia, com a utilização cada vez mais freqüente de mecanismos para fraudar a relação de emprego e retirar os direitos básicos dos trabalhadores.

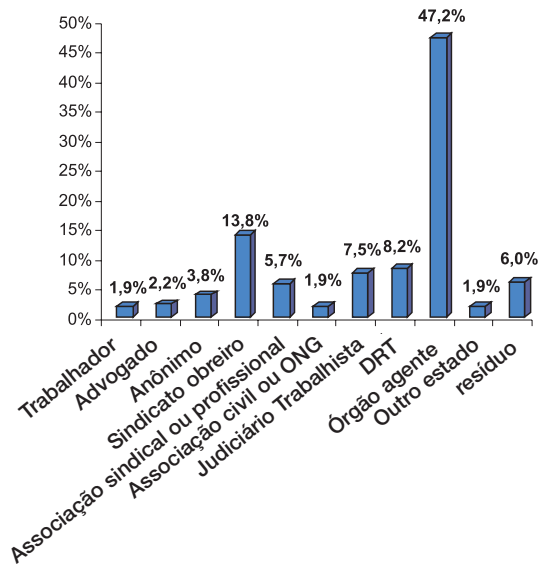
Em segundo lugar aparece, com 20,6%, a sonegação de direitos trabalhistas, como o caso de falta de pagamento de salários e outras verbas trabalhistas. Em terceiro aparece o rótulo outros, que abrange todas as demais matérias além das seis mais importantes, demonstrando que a atuação do Ministério Público do Trabalho está altamente diversificada.

Em quarto lugar (na verdade a terceira mais importante matéria, ou com mais ocorrências) aparece a administração pública, significando forte atuação na defesa da moralidade administrativa.

A defesa do meio ambiente do trabalho é a quarta maior causa de ajuizamento de ação civil pública, seguida de perto do resguardo da liberdade sindical e da jornada de trabalho excessiva.

A seguir, destacadamente, cada uma dessas matérias conforme sua origem.

GRÁFICO 16
Origem das ações civis públicas sobre fraude à relação de emprego



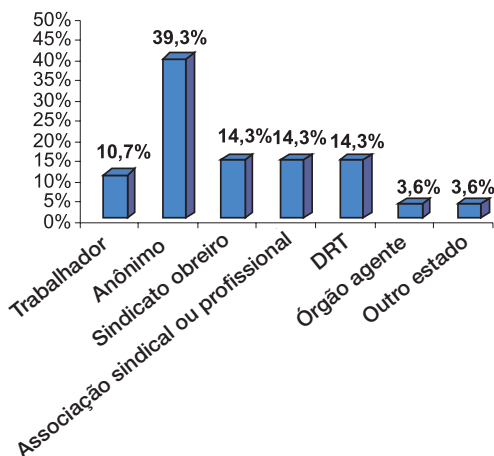
Conforme pode-se observar do gráfico acima, praticamente metade de todas as ações sobre fraude à relação de emprego foram ajuizadas a partir de procedimentos instaurados de ofício pelo Ministério Público do Trabalho. Isso se explica em função de que, desde o ano de 2000, a Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região vem desenvolvendo uma política institucional de combate às fraudes contratuais, notadamente em face de cooperativas de fornecimento irregular de mão-de-obra⁴⁰, da terceirização irregular, da contratação simulada de empregados sob a roupagem de pessoa jurídica, entre outras formas de descaracterização ilegal do contrato de trabalho. Essa estratégia de atuação institucional incluiu a investigação, de ofício, das maiores cooperativas de fornecimento de mão-de-obra, responsável em grande parte pelo alto número de ações propostas por impulso oficial do *parquet*, conforme já foi visto no Gráfico 8.

Ainda nesse tema, somando-se as representações de sindicatos, associações profissionais ou civis, constata-se que 21,4% daquelas sobre fraude

40. Conforme as atas das reuniões da Codin do ano 2000.

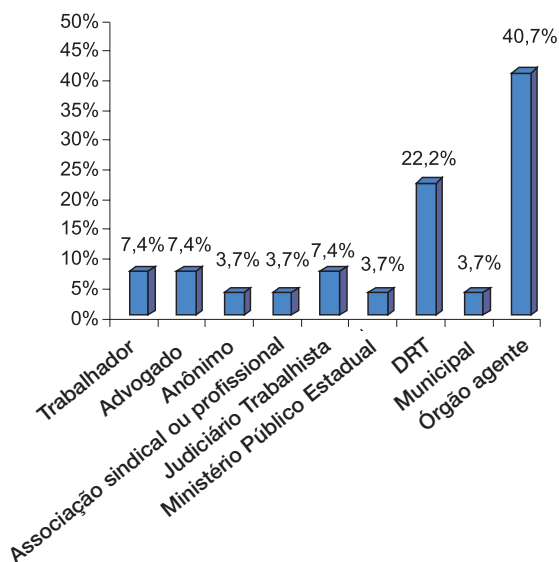
à relação de trabalho são suscitadas por entidades classistas, o que revela importante preocupação dos representantes dos trabalhadores com o quadro de precarização do emprego. De outra parte, destacam-se ainda, como significativos desencadeadores da atuação do Ministério Público nessa área, a DRT (8,2%) e o Judiciário Trabalhista (7,5%), que vem suscitando a atuação do Ministério na repressão a essas fraudes a partir dos casos individuais julgados pelos Juízes do Trabalho.

GRÁFICO 17
Origens das ações civis públicas sobre jornada de trabalho



Os dados coligidos na pesquisa revelam que o trabalhador é o maior responsável pelo oferecimento de denúncias sobre essa matéria. Somando-se os percentuais dos requerentes “anônimo” e “trabalhador”, observa-se que metade das ações tiveram origem em representações do próprio obreiro que muito provavelmente está insatisfeito com a sobrejornada. Considerando-se os registros de denúncias dos sindicatos e associações profissionais, com cerca de 15% cada, conclui-se que as representações sobre excesso de jornada que resultaram em ações judiciais foram originárias, em quase 80% dos casos, do trabalhador ou seus representantes classistas. Note-se que é praticamente desprezível a atuação de ofício do Ministério Público nessa área, até porque não há política institucional específica nesse campo. Importante destacar ainda a participação da DRT, com 14,3% dos casos, o que decorre da fiscalização rotineira dos limites da jornada de trabalho.

GRÁFICO 18
Origem das ações civis públicas sobre liberdade sindical

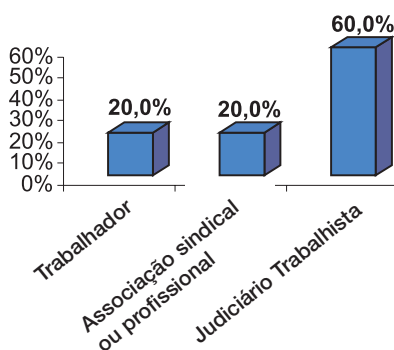


Novamente nesse tema faz-se notar em destaque a atuação do Ministério Público do Trabalho. A explicação também é fácil de encontrar e igualmente decorre de uma política institucional adotada nos primeiros anos da atuação do órgão agente após a edição da Lei Complementar n. 75/1993⁴¹. Tratava-se de reprimir condutas sindicais lesivas aos trabalhadores, notadamente as que feriam o seu direito de não-filiação, que restava violado quando o sindicato instituía taxas a serem descontadas de trabalhadores não-associados. Havia, nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 88, dúvida sobre a possibilidade de instituição de contribuição confederativa incidente nos trabalhadores não-associados aos sindicatos. O Ministério Público do Trabalho sempre entendeu que esse tipo de cobrança violava a liberdade sindical dos trabalhadores, entendimento que acabou prevalecendo na jurisprudência. Essa atuação de ofício dava-se a partir do

41. Trata-se do inciso IV do art. 83 da LC n. 75/1993, que prevê a possibilidade de o Ministério Público do Trabalho ajuizar ações para “declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores”.

exame de instrumentos normativos (Acordos Coletivos de Trabalho e Convenções Coletivas de Trabalho) encaminhados ao *parquet* pela DRT, que, aliás, figura como a requerente mais destacada nesse tema, já que as Delegacias do Trabalho funcionam também como repositórios oficiais dos acordos e convenções coletivas. Na Procuradoria Regional do Trabalho no Rio de Janeiro foi constituído um núcleo temático especializado em conflitos sindicais, que, embora funcione até hoje, não mais tem como prioridade esse tipo de atuação de ofício. Por fim, é de destacar-se a participação dos próprios trabalhadores e seus advogados na questão, com cerca de 15% das representações.

GRÁFICO 19
Origem das ações civis públicas sobre lide simulada



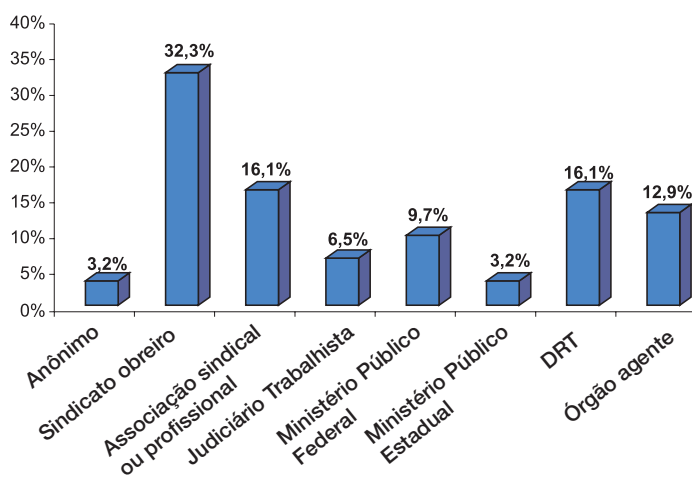
A atuação do Ministério Público do Trabalho na questão visa evitar que os direitos trabalhistas sejam fraudados mediante simulação processual. Cuida-se aqui da situação em que o trabalhador é levado a, mediante fraude ou coação, propor uma falsa ação contra o ex-empregador, normalmente proposta por advogado indicado pela empresa, com a única finalidade de celebrar um acordo sobre verbas incontroversas, de modo que o suposto “réu” obtenha uma quitação do extinto contrato de trabalho. Assim, por meio dessa falsa lide, o empregado recebe aquilo que já lhe era inquestionavelmente devido e não mais pode reclamar qualquer outra parcela que entenda devida.

Como era de se esperar, o maior requerente da atuação do Ministério Público nesse caso é o próprio judiciário trabalhista, pois esse tipo de frau-

de normalmente é detectado pelo Juiz do Trabalho ao perceber que está diante de uma simulação processual, quando, por exemplo, constata em audiência que o advogado do autor foi indicado pelo réu.

Em outra ponta, percebe-se que, além do judiciário, os próprios trabalhadores lesados e os sindicatos são os demais requisitantes da atuação do Ministério Público nessa matéria.

GRÁFICO 20
Origem das ações civis públicas sobre meio ambiente do trabalho



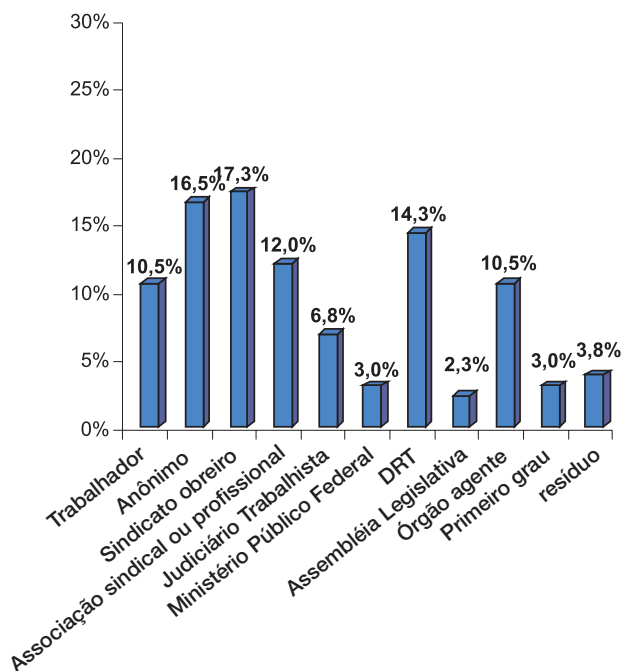
Entre todas as matérias objeto de ação civil pública, essa é a que tem, proporcionalmente, o sindicato como maior demandante da atuação do Ministério Público do Trabalho (o que não significa, é de se observar, que o maior número de representações pelos sindicatos seja a respeito dessa matéria). Praticamente metade das ações propostas pelo *parquet* relativas à saúde e segurança do trabalho foi originada por entidades classistas. Embora a preocupação com o meio ambiente do trabalho não seja tradicionalmente objeto da pauta de negociação dos sindicatos brasileiros, os resultados podem apontar para uma nova área de atuação sindical, que pode estar se dando justamente pela “porta” do Ministério Público, cuja legitimação para esse tipo de ação é bastante arraigada, por se tratar de um interesse difuso por essência.

Além dos sindicatos, a DRT tem dado importante contribuição na provocação do Ministério Público para atuar na questão (16,1%), tendo em conta

que faz parte da rotina da inspeção do trabalho a verificação das condições ambientais nos estabelecimentos dos empregadores. É relevante também a participação dos outros ramos do Ministério Público – Federal e Estadual, que juntos correspondem a 13% das representações – nessa matéria, inclusive porque muitas vezes enfrentam o mesmo problema sob o prisma do direito ambiental mais geral (por exemplo, a poluição de uma fábrica prejudica os trabalhadores e os habitantes do entorno de forma comum).

O Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro também tem um núcleo especializado sobre a matéria, mas as atuações de ofício representaram no período 12,9% das ações, percentual que deve crescer em função das alterações na competência da Justiça do Trabalho sobre acidente do trabalho, justificando a intervenção do *parquet* a partir de casos individuais.

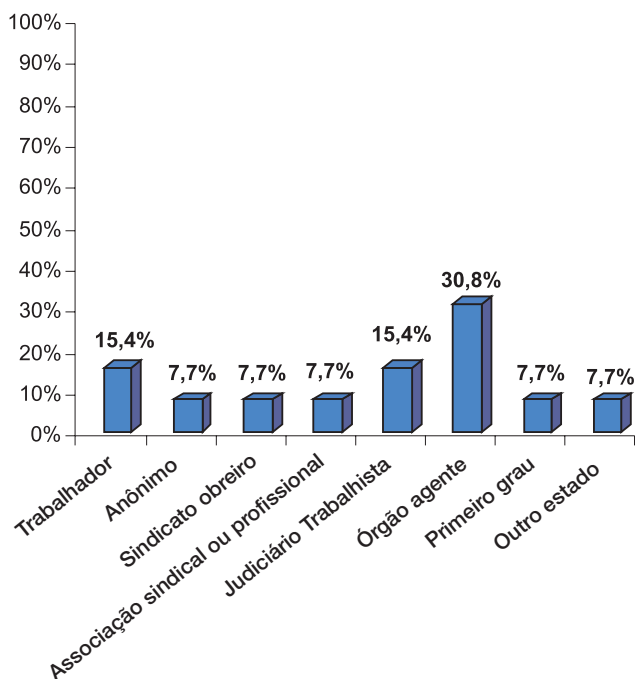
GRÁFICO 21
Origem das ações civis públicas sobre sonegação de direitos trabalhistas



O título “sonegação” (Gráfico 21) é a classificação adotada na Procuradoria Regional do Trabalho do Rio de Janeiro para representações que envolvem o não-cumprimento generalizado da legislação trabalhista, como falta de registro do contrato de trabalho em CTPS, não-pagamento de horas extras, inadimplemento na quitação de verbas rescisórias ou do FGTS, entre outros.

Esse tipo de atuação do Ministério Público é provocada sobretudo pelas entidades de classe (29,3%), pelos próprios trabalhadores – consideradas as representações anônimas – (27%), Delegacia Regional do Trabalho (14,3%), seguindo-se a atuação de ofício (13,5%).

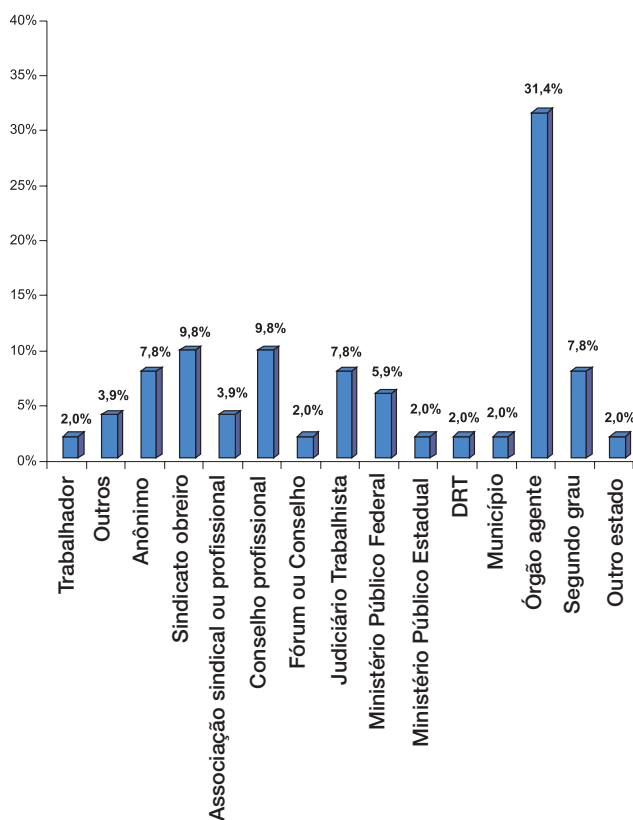
GRÁFICO 22
Origem das ações civis públicas sobre discriminação a trabalhadores



Quase metade das representações (46,0%) sobre discriminação a trabalhadores origina-se da atuação de ofício do Ministério Público do Trabalho, o que muito possivelmente decorre da constatação de tais práticas em

processos individuais. Em seguida vêm as representações de trabalhadores ou anônimas (23,1%) e, posteriormente, as denúncias oferecidas pela Justiça do Trabalho, decorrentes também de decisões em casos individuais. É de se notar a baixa participação das entidades sindicais em tão relevante questão.

GRÁFICO 23
Origem das ações civis públicas sobre administração pública



A atuação do Ministério Público do Trabalho em face das irregularidades nas relações de trabalho na administração pública está centrada no questionamento às contratações sem concurso público e às terceirizações irregulares.

Esse é outro campo em que a atuação de ofício do Ministério Público do Trabalho é bastante relevante (41,2%). Nos anos de 1996 a 1998, houve uma estratégia específica de atuação em relação à contratação de servidores sem concurso público pelas municipalidades fluminenses, quando foram instaurados procedimentos em face de todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Há também um histórico bastante conhecido de desrespeito ao concurso público pelo Estado do Rio de Janeiro, o que motivou estratégias institucionais que redundaram em várias ações em face de entes da administração pública estadual. E, por fim, há ainda diversas atuações em face, sobretudo, da administração pública indireta federal (empresas públicas e sociedades de economia mista com sedes no Rio de Janeiro), nesse caso notadamente em relação a terceirizações questionadas.

Em segundo plano aparecem as entidades de classe (sindicatos, associações e conselhos profissionais), com 23,5% das representações e, logo a seguir, os outros ramos do Ministério Público (7,9%) e a Justiça do Trabalho (7,8%).

4. Os requeridos nas ações civis públicas

Nesta etapa da pesquisa, o objetivo foi identificar aqueles que são os acionados pela atuação do Ministério Público do Trabalho, no Estado do Rio de Janeiro, na defesa de interesses difusos e coletivos da ordem jurídica trabalhista. A importância do levantamento desses dados é patente: mapear quem vem sendo objeto da atuação da Procuradoria Regional do Trabalho no Rio de Janeiro, relacionando essas informações com as matérias mais frequentes no âmbito de atuação do Ministério Público do Trabalho.

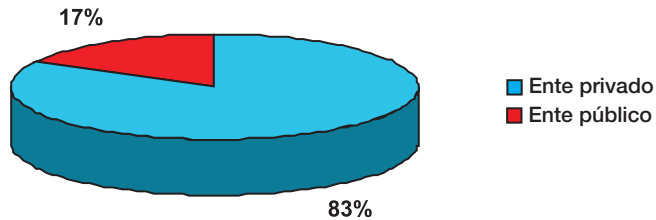
O primeiro recorte da pesquisa consistiu em dividir os requeridos em “entes privados” e “administração pública”.

Em relação aos primeiros, foram eles inicialmente classificados em pessoa física e pessoa jurídica e estes subdivididos em sindicato, cooperativa, associação, serviço social autônomo, condomínio, OGMO, sociedade em liquidação extrajudicial, massa falida, empresa comercial e fundação de direito privado. Considerando-se que a forma mais comum de contratação de trabalho no sistema capitalista é a “empresa com fins lucrativos”, sendo por essa mesma razão o ente privado o que mais gera conflitos trabalhistas, buscou-se classificá-las quanto ao ramo de atividade (indústria, comércio ou serviços) e ao porte (micro, pequena, média ou grande). Também foram essas empresas situadas quanto a sua localização, adotando-se como critério o local de sua sede (se no Estado do Rio de Janeiro, âmbito de atuação da

Procuradoria Regional do Trabalho, ou se localizada em outra unidade federada).

Em relação à administração pública, quando requerida, foi classificada em federal, estadual ou municipal, com discriminação do respectivo âmbito: se direta ou indireta (e nesse caso identificando-se fundação, autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública ou agência reguladora).

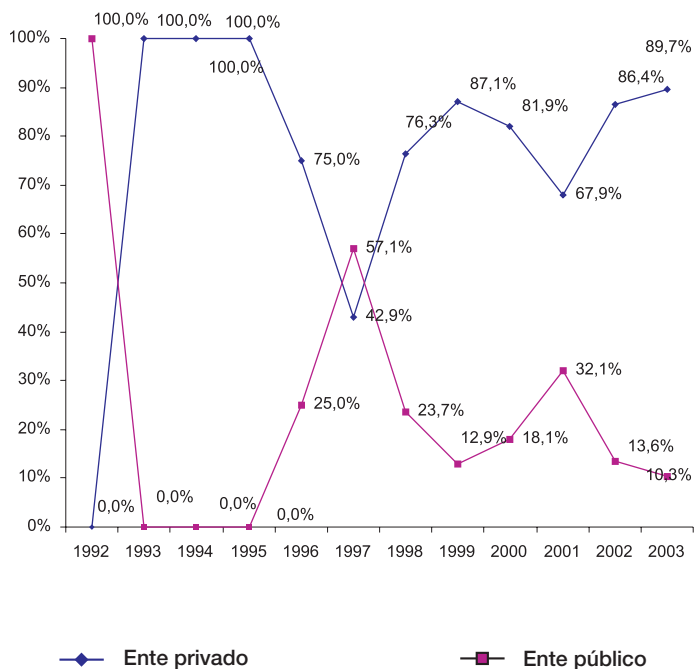
GRÁFICO 24
Administração pública x Ente privado



Inicialmente, buscou-se examinar entre os réus quais são entes públicos e quais os privados. Percebe-se que a parte mais significativa dos réus nas ações civis públicas são as entidades privadas. Isso se explica pelo fato de que o objeto de atuação do Ministério Público do Trabalho é a tutela da legislação trabalhista, que em regra regula os trabalhadores da iniciativa privada, regidos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

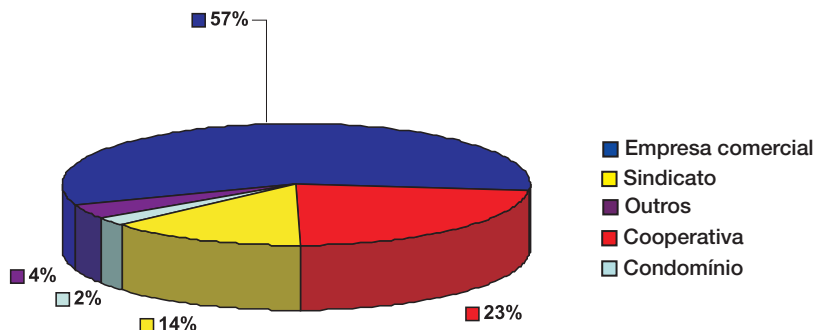
No entanto, esse mesmo regime de direitos trabalhistas também pode ser adotado tanto na administração pública direta (por força da Emenda Constitucional n. 20) como também nas empresas públicas e sociedades de economia mista (por força do art. 173, § 1º, II). Ainda em relação à administração pública, mesmo havendo o regime administrativo aplicável aos servidores públicos, o Ministério Público do Trabalho vem entendendo possível sua atuação em alguns casos, notadamente nas hipóteses de contratação de servidores sem concurso (da qual exsurge uma relação de trabalho fática), como nos casos de não-observância de normas relativas ao meio ambiente de trabalho por parte da administração pública. De toda sorte, como se percebe pelo Gráfico 24, o percentual de 17% de ações ajuizadas em face do Poder Público é bastante significativo.

GRÁFICO 25
Evolução: Ente privado x Ente público



Já no Gráfico 25, verifica-se que há uma tendência bem clara de crescimento do número de ações civis públicas em face dos entes privados, e, por consequência, uma queda nas ações tendo como réus entes públicos. A razão para tal fenômeno pode ser o fato de haver um número finito de entes públicos, em face dos quais as ações cabíveis já devem ter sido ajuizadas, principalmente entre as ocorrências maiores de irregularidades, que são a falta de concurso público e terceirizações irregulares.

GRÁFICO 26
Total ente privado: pessoa jurídica

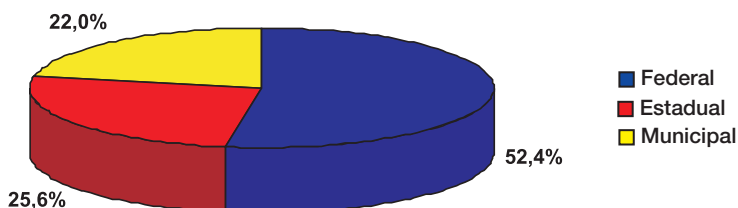


Conforme se infere dos dados do Gráfico 26, a maior parte das ações do Ministério Público do Trabalho é proposta em face de empresas que exploram atividade econômica, isto é, organizadas no modelo capitalista de contratação de trabalho intensivo e subordinado. Entre os réus constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, sem vínculo com a administração pública, os requeridos representam 57,3% dos réus.

Em segundo lugar figuram entre os mais acionados pelo *parquet* as cooperativas, o que é bastante compreensível dado o fenômeno da expansão descontrolada de cooperativas fraudulentas a partir de 1994. A atuação do Ministério Público do Trabalho é bastante incisiva nessa questão, o que é revelado pelo dado de que quase um em cada quatro réus privados é uma cooperativa.

Em seguida aparecem entre os mais acionados os sindicatos, os quais vêm sendo processados pelo Ministério Público quando estabelecem em instrumentos normativos condutas violadoras dos direitos dos trabalhadores.

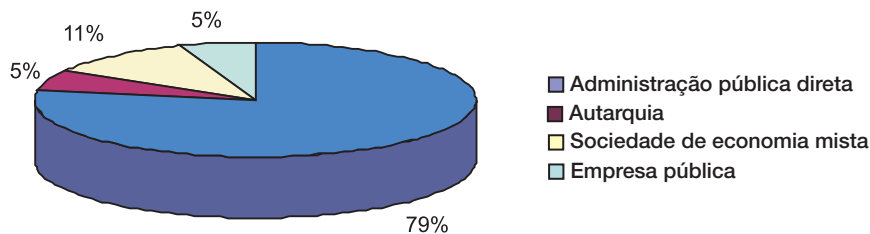
GRÁFICO 27
Administração pública, considerando as esferas de poder subordinadas ao pacto federativo



Conforme pode-se inferir dos dados acima, a administração pública federal responde por cerca de metade das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro em face do Poder Público. Isso se deve em particular ao fato de que muitas empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como órgãos federais, estão sediados na cidade do Rio de Janeiro, antiga capital do país.

Em seguida, os municípios e o Estado do Rio de Janeiro figuram praticamente na mesma proporção, com 25,6% e 22% respectivamente. É de observar-se que o grande volume das ações ajuizadas em face dos municípios questionam a contratação irregular de servidores públicos mediante admissão sem concurso ou terceirização irregular⁴².

GRÁFICO 28
Réus administração pública municipal



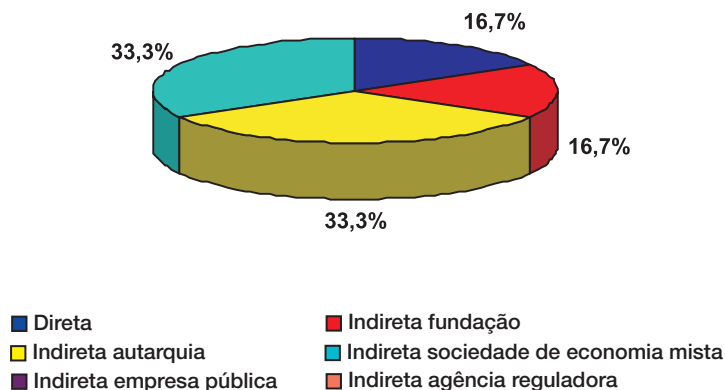
42. Conforme os subtemas da pesquisa e de acordo com o questionário disponível em <www.prt1.mpt.gov.br>.

O dado que chama a atenção no Gráfico 28 é a grande parcela de demandas do Ministério Público do Trabalho em face da administração municipal direta, situação que não se verifica nas administrações estadual e federal, como se verá abaixo.

Isso se deve à proliferação das contratações sem concurso pelos municípios e a política oficial de repressão a elas conduzida pela Procuradoria Regional do Trabalho do Rio de Janeiro.

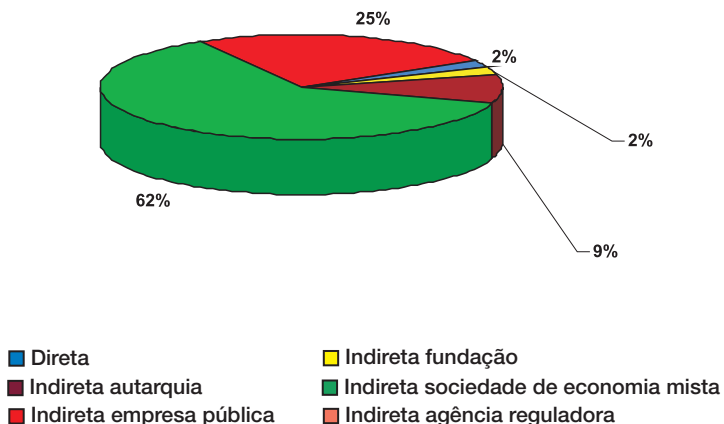
O baixo percentual de ações em face de empresas públicas e sociedades de economia mista se deve também ao fato de que esses entes da administração indireta, bastante presentes nas administrações federal e estadual, são menos frequentes na administração municipal, sobretudo nos pequenos municípios.

GRÁFICO 29
Total do réu administração pública estadual



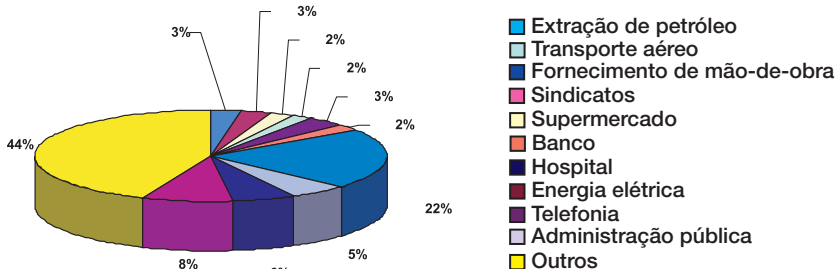
O Estado do Rio, por sua administração direta, autárquica e fundacional, responde por 66,6% das ações ajuizadas em face do Poder Público estadual, o que demonstra práticas de clientelismo político na administração do Estado, as quais vêm sendo questionadas por contratação de servidores por meio de “convênios” com organizações não-governamentais, cooperativas e entidades supostamente sem fins lucrativos.

GRÁFICO 30
Total do réu administração pública federal



Em sentido contrário ao observado no Gráfico 29, em relação à administração federal (Gráfico 30), a atuação do Ministério Público tem sido preponderante em relação à administração indireta das empresas públicas e sociedades de economia mista. Observe-se que a União é ré em apenas 2% dos casos e, consideradas as fundações e autarquias federais, chega-se a apenas 13% dos casos. De outra parte, as empresas públicas e sociedades de economia mista representam 77% dos réus da administração federal.

GRÁFICO 31
Total dos réus, analisando-os a partir da classificação extraída da CNAE



Os requeridos foram classificados de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), que é utilizada por todos os órgãos governamentais.

Os dados coligidos anteriormente revelam que as atividades econômicas que mais têm suscitado a atuação do Ministério Público de alguma forma se relacionam às suas agendas institucionais, como, por exemplo, empresas de fornecimento de mão-de-obra (fraude à relação de emprego) e sindicatos (liberdade sindical).

Esses registros apontam também para alguns setores econômicos em que notadamente vem ocorrendo uma precarização das condições de trabalho no Estado do Rio de Janeiro, podendo-se indicar as seguintes atividades: extração de petróleo, energia elétrica, supermercados, transporte aéreo, telefonia, bancos e hospitais. É interessante observar que esses setores passaram nos anos 90 por transformações decorrentes do processo de ajuste da economia, entre as quais podem-se destacar as privatizações, fusões, incorporações e alienações a grupos transnacionais, que tiveram forte impacto nos antigos contratos de trabalho, provocando atuação bastante visível das respectivas entidades classistas.

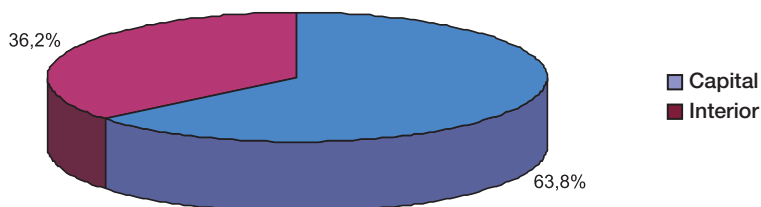
5. Distribuição espacial da atuação do Ministério Público

Muito embora no tempo coberto pela pesquisa o Ministério Público do Trabalho estivesse sediado apenas na capital do estado, a atuação da Procuradoria Regional alcança todo o território estadual. Assim, o objetivo foi identificar a distribuição espacial das ações civis públicas, adotando-se como “local” da atuação a Vara do Trabalho em que a ação foi ajuizada. Não se deve descurar que a jurisdição de uma Vara do Trabalho pode circunscrever-se a vários municípios. Inicialmente, as ações foram divididas entre “interior” e “capital” e, em relação às primeiras, identificada a jurisdição da respectiva Vara do Trabalho.

Pelos dados que demonstra o Gráfico 32, a maior parte (63,8%) das ações civis públicas foram ajuizadas nas varas das capitais. Entretanto, verifica-se ser 36,2% um percentual bastante grande de ações ajuizadas no interior do Estado do Rio de Janeiro. Como à época dos dados levantados ainda não havia iniciado, ao menos no estado fluminense, o processo de interiorização do Ministério Público do Trabalho, pode-se supor que: 1) se houvesse procuradorias (ou escritórios, como se costumou chamar) nas grandes cidades do interior, a demanda pela presença no local do membro do *parquet* faria

com que esse percentual fosse maior; 2) o processo de interiorização, ora em curso⁴³, é acertado, pela necessidade que se constata nesta pesquisa.

GRÁFICO 32
Local de ajuizamento capital e interior



6. Duração média dos procedimentos e inquéritos civis

O objetivo foi medir temporalmente a duração das investigações que resultaram no ajuizamento das ações civis públicas. Como termo inicial adotou-se a data de protocolo da representação ou de instauração de ofício. Como termo final, a data em que a respectiva ação foi ajuizada. O tempo total para cada ação foi calculado em dias.

Para os fins de análise do presente item, foram desconsideradas as ações ajuizadas sem a instauração de prévio procedimento investigatório ou inquérito civil, já que o objetivo da pesquisa, nesse aspecto, é justamente mensurar a duração das investigações que antecedem o ajuizamento da ação civil pública⁴⁴.

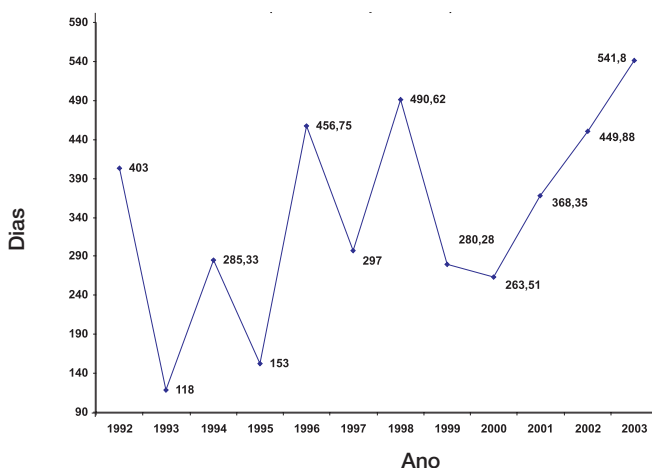
Conforme pode-se observar, a duração média entre a apresentação de uma representação e a propositura da ação é de 402 dias. Esses dados indicam que pode existir uma pluralidade de situações fáticas (colaboração do investigado, das autoridades, volume de trabalho a cargo de cada Pro-

43. Neste momento, o Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro já conta com escritórios nas seguintes cidades: Campos dos Goytacazes, Volta Redonda, Nova Iguaçu e Nova Friburgo, estando prevista para o ano de 2006 a presença em mais duas outras localidades fluminenses.

44. Embora em regra o procedimento investigatório ou inquérito civil seja uma etapa preliminar ao ajuizamento da ação civil pública, há situações excepcionais em que eles podem ser dispensados pelo membro do Ministério Público, seja em face da necessidade de adoção de uma medida urgente, seja porque a representação já contém todos os elementos necessários à propositura da ação.

curador, peculiaridades da matéria em apreço) que influem na dificuldade de condução padrão de investigação, o que pode ser observado na grande diferença entre o mínimo (4 dias) e o máximo (2.625 dias) já registrado para uma investigação.

GRÁFICO 33
Duração média do tempo entre a data do protocolo de representação e data do ajuizamento da ação (Unidade temporal: dias)



Já a evolução ao longo do tempo, isto é, o período médio (em dias) de investigações ano a ano, aponta para um crescimento cada vez maior do tempo de investigação, o que indica que o crescimento da demanda pela atuação do órgão agente do Ministério Público do Trabalho possivelmente não está sendo acompanhado, em mesmo grau, pela estrutura necessária de meios materiais e humanos.

Outro dado a se destacar é uma ruptura nesse aumento do período de investigações registrado por volta do ano 2000, período em que, como já foi visto, houve um incremento da propositura de ações de ofício, o que leva à conclusão de que as atuações de ofício do Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro são em geral mais céleres do que as provocadas.

CAPÍTULO | 4

AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS, MINISTÉRIO PÚBLICO E O PODER JUDICIÁRIO – A FASE JUDICIAL

1. Considerações gerais

A presente parte da pesquisa analisa os resultados obtidos a partir dos dados levantados na fase judicial, sendo objeto da pesquisa as ações ajuizadas entre janeiro de 1992 e dezembro de 2003, levando-se em conta os andamentos processuais obtidos por essas ações até o dia 31 de julho de 2004. Assim, neste capítulo serão analisadas as ações civis públicas trabalhistas a partir da sua receptividade (ou não) pela Justiça do Trabalho e dos seus percalços processuais.

A análise de receptividade pelo Poder Judiciário Trabalhista se dará pela observação dos resultados obtidos nas ações, que podem indicar o grau de abertura desse ramo judicial à tutela coletiva pretendida pelo Ministério Público do Trabalho, bem como demonstrar a visão judiciária do novo papel assumido pelo *parquet* laboral.

2. Dos resultados nas ações civis públicas

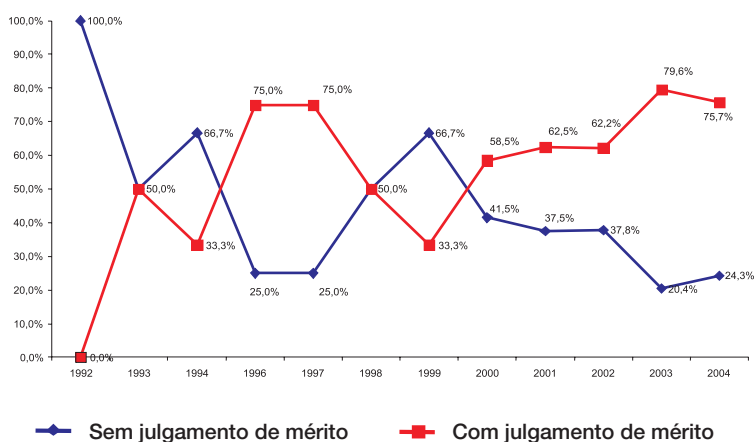
2.1. Dos julgamentos em primeiro grau – a questão da extinção sem julgamento do mérito

A dificuldade inicial do Ministério Público do Trabalho quanto à receptividade de suas ações na Justiça do Trabalho se deu com relação à questão da própria possibilidade de ajuizamento desse tipo de ação coletiva na Justiça do Trabalho e pelo MPT. De fato, as ações coletivas representam uma nova forma de acesso ao Judiciário, com inteligência totalmente diversa do processo individual. Entre essas ações também são incluídas as chamadas “reclamatórias plúrimas”, surgidas na própria Justiça do Trabalho, que

nada mais são do que ações civis públicas em defesa de direitos individuais homogêneos, com as quais, em uma só ação, resolvem-se os litígios idênticos de diversos trabalhadores contra a empresa.

Apesar de as ações coletivas, no direito processual brasileiro, terem tido seu berço na Justiça do Trabalho, houve, a princípio, com relação à ação civil pública, uma grande parcela de juízes trabalhistas de primeiro grau de jurisdição que entenderam não ser possível o seu ajuizamento, extinguindo o processo sem julgamento de mérito (art. 267 do Código de Processo Civil)⁴⁵. Essa parcela de decisões contrárias à admissão da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho poderia ser ainda explicada pela novidade, entretanto o nível de rejeição da possibilidade manteve-se relativamente estável no decorrer dos anos, como se percebe no Gráfico 34, a seguir, que demonstra o percentual de sentenças sem julgamento de mérito em relação às com julgamento de mérito, no primeiro grau de jurisdição, de acordo com a data de proferimento da decisão. Todavia, podemos perceber que, a partir do ano 2000, há forte tendência de crescimento do julgamento do mérito das ações e conseqüente decréscimo das extinções sem julgamento do mérito.

GRÁFICO 34
Evolução anual das sentenças: mérito x terminativa

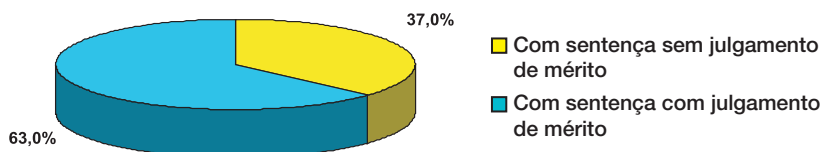


45. Gráfico 34.

De fato, a partir de 1999, observa-se que o número de ações extintas vem em firme tendência decrescente.

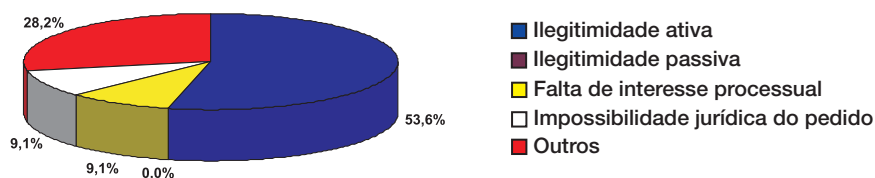
Em relação a todo o período pesquisado, das ações julgadas em primeiro grau, 63% tiveram análise de mérito, sendo que 37% foram extintas anteriormente a essa análise, um número de certa forma bastante alto, conforme ilustra o Gráfico 35.

GRÁFICO 35
Ações ajuizadas em Primeiro Grau com sentença



Buscando mais pistas a respeito das causas desse resultado, podemos analisar as razões jurídicas invocadas para a extinção do processo sem julgamento do mérito⁴⁶, conforme o Gráfico 36.

GRÁFICO 36
Ações que obtiveram sentença de primeiro grau que extinguíram o processo sem julgamento do mérito



46. Uma ação somente pode ser extinta sem julgamento do mérito pelos motivos previstos no art. 267 do Código de Processo Civil, quais sejam: "I – quando o juiz indeferir a petição inicial; II – quando ficar parado durante mais de 1 (um) ano por negligência das partes; III – quando, por não promover os atos e diligências que lhe competir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias; IV – quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; V – quando o juiz acolher a alegação de perempção, litispendência ou de coisa julgada; VI – quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual; VII – pela convenção de arbitragem; VIII – quando o autor desistir da ação; IX – quando a ação for considerada intransmissível por disposição legal; X – quando ocorrer confusão entre autor e réu; XI – nos demais casos prescritos neste Código".

Quando isso acontece, o magistrado não adentra ao mérito da ação, ou seja, não chega a analisar o cerne da matéria discutida na ação, encerrando o processo antes de ser apreciado o problema trazido em juízo.

Percebe-se pelo Gráfico 36 que 71,8% das ações que são extintas sem julgamento do mérito no primeiro grau têm como justificativa a hipótese prevista no inciso VI do art. 267 do Código de Processo Civil, pela falta de uma condição da ação⁴⁷. Mais da metade (53,6%) é extinta pelo entendimento que o Ministério Público do Trabalho não é parte legítima para o ajuizamento de ação civil pública, ou, pelo menos, não para aquele caso específico posto em juízo. Saliente-se a não-ocorrência de caso algum de ilegitimidade passiva, ou seja, do réu da ação. O restante teve como fundamentação da extinção o quesito “outros”, o que, em sede de ação civil pública, pode ser por desistência da ação, inépcia da inicial (inciso I do art. 26 do CPC) ou por litispendência ou coisa julgada, não havendo, por meio dos dados levantados, como desenhar a participação de cada um deles para a extinção das ações civis públicas.

Por outro lado, a partir do Gráfico 37, resultado dos dados relativos ao período entre 2000 e 2004, podemos perceber que a proporção das sentenças extintas pelo motivo de ilegitimidade do Ministério Público do Trabalho para o ajuizamento da ação civil pública vem diminuindo consideravelmente. Isso talvez, como também o decréscimo no percentual de extinção dos processos, pode ser explicado pelas decisões não somente do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, que, como veremos a seguir, tem em grande parte reconhecido a legitimidade do MPT, mas também as recentes (a partir de 1999) decisões do Tribunal Superior do Trabalho e, principalmente, a posição firme do Supremo Tribunal Federal no sentido da legitimidade do *parquet* trabalhista para defesa tanto de interesses individuais homogêneos quanto de difusos e coletivos⁴⁸.

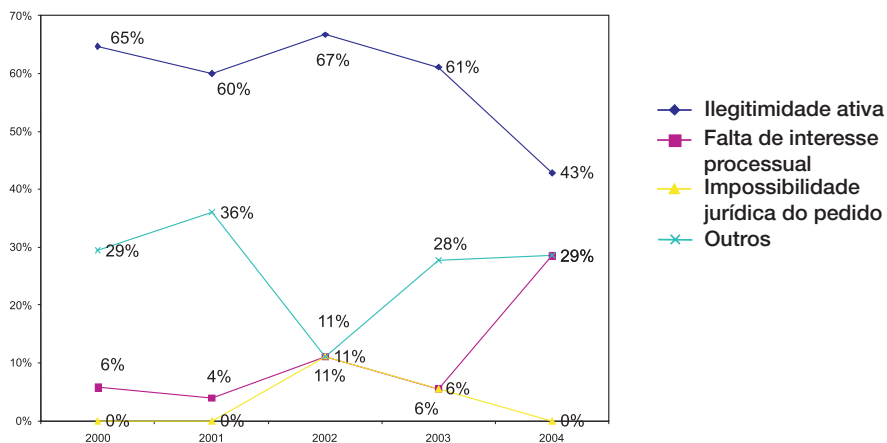
47. As condições da ação, segundo o art. 267, VI, do Código de Processo Civil, são: possibilidade jurídica do pedido (quando haja expressamente no ordenamento jurídico a proibição de realização do pedido), legitimidade das partes (quando a parte pode realizar o pedido ou ter em face de si a realização de pedido em juízo) e interesse processual (quando há a necessidade da parte vir a juízo defender o seu direito).

48. Recurso Extraordinário. Trabalhista. Ação Civil Pública. 2. Acórdão que rejeitou embargos infringentes, assentando que ação civil pública trabalhista não é o meio adequado para a defesa de interesses que não possuem natureza coletiva. 3. Alegação de ofensa ao disposto no art. 129, inc. III, da Carta Magna. Postulação de comando sentencial que vedasse a exigência de jornada de trabalho superior a seis horas diárias. 4. A Lei Complementar n. 75/93 conferiu ao Ministério Público do Trabalho legitimidade ativa, no campo da defesa dos interesses difusos e coletivos, no âmbito trabalhista. 5. Independentemente de a própria lei fixar o conceito de interesse coletivo, é conceito de Direito Constitucional, na medida

que a Carta Política dele faz uso para especificar as espécies de interesse que competem ao Ministério Público defender (CF, art. 129, III). 6. Recurso conhecido e provido para afastar a ilegitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho (STF, RE n. 213.015-0, Rel. Ministro Néri da Silveira, *DJU* de 24 maio 2002).

[...] O E. Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n. 213.015-0, Relator Ministro NERI DA SILVEIRA, DJ de 24.5.2002, fixou o entendimento de que, independentemente da própria lei fixar o conceito interesse coletivo, ele é conceito de direito constitucional, na medida em que a Carta Política dele faz uso para especificar as espécies de interesses que compete ao Ministério Público defender (CF, art. 129, III). Reportando-se ao RE n. 163.231-3/SP, o E. Ministro NERI DA SILVEIRA recordou que, naquele julgado, a Corte havia fixado o entendimento de que são direitos [...] coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base e que os Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990) constituindo-se uma subespécie de direitos coletivos. (fls. 543). O acórdão recorrido está em confronto. Dou provimento ao RE. Publique-se. Brasília, 17 de dezembro de 2003. Ministro NELSON JOBIM Relator (STF, RE n. 393.229-2, Ministro Nelson Jobim, publicado no *DJU*, seção 1, de 2 fev. 2004, p. 157). Recurso Extraordinário. 1. Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pela Subseção I Especializada em Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho que, por unanimidade, não conheceu os embargos opostos pelo Ministério Público do Trabalho, mantendo a decisão do acórdão proferido no recurso de revista, segundo o qual o Parquet Trabalhista não possui legitimidade para ajuizar ação civil pública na defesa de interesses individuais homogêneos. 2. Sustenta o ora recorrente que o acórdão recorrido violou o disposto nos arts. 127, caput, e 129, III e IX, da Constituição Federal, assentando que a ação visou à defesa do interesse de origem comum da categoria, na medida em que postulava um comando sentencial que vedasse a exigência de transferências compulsórias realizadas pelo Banco do Brasil no Estado do Ceará. 3. Contra-razões apresentadas às fls. 637/642. 4. O despacho proferido pelo presidente do Tribunal Superior do Trabalho, de fls. 644/645, admitiu o recurso, ao fundamento que “É cabível o recurso extraordinário, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos a sua admissibilidade, uma vez que o tema constitucional foi objeto de enfrentamento direto na decisão recorrida. [...] ficou prequestionada a matéria trazida a juízo, não havendo dúvida quanto a sua discussão. [...] Existe, em tese, a possibilidade de afronta a dispositivo constitucional invocado como motivação para o entendimento expresso no texto do acórdão recorrido, cuja avaliação é de competência do egrégio Supremo Tribunal Federal”. 5. A Procuradoria-Geral da República, em parecer de fls. 654/655, opinou pelo provimento do recurso. 6. Com relação a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para ajuizar ação civil pública de natureza não coletiva, o Tribunal a quo divergiu da orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica do seguinte julgado: “Recurso Extraordinário. Trabalhista. Ação Civil Pública. 2. Acórdão que rejeitou embargos infringentes, assentando que a ação civil pública trabalhista não é o meio adequado para a defesa de interesses que não possuem natureza coletiva. 3. Alegação de ofensa ao disposto no art. 129, III, da Carta Magna. Postulação de comando sentencial que vedasse a exigência de jornada de trabalho superior a 6 horas diárias. 4. A Lei Complementar n. 75/93 conferiu ao Ministério Público do Trabalho legitimidade ativa, no campo da defesa dos interesses difusos e coletivos, no âmbito trabalhista. 5. Independentemente de a própria lei fixar o conceito de interesse coletivo, é conceito de Direito Constitucional, na medida em que a Carta Política dele faz uso para especificar as espécies de interesses que compete ao Ministério Público defender (CF, art. 129, III). 6. Recurso conhecido e provido, para afastar a ilegitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho” (RE n. 213.015-0, Rel. Min. Néri da Silveira, *DJ* de 24 maio 2002. 8. Outrossim, no mesmo sentido, aponta o RE n. 163.231-3, Rel. Min. Mauricio Correa, Plenário, unânime, *DJ* de 29 jun. 2001. 9. Diante do exposto, com fundamento no art. 557, § 1º A do CPC, dou provimento ao recurso extraordinário para assentar a legitimidade do Ministério Público do Trabalho, devendo a Corte de origem prosseguir no julgamento da presente ação civil pública como entender de direito. Publique-se. Brasília, 2 de agosto de 2004. Ministra Ellen Gracie, Relatora (Recurso Extraordinário n. 394.180, *DJ* de 19 ago. 2004, p. 75).

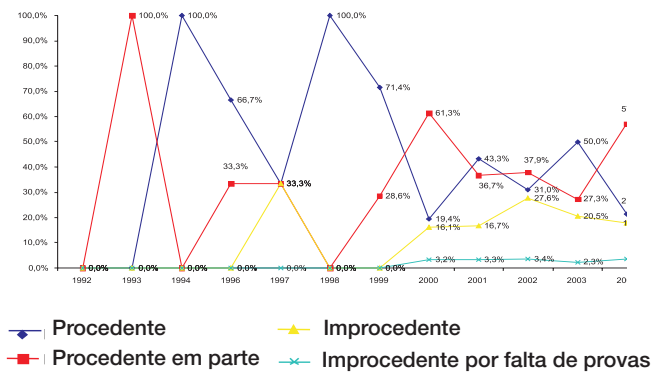
GRÁFICO 37
Evolução das decisões em primeiro grau com extinção sem julgamento do mérito



2.2. Dos julgamentos de mérito em primeiro grau

Por outro lado, quando o primeiro grau de jurisdição julga o mérito, ou seja, analisa as questões trazidas para tutela, tem em grande parte julgado procedentes as pretensões do Ministério Público, como se percebe do Gráfico 38.

GRÁFICO 38
Evolução anual das sentenças de mérito proferidas em primeiro grau



Em termos de tendência, verificamos que, a partir de 1999, estão praticamente estáveis as decisões positivas e negativas em relação às ações civis públicas, principalmente considerando-se que as decisões procedentes ou procedentes em parte tendem a ter praticamente o mesmo resultado, uma vez que, geralmente, a condenação parcial se dá pelo reconhecimento de valores menores do que os pedidos ou pela negativa de um pedido acessório. Assim, a partir do ano 2000, temos uma certa estabilidade entre 70% e 80% no percentual de julgamentos favoráveis às teses do Ministério Público do Trabalho, demonstrando que, quando o juiz analisa o mérito da questão trazida pelo Ministério Público do Trabalho, o Poder Judiciário tem ofertado a tutela requerida nas ações. Pelo Gráfico 40 podemos ver que 41,6% das ações, quando apreciado o mérito, tem seus pedidos entendidos como procedentes em parte, enquanto 37,1% são julgadas totalmente procedentes. Somando-se os percentuais verifica-se que o percentual atual de decisões de mérito favoráveis ao Ministério Público do Trabalho reflete os números absolutos de todo o período pesquisado, em que em 78,7% das ações civis públicas, quando analisada a questão de fundo, o Poder Judiciário Trabalhista de primeiro grau entrega a prestação jurisdicional requerida.

GRÁFICO 39
Evolução da relação entre procedência e improcedência

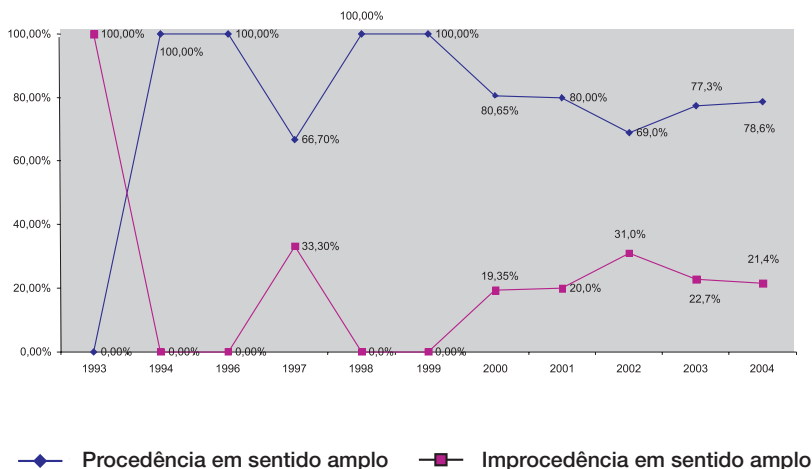
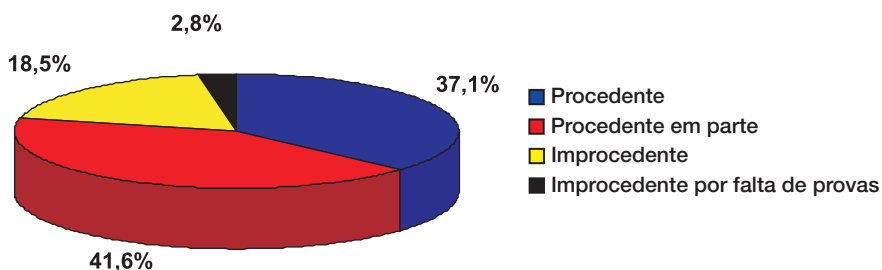
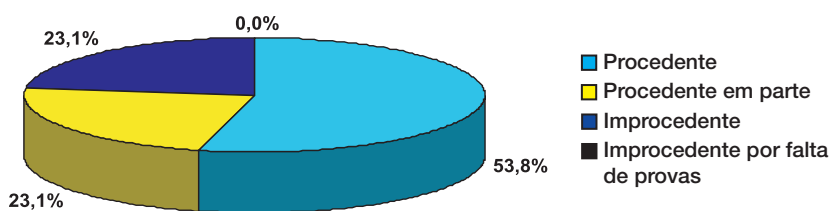


GRÁFICO 40
Ações que obtiveram sentença de primeiro grau com julgamento de mérito



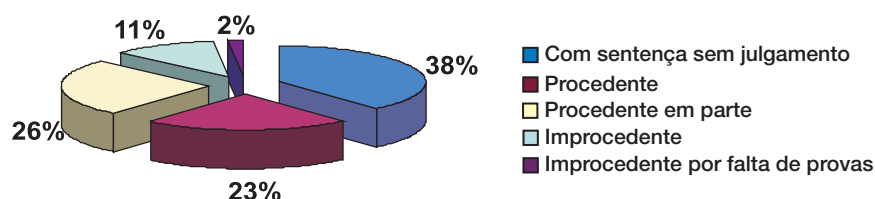
Quando o processo, julgado extinto sem julgamento do mérito, é apreciado em grau de recurso ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, e este, afastando a validade da hipótese da extinção, reforma a decisão e determina o julgamento do mérito pelo primeiro grau, mantém-se a mesma proporção, em torno de 77% de julgamentos favoráveis ao Ministério Público do Trabalho, conforme se observa do Gráfico 41.

GRÁFICO 41
Retorno ao primeiro grau, com nova sentença julgando o mérito



Com relação a todas as decisões do primeiro grau de jurisdição, contando as extintas e as que tiveram julgamento de mérito, a proporção é a que mostra o Gráfico 42, demonstrando que, mesmo consideradas as extinções sem julgamento do mérito, o saldo é positivo em relação às ações ajuizadas pelo *parquet*.

GRÁFICO 42
Resultado das ações julgadas em primeiro grau



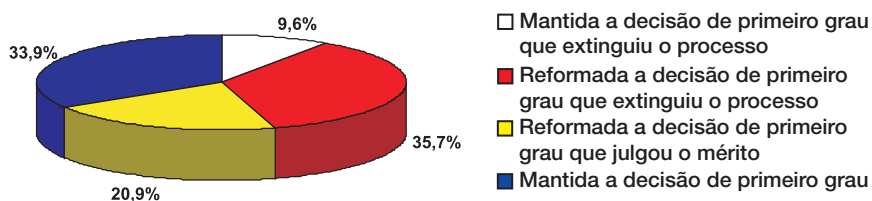
2.3. Dos julgamentos em segundo grau – o Tribunal Regional com maior receptividade às ações civis públicas do que o primeiro grau

Os dados trazidos no Gráfico 43 nos revelam informações importantes sobre a atuação do Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro no julgamento das ações civis públicas. O primeiro deles é que o Tribunal Regional do Trabalho (ou segundo grau de jurisdição) tende, de certa forma, a manter as decisões do primeiro grau de jurisdição quando este julga o mérito, sendo que, inversamente, tem propensão a reformar a decisão de primeiro grau quando tenha sido extinta a ação sem julgamento de mérito.

Realmente, o segundo grau de jurisdição tem reformado em peso as sentenças de primeiro grau que extinguem o processo sem análise do mérito. Conforme pode-se perceber do Gráfico 44, adiante, 78% dos recursos interpostos contra extinção do processo sem julgamento de mérito pelo primeiro grau em ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho são providos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, o que demonstra que este tem sido mais receptível à atuação do Ministério Público do Trabalho do que os juízes de primeiro grau. Esse dado não deixa de ser intrigante, visto que, no senso comum, os juízes de primeiro grau, por serem mais novos, tenderiam a ser mais receptivos a novidades, como a tutela coletiva. Entretanto, esses números demonstram que, pelo menos no Rio de Janeiro, o segundo grau tem sido mais aberto à atuação do Ministério Público do Trabalho como órgão agente. Outro detalhe que demonstra essa maior receptividade é a dificuldade do *parquet* de garantir as suas prerrogativas previstas na Lei Complementar n. 75/1993, como assento à direita do magistrado e a remessa dos autos à Procuradoria para intimação pessoal, no primeiro grau de jurisdição, sendo que no tribunal essas prerrogativas são indiscutivelmente respeitadas, o que não ocorre nas varas do trabalho,

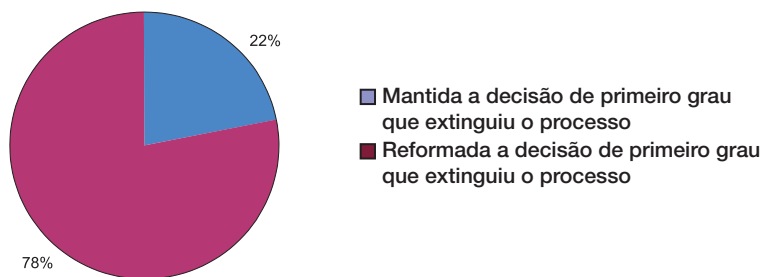
onde eventualmente problemas aparecem no cumprimento dessas prerrogativas. Um fator que pode explicar isso é a presença, constante há anos, do Ministério Público do Trabalho nas sessões dos tribunais, enquanto que no primeiro grau de jurisdição a presença do *parquet* passou a ser freqüente há relativamente pouco tempo. Outra possibilidade de resposta para a questão é o fato de o julgamento das questões nos tribunais serem por órgãos colegiados, com o resultado saindo da maioria dos votos. Assim, como as decisões são tomadas, nas turmas do tribunal, pelos votos de três a cinco juízes, a minoria que entende pela ilegitimidade do Ministério Público do Trabalho ou pela impropriedade da utilização da ação civil pública é geralmente vencida.

GRÁFICO 43
Decisões do segundo grau de jurisdição em relação ao julgamento do primeiro grau



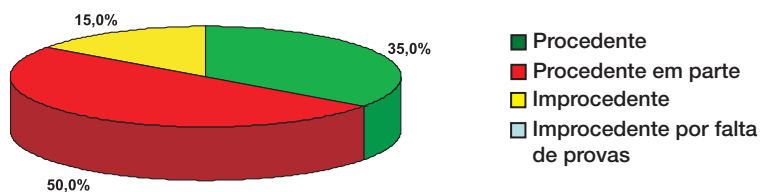
Um dado interessante da pesquisa é que, de todas as reformas pelo tribunal de decisões de extinção do mérito proferidas pelo primeiro grau, nenhuma foi julgada imediatamente pelo segundo grau, como permite o princípio da causa madura, previsto no art. 515, § 3º, do Código de Processo Civil. Essa possibilidade, introduzida pela reforma processual de 2001 para trazer celeridade ao processo, não vem sendo aplicada nas cortes trabalhistas, pelo menos em relação às ações civis públicas, que têm preferido retornar os autos ao primeiro grau para julgamento do mérito, o que ocasiona o atraso no final do processo em alguns meses.

GRÁFICO 44
Julgamento pelo segundo grau de jurisdição dos processos extintos sem julgamento do mérito no primeiro grau de jurisdição



O Gráfico 45 demonstra que realmente o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região tem sido bem receptivo à atuação pelo MPT na tutela coletiva de direitos: 85% das reformas de sentença de mérito, ou seja, que foram julgadas improcedentes pelo primeiro grau de jurisdição, são revertidas pelo tribunal, que as julga procedentes ou procedentes em parte. Assim, percebe-se que, como a maior parte das decisões que decidiram o mérito no primeiro grau são mantidas pelo segundo grau, conforme vimos acima, quando o tribunal tem reformado decisões de mérito do primeiro grau, o faz para reverter decisões contrárias ao Ministério Público do Trabalho.

GRÁFICO 45
Reformada a decisão de primeiro grau com julgamento do mérito do processo



A comprovação da boa receptividade do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região é demonstrada pela porcentagem de ações que foram julgadas improcedentes no primeiro grau e revertidas em sede de recurso ordinário,

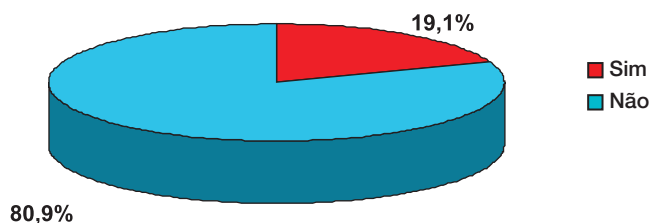
que foi na base de 94,1%. Já as ações civis públicas julgadas procedentes em primeiro grau de jurisdição e reformadas para julgar improcedente no segundo grau foram da ordem de 6,4%, o que corrobora com a afirmação de ser o TRT 1ª Região um bom espaço para a tutela coletiva por parte do *parquet* trabalhista⁴⁹.

3. Dos acordos em ações civis públicas e o seu momento

O Ministério Público do Trabalho costuma realizar, quando atendidos o interesse público e os direitos da sociedade defendidos na ação civil pública, acordos judiciais, seja por meio de acordo no sentido estrito seja firmando termo de compromisso de ajustamento de conduta, ambos homologados pela Justiça do Trabalho, para fins de torná-los títulos executivos judiciais.

Conforme se observa no Gráfico 46, isso acontece em 19,1% das ações civis públicas.

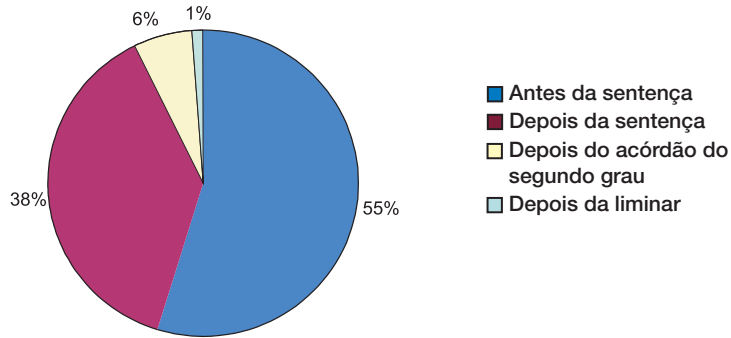
GRÁFICO 46
Celebração de acordo



Quanto ao momento do acordo, em sua maioria, conforme o Gráfico 47, esse acontece antes mesmo da sentença de primeiro grau de jurisdição, na proporção de 55%. É uma informação interessante, porque é de se presumir que a maior parte dos réus tentaria o acordo após uma sentença contrária. Entretanto, como ocorre justamente o inverso, pode-se intuir que o mero ajuizamento da ação civil pública já pode levar o réu a ajustar sua conduta.

49. Esses dados foram extraídos do banco de dados da pesquisa, não constando dos gráficos.

GRÁFICO 47
Momento do acordo



4. Dos resultados das ações civis públicas em relação à matéria tratada

Quanto às decisões da Justiça do Trabalho, é interessante a verificação da hipótese de maior receptividade quanto à atuação do Ministério Público do Trabalho em relação a certas questões em detrimento de outras.

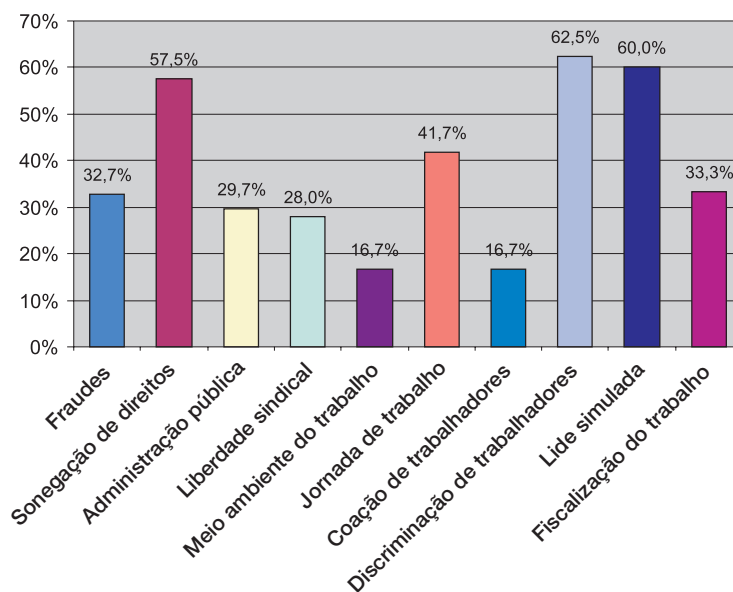
Para os fins do presente estudo, essa distribuição de matérias versadas nas ações civis públicas teve como base a classificação utilizada pelo Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro, compreendendo:

- ∞ fraudes na relação de trabalho – todo o tipo de fraude ou burla com a intenção de desvirtuar ou dissimular a relação de emprego existente, como falso cooperativismo, intermediação de mão-de-obra, terceirizações ilícitas, falso estágio etc.;
- ∞ sonegação de direitos – qualquer investigação que trate de falta de pagamento de alguma verba trabalhista, como salários, férias, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;
- ∞ administração pública – qualquer ilícito trabalhista cometido por um ente da administração pública direta e indireta;
- ∞ liberdade sindical – qualquer atitude que importe turbação ou impedimento à liberdade de associação sindical;
- ∞ meio ambiente do trabalho – ilícitos trabalhistas que envolvam a segurança e saúde no trabalho;
- ∞ jornada de trabalho – irregularidades trabalhistas quanto a excesso de carga horária de trabalho;

- ≈ discriminação a trabalhadores – qualquer atitude que importe um ato discriminatório na relação de emprego, desde que motivado por raça, cor, credo, condição social ou qualquer aspecto particular injustificado;
- ≈ lide simulada – situação em que a empresa impõe ao trabalhador, para recebimento de verbas rescisórias ou parte delas, o ajuizamento de ações na Justiça do Trabalho, sem o cumprimento das regras do art. 477 da Consolidação das Leis do Trabalho, que impõe prazos, formas e órgãos para homologação de pagamento de verbas decorrentes de rescisão do contrato de trabalho;
- ≈ fiscalização do trabalho – impedimento ou negativa por parte das empresas de apresentação aos Auditores-Fiscais do Trabalho de documentos relativos à relação de trabalho.

E realmente houve grandes divergências entre os percentuais de extinção sem julgamento do mérito quando comparados os resultados por matérias veiculadas nas ações, como se observa no Gráfico 48.

GRÁFICO 48
Percentual de ações com extinção sem julgamento do mérito por matéria



A matéria “Discriminação do Trabalho” tem tido menos receptividade no ajuizamento das ações civis públicas pelo Ministério Público do Trabalho,

sendo que 62,5% das ações ajuizadas foram extintas sem julgamento do mérito pelo primeiro grau de jurisdição no Rio de Janeiro, dado realmente surpreendente, visto que as ações relativas à discriminação a trabalhadores geralmente têm como natureza a tutela de direitos difusos, pela impossibilidade de individualização dos beneficiários (como as pessoas portadoras de deficiência, os negros, mulheres etc.), o que, pelo menos em tese, afastaria qualquer discussão quanto à legitimidade do Ministério Público do Trabalho.

Outro dado interessante é o percentual alto de rejeição também para a questão da “lide simulada”. Ocorre lide simulada quando o empregador, contratando ou não advogado para o empregado, obriga-o a ingressar na Justiça do Trabalho para recebimento, sempre a menor, de suas verbas rescisórias relativas ao fim do contrato de trabalho. Tal prática, além de causar gravames aos direitos dos trabalhadores, que não têm outra forma de exigir o cumprimento do pagamento no prazo legal do art. 477 da Consolidação das Leis do Trabalho, acaba por aumentar demasiadamente o número de ações na Justiça do Trabalho, transformando-a em mero órgão de homologação do pagamento de verbas rescisórias, o que, por lei, é atribuição dos sindicatos e do Ministério do Trabalho. Assim, além dos trabalhadores, outro maior prejudicado é a Administração da Justiça, que vê a cada dia aumentar mais o número de processos, sendo impedida de analisá-los devido ao excesso de processos causado por essas falsas demandas. Também é interessante que a maioria das representações sobre essa matéria é oriunda justamente da Justiça do Trabalho, ocorrendo o paradoxo de o Poder Judiciário trabalhista encaminhar a questão e, quando o *parquet* atua, a mesma Justiça o declara ilegítimo para agir⁵⁰.

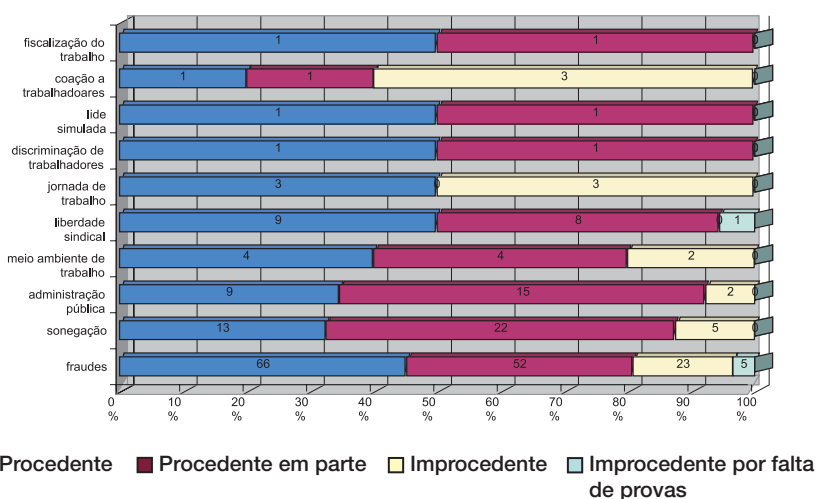
Do outro lado estão as matérias que têm tido maior receptividade da Justiça do Trabalho quanto à atuação do *parquet* na sua tutela. Essas matérias são a “coação de trabalhadores” e o “meio ambiente de trabalho”, ambas com somente 16,7% de processos extintos sem julgamento do mérito. Que tenha sido a defesa do meio ambiente do trabalho a matéria com menos extinção de processos realmente não surpreende, uma vez que a ação civil pública foi originalmente criada para a defesa desse tipo de direito naturalmente difuso. Ao reverso, pelo mesmo motivo, é de se estranhar que tenham sido extintos, mesmo em percentual baixo, por ilegitimidade de parte, processos em defesa do meio ambiente do trabalho, dada sua natu-

50. Conforme visto no capítulo anterior.

reza eminentemente difusa. O mesmo vale para as ações contra a coação de trabalhadores, com baixa aceitação da legitimação do *parquet*, o que não deveria ocorrer pelo fato de se tratar de defesa de um direito fundamental da pessoa humana.

Com relação ao julgamento do mérito no primeiro grau, como se observa no Gráfico 49, a matéria “coação de trabalhadores”, que tinha o menor índice de extinção sem julgamento do mérito no primeiro grau, juntamente com a matéria “meio ambiente do trabalho”, recebeu o maior grau de improcedência entre as dez maiores matérias, com mais de 60% das ações julgadas improcedentes, o que talvez possa ser atribuído à maior dificuldade de prova nesse tipo de processo. Outra matéria com alto nível de improcedência é a relativa à “jornada de trabalho”, matéria às vezes tratada como mero direito patrimonial, mas que, em verdade, relaciona-se mais com a saúde do trabalhador.

GRÁFICO 49
Julgamento do mérito em primeiro grau com relação às matérias

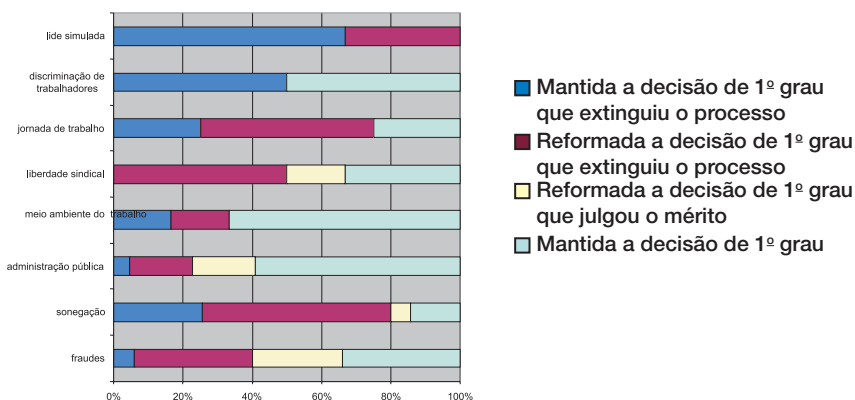


De outra parte, as matérias que tiveram maior nível de procedência (contando procedentes e procedentes em parte) foram aquelas relativas a “fiscalização do trabalho”, “lide simulada” e “discriminação de trabalhadores”, justamente as que tiveram a maior porcentagem de extinção sem

juízo de mérito. No entanto, observando os números absolutos de ações julgadas, verifica-se que tiveram seu mérito julgado um número insignificante de ações (por óbvio, já que a maior parte das ações foram extintas), não podendo ser retirada nenhuma conclusão de amostra tão pequena. Assim, isolando-se apenas as matérias que tiveram uma amostra razoável, os temas que obtiveram, em termos percentuais, melhor resultado positivo foram “liberdade sindical” e “administração pública”, com mais de 90% de ações julgadas procedentes quando emitido juízo sobre o mérito no primeiro grau de jurisdição.

No Gráfico 50, vemos que, com relação à questão “lide simulada”, todos os processos julgados no segundo grau se referiam a extinção sem julgamento do mérito ocorrida no primeiro grau de jurisdição, e em sua maioria essas extinções foram mantidas. Assim, isso parece mostrar a falta de receptividade nos dois graus de jurisdição fluminenses para a atuação do Ministério Público do Trabalho quanto ao combate a esse tipo de lesão ao trabalhador e à própria Justiça do Trabalho. Em contrapartida, a questão da “liberdade sindical” teve todos os processos que haviam sido extintos sem julgamento do mérito no primeiro grau reformados pelo tribunal.

GRÁFICO 50
Decisões no segundo grau por matéria



Também é de se ressaltar o alto número de reforma de ações julgadas extintas nas matérias “jornada de trabalho” e, principalmente, “sonegação de direitos”.

5. Das liminares

O Ministério Público do Trabalho, na maior parte das ações civis públicas, para a garantia imediata dos direitos sociais que pretende garantir, realiza pedido de liminares, que, em verdade, têm natureza de “antecipação dos efeitos da tutela”.

Como veremos no Gráfico 51, 59,1% das liminares requeridas e apreciadas são concedidas. No entanto, mais de 32% das ações não têm o pedido de liminar apreciado. No Gráfico 52, por sua vez, verificamos que poucas liminares concedidas são impugnadas por mandado de segurança; entretanto, a maioria é mantida pelo órgão de segundo grau. Somente 11,5% das liminares são cassadas no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

GRÁFICO 51
Totais de liminares: deferidas x indeferidas

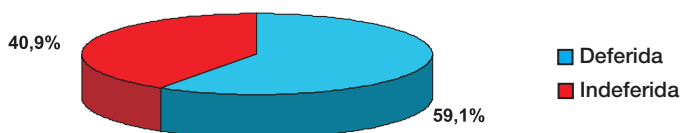
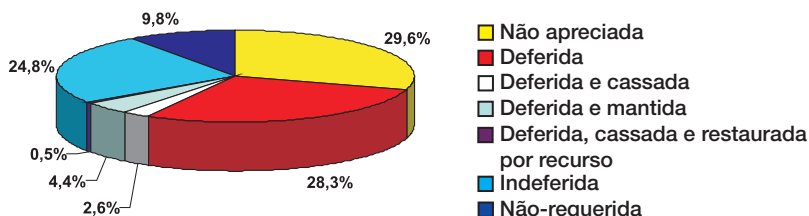


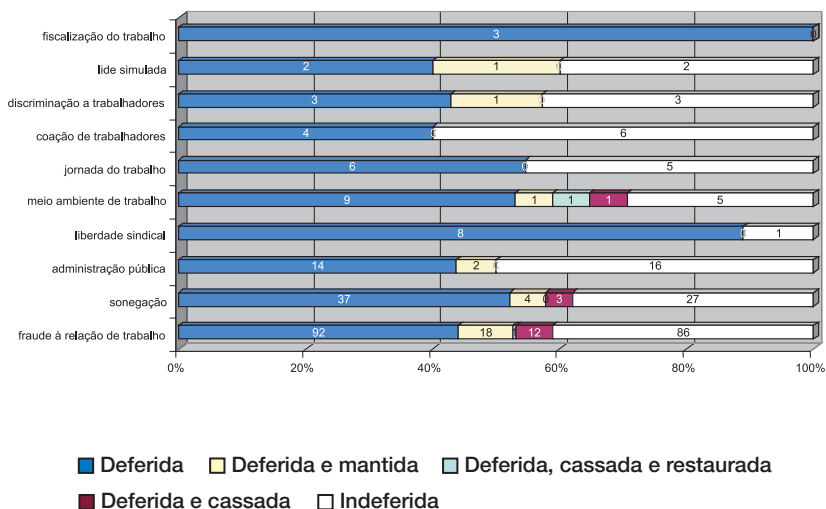
GRÁFICO 52
Liminares nas ações civis públicas



O resultado acerca das liminares, distribuídas por matéria, está no Gráfico 53. De início, já se percebe que, apesar da pequena amostra, todas as liminares requeridas que guardavam relação com a matéria “fiscalização

do trabalho” foram concedidas. Com uma amostra maior, verifica-se que a questão da defesa da “liberdade sindical” tem mesmo boa receptividade entre os juízes de primeiro grau, sendo que quase 90% das liminares requeridas e apreciadas são deferidas. Outra matéria com alto nível de concessão de liminar é a relativa ao meio ambiente de trabalho, logicamente pela defesa da vida do trabalhador inerente à questão. O mesmo se dá com o item “sonegação de direitos trabalhistas”.

GRÁFICO 53
Liminares por matéria



6. Do tempo de duração das ações civis públicas

Foi considerado como parâmetro para o cálculo do tempo de duração das ações civis públicas o período compreendido entre a data do seu ajuizamento e o trânsito em julgado da respectiva decisão.

No primeiro grau de jurisdição, a média de duração das ações foi de 445 dias, sendo um mínimo de 18 dias e um máximo de 2.138 dias. Já no segundo grau de jurisdição, a média é bem maior, 708 dias, sendo que o processo que mais rápido foi julgado esperou 220 dias, e o mais demorado aguardou 2.474 dias para receber a decisão do tribunal. Assim, caso não haja percalços, espera-se que uma ação civil pública termine o processo ordinário em

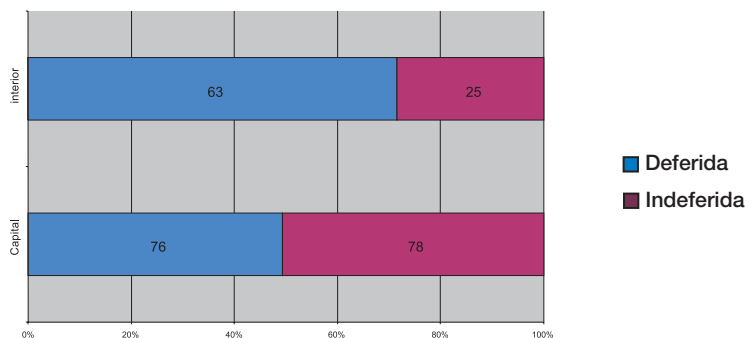
1.110 dias, ou 3 anos e 15 dias, o que é, ainda mais em se tratando de tutela coletiva, que envolve geralmente um grande número de trabalhadores, um tempo realmente muito longo.

Deve-se levar em conta que esse tempo é relativo somente ao período posterior ao ajuizamento da ação até o seu trânsito em julgado, sem se considerar o processo de execução. No entanto, para se ter a real noção do tempo de solução do problema apresentado ao Ministério Público, deve a este ser acrescido o tempo de duração do inquérito ou procedimento investigatório, que, como visto no capítulo anterior, leva, em média, 402 dias da sua abertura até o ajuizamento da ação civil pública, sendo tempo demais realmente para a sociedade esperar por uma solução. Há, ainda, a possibilidade de recurso ao Tribunal Superior do Trabalho, que não foi objeto da pesquisa.

7. Da diferença entre os resultados obtidos nas varas do trabalho no interior e naquelas da capital

Houve grande diferença nos resultados obtidos em ações ajuizadas na capital e naquelas ingressadas no interior. Com efeito, a análise dos resultados, separando-se as varas da Capital e aquelas do interior do Estado do Rio de Janeiro, demonstra que as ações coletivas do Ministério Público do Trabalho são muito mais bem recebidas no interior.

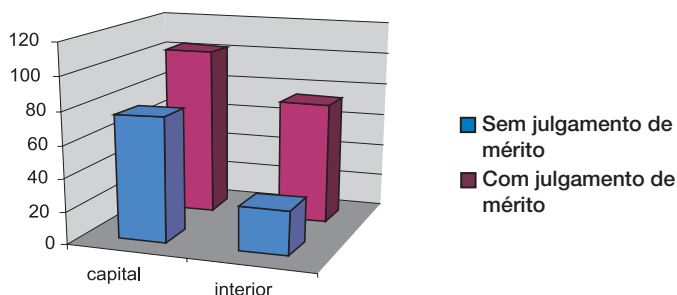
GRÁFICO 54
Liminares concedidas – capital x interior



As varas do trabalho do interior do Estado do Rio de Janeiro concedem liminares em proporção muito maior do que os juízes do Trabalho da capital, como se percebe no Gráfico 54. No interior, 71,6% das liminares apreciadas são concedidas, enquanto na capital somente 49,4% delas dão resultado positivo.

Porém, esse fenômeno não ocorre somente com relação às liminares. Conforme se observa no Gráfico 55, enquanto 42,5% das ações civis públicas ajuizadas na capital são extintas sem julgamento do mérito, no interior esse número cai para 26,7%, ou seja, a própria admissibilidade da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho é maior no interior do que na capital.

GRÁFICO 55
Primeiro grau de jurisdição e extinção sem julgamento de mérito diferenças capital e interior



Isso pode ser explicado por dois fatores, a saber:

1) A proximidade dos juízes do trabalho do interior com as questões postas em juízo pela tutela coletiva. Como são poucas varas em cada cidade ou região, os problemas locais são bem conhecidos dos magistrados, já que sempre aparecem para serem decididos nas lides individuais a eles submetidas. Assim, o magistrado tem mais condições de perceber que a boa solução de um processo coletivo resulta em diminuição das lides individuais e resolução dos problemas dos jurisdicionados. Os juízes da capital, por sua parte, dada a fragmentação das causas ocasionada pela dispersão em dezenas de varas, detêm menor visão do alcance da questão posta em juízo pela ação coletiva.

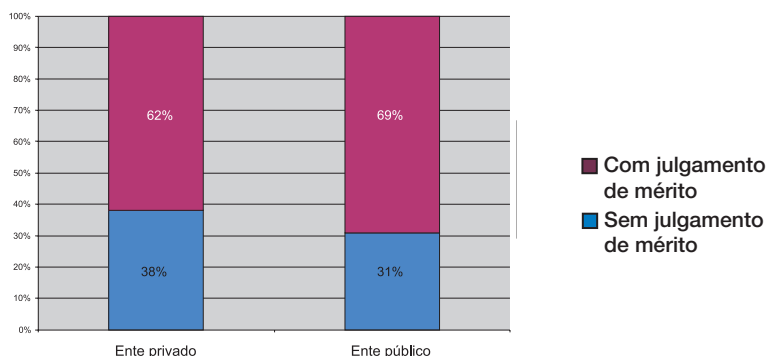
2) Em geral, as varas do interior têm menor demanda, com pautas de audiência mais reduzidas e alto grau de resolução das questões por acordo judicial, gerando mais tempo para a análise de questões mais complexas, como as trazidas pela ação civil pública.

8. Do resultado das ações civis públicas em relação à qualidade dos réus

Em termos de qualidade dos réus, se ente público ou ente privado, algumas diferenças são encontradas nos resultados das ações civis públicas.

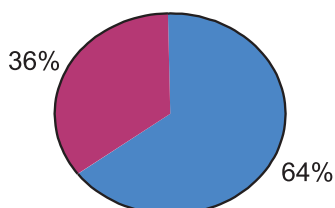
Como podemos ver no Gráfico 56, abaixo, apesar de a diferença ser pequena, há um maior grau de extinção sem julgamento do mérito quando o réu é ente privado do que quando o réu é órgão público.

GRÁFICO 56
Comparação de extinção sem julgamento de mérito entre réus públicos e privados



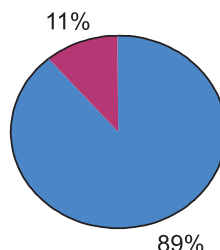
Porém, ao analisarmos as sentenças de mérito, o resultado obtido, classificando-se o réu por sua natureza pública ou privada, é bem ilustrativo. De fato, como se pode perceber na comparação entre os Gráficos 57 e 58, as ações com réus públicos têm melhor resultado no julgamento no primeiro grau de jurisdição, visto que 89% das ações ajuizadas em face de entes públicos recebem procedência total ou em parte, enquanto tal resultado em face de entes privados aconteceu em somente 64% dos casos.

GRÁFICO 57
Entes privados



■ Procedente
■ Improcedente

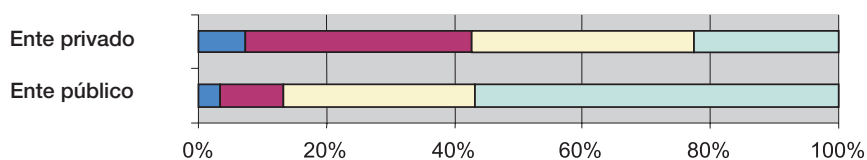
GRÁFICO 58
Entes públicos



■ Procedente
■ Improcedente

O Gráfico 59 demonstra que no segundo grau de jurisdição essa diferença não aparece. Cerca de 75% das ações extintas sem julgamento do mérito pelo primeiro grau de jurisdição, quando o réu é ente público, são reformadas pelo tribunal, enquanto, no caso do réu ente privado, esse número sobe para 83%. Percebe-se, no entanto, que a sentença de primeiro grau que julga o mérito com réu ente público tem sido mantida mais freqüentemente do que quando o ente acionado é privado, por uma pequena diferença (65% no caso do réu ente público e 60% no caso de réu privado).

GRÁFICO 59
Segundo Grau de Jurisdição – decisões segundo a qualidade do réu



■ Mantida a decisão de primeiro grau que extinguiu o processo
■ Reformada a decisão de primeiro grau que extinguiu o processo
■ Reformada a decisão de primeiro grau que julgou o mérito
■ Mantida a decisão de primeiro grau que julgou o mérito



CONCLUSÃO

A atribuição constitucional de novas funções de órgão agente ao Ministério Público do Trabalho foi um divisor de águas na história da instituição.

Após a regulamentação dessas novas funções pela Lei Complementar n. 75/1993, seguiu-se um decênio que registrou uma verdadeira revolução na forma de atuar dos membros do Ministério Público do Trabalho.

A instituição do Ministério Público do Trabalho prontamente assumiu os novos desafios que lhe advieram, decorrentes de suas novas atribuições. Porém, passados mais de dez anos desse período inicial, parece oportuno um momento de reflexão acerca dessa nova fase na vida da instituição. O presente trabalho teve esse propósito, ou seja, permitir uma visão retrospectiva, com base em dados concretos, sobre o primeiro decênio de atuação de seu órgão agente na defesa de interesses coletivos.

Assim, tomando como amostra a unidade do MPT no Rio de Janeiro, a primeira e importante descoberta é a de que não se tem tido na instituição, de uma forma geral, a preocupação com o levantamento permanente de dados estatísticos. Os dados oficiais atualmente existentes – bastante precários, diga-se – têm sido compilados, sobretudo, para um suporte ao trabalho da Corregedoria. Uma política de manutenção permanente de dados sobre a atuação do Ministério Público deveria levar em conta, em primeiro lugar, a transparência que uma instituição republicana deve manter perante os cidadãos. Observe-se que, como foi mencionado na introdução, para se chegar aos dados que permitiram a realização dessa pesquisa, foi necessário compulsar um a um cerca de quatrocentos processos ajuizados no período examinado, pois inexistia uma sistematização de informações sobre as ações civis públicas, quer no Ministério Público do Trabalho, quer na Justiça do Trabalho.

A administração do Ministério Público do Trabalho, empenhada em elaborar “políticas institucionais”, com o estabelecimento de metas prioritárias e formas específicas de defesa dos direitos sociais dos trabalhadores, precisa saber com mais precisão de onde provêm as demandas que lhe são apresentadas, quais são os temas que preocupam os seus demandantes, quem são os demandados e qual a natureza da resposta que o Poder Judiciário vem dando às suas ações. Isso tanto é mais urgente quando se lembra que o Ministério Público do Trabalho, por se tratar de órgão da União, está organizado em todo o vasto território nacional, interiorizando-se cada vez mais, tendo que dar cabo de conflitos sociais de variadas matizes. Assim, parece oportuno que se estabeleça em todas as unidades do MPT um mesmo padrão de classificação dos feitos e coleta, inserção e tratamento de dados, que permitam chegar a resultados regionais e nacionais, balisadores de políticas locais e gerais.

Quanto aos resultados em si, concluímos também em duas partes; primeiramente tratando da relação do Ministério Público com a sociedade e o Estado e, depois, da resposta do Judiciário.

De início, chamou a atenção dos pesquisadores o alto grau de atuação de ofício no primeiro decênio de vigência da LC n. 75/1993, o que revela que o Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro assumiu suas novas funções com grande entusiasmo institucional, independentemente da lenta percepção da sociedade civil – em particular dos sindicatos – sobre os novos horizontes de acesso à justiça. Ao longo do período pesquisado, no entanto, houve um incremento bastante consistente da vida associativa na provocação do Ministério Público, em curva de crescimento que ao final alcança a atuação de ofício.

Os dados obtidos do cruzamento entre a atividade de ofício e a provocada, de um lado, e, de outro, as respectivas matérias objeto da tutela coletiva demonstram que, de um modo geral, os temas de eleição da política institucional do Ministério Público do Trabalho são próximos à agenda da vida sindical e associativa, como se dá nas ações decorrentes da precarização das relações do trabalho. Porém, em algumas questões, a política de atuação “de ofício” do Ministério Público do Trabalho está descolada da escala de prioridades dos interesses sindicais, como se dá notoriamente no caso de contratações irregulares na administração pública e na inserção de pessoas portadoras de deficiência. Em nosso ver, longe de demonstrar que o *parquet* estaria em descompasso com a agenda da sociedade civil, esse resultado demonstra a razão de ser das várias formas de tutela coletiva no

direito processual constitucional brasileiro, com a idéia de uma legitimação “concorrente e disjuntiva” entre o Ministério Público e as associações, ou seja, por meio da jurisdição coletiva, se possibilita tanto a defesa de um interesse público, difuso, não-individualizável (como no conceito americano de *public interest litigation*), representado pelo *parquet*, como a defesa de um interesse de classe, de matiz mais corporativo e particularizável (*class action*). Observe-se que a existência de uma “pauta própria” do Ministério Público (ainda que em muitos pontos comum ao mundo dos interesses) traz implicações do ponto de vista político quanto à legitimação da instituição dentro do sistema democrático. Vale dizer, essa “política institucional” do Ministério Público deve estar sujeita a mecanismos abertos de controle – por exemplo, audiências públicas –, como também, por certo, ao próprio crivo do Poder Judiciário.

Esse protagonismo da instituição, revelado pela atuação de ofício, diz muito do novo perfil do Ministério Público. Além da tradicional posição de agente passivo sob o manto da atuação *custos legis* surge uma nova face, mais dinâmica, comprometida a tornar efetivo o projeto inscrito na Constituição. Essa é uma constante revelada mesmo no campo das relações de trabalho onde tardiamente⁵¹ o Ministério Público passou a incorporar a tendência geral de atuação no campo das demandas coletivas. Basta observar como evoluiu o número de representações e inquéritos, e como foi ampliada sua estrutura física durante o período observado.

O paradoxo desse dinamismo, como denunciado diversas vezes por alguns críticos do protagonismo da instituição⁵², seria o de que, em um contexto de baixos níveis de participação ativa da sociedade, o Ministério Público teria introduzido, sob o rótulo da hipossuficiência e da defesa do interesse público, um elemento desmobilizador, o qual, no limite, comprometeria a pureza das próprias instituições da democracia. Sob esse ângulo, seu ativismo teria como conseqüência a incorporação das agendas da sociedade e sua transformação numa espécie de tutor de uma enorme massa de direitos não realizados. Os dados que foram por nós apresentados, no entanto, não autorizam essa conclusão, tendo em vista a participação crescente dos sindicatos no encaminhamento de demandas ao Ministério Público e a própria constatação de que estes possuem uma agenda própria de demandas.

51. A partir de 1993, quando entrou em vigor sua lei orgânica (Lei Complementar n. 75/1993).

52. Por exemplo, ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. Tese de doutorado – Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo, 2000.

Em um segundo plano, a pesquisa se ocupou da recepção, pela Justiça do Trabalho no Rio de Janeiro, das ações civis públicas ajuizadas pela Procuradoria Regional do Trabalho da Primeira Região no primeiro decênio de vigência da Lei Complementar n. 75/1993, marco regulatório das ações coletivas em matéria trabalhista.

O recorte metodológico adotado pelos pesquisadores revelou-se fundamental para a compreensão do significado do advento das ações coletivas do Ministério Público na Justiça do Trabalho. Isto é, a pesquisa teve como objetivo inicial analisar, separadamente, os dados relativos ao primeiro e ao segundo grau de jurisdição.

De uma forma geral, a Justiça do Trabalho propende a seguir a tendência de “estranhamento” da jurisdição coletiva vivenciada por todo o judiciário brasileiro em relação às novas formas de acesso à justiça representadas pelas ações civis públicas. É notório que, nos primeiros quinze anos após o advento da Lei n. 7.347/1985, a jurisprudência nacional dedicou especial atenção ao tema da legitimação do Ministério Público.

Conforme se pode inferir pelos dados da presente pesquisa, houve uma resistência bastante acentuada dos juízes de primeiro grau em aceitar a legitimação do Ministério Público do Trabalho na proposição de demandas coletivas. O que não deixa de ser um paradoxo, na medida em que a renovação do direito processual civil coletivo brasileiro foi inspirado em modalidades de ações coletivas trabalhistas há muito tempo consolidadas na legislação trabalhista.

De toda sorte, a pesquisa constatou uma importantíssima reversão de tendência na instância recursal, pela ampla acolhida que o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região vem demonstrando em relação à legitimação do Ministério Público do Trabalho. Essa constatação abre uma nova etapa para a evolução das ações civis públicas nos tribunais brasileiros: isto é, a apreciação das questões de mérito trazidas nas ações coletivas, o que, no caso dos processos examinados, revelou profunda sensibilidade do judiciário fluminense em relação às demandas que lhes foram apresentadas pelo *parquet*.

Pela constatação de melhor acolhida das ações civis públicas pelos juízes do interior do Estado do Rio de Janeiro, reputa-se acertado o movimento de “interiorização” atual do Ministério Público do Trabalho, pelo qual os membros do *parquet* estarão mais perto das questões a serem resolvidas e da sociedade que será atingida pela atuação ministerial.

O que se pode depreender como “negativo” nessa nova experiência da jurisdição coletiva é a demora excessiva na prestação jurisdicional. E, bem entendido, quando se faz essa crítica a partir dos dados coligidos, o próprio Ministério Público deve participar dessa reflexão. Isto é, o “tempo do processo”, como assinalado no capítulo 4, item 6, deve levar em conta não apenas o transcurso da ação em juízo até o seu trânsito em julgado, mas também o tempo de duração da fase pré-judicial, no caso os procedimentos investigatórios e inquéritos civis, que permanecem até hoje – ao menos no âmbito do Ministério Público do Trabalho – sem regulamentação específica quanto a seus prazos, situação que certamente contribui para o alongamento da solução concreta para as demandas da sociedade civil, tendo em conta a conseqüente falta de instrumentos de controle e prestação de contas pelos membros da instituição. Quanto a esse último ponto, percebeu-se, no capítulo 3, item 6, que a curva do tempo de duração dos inquéritos é ascendente, ou seja, a tendência é que haja uma demora cada vez maior nos encerramentos de investigações. E a ampliação pura e simples de seus quadros funcionais para acompanhamento dessa tendência de alta seria um sinal de um descompasso que, no limite, pode comprometer sua própria atuação institucional. Parece ser carente, ainda, de uma profissionalização de seus mecanismos de gestão capaz de dar conta de uma crescente ampliação das solicitações que lhe são dirigidas. Sem essa perspectiva, de fato, sobressai o risco de uma atuação rebaixada, como mero apêndice da atuação repressiva do Estado, burocratizado, incapaz de se perceber como organização, com uma missão, valores agregados e com um futuro por construir.

Destarte, propõe-se que a Justiça do Trabalho dê prioridade em seus trâmites às ações coletivas, que tratam de questões que envolvem sempre um grande número de pessoas, além de, por sua própria natureza, ter efeito inibitório nas lesões aos direitos dos trabalhadores.

Da mesma forma, entende-se premente a regulamentação interna, por meio do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho⁵³, dos procedimentos e inquéritos civis, principalmente com relação aos prazos de seu encerramento, bem como é necessário um controle mais de perto pelos órgãos competentes de fiscalizar a atuação administrativa dos membros do *parquet*. Depreende-se também a necessidade de autolimitação com relação aos objetos de investigação, o que já vem acontecendo, conforme recentes

53. Poder normativo previsto no inciso I do art. 98 da Lei Complementar n. 75/1993.

decisões do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, pela utilização do critério de “relevância social⁵⁴” para o processamento de demandas.

Outro desafio que se apresenta para o Ministério Público do Trabalho é a necessidade de se prosseguir no aprimoramento do arcabouço institucional voltado às novas funções institucionais estatuídas pelo artigo 129, III, da Constituição. Os dados coligidos em nosso trabalho demonstram que, quando se deu maior estrutura e importância para a tutela coletiva, maior o grau de sua atuação e visibilidade perante a sociedade. É necessária, portanto, a criação de melhores condições estruturais, tanto em relação às condições de pessoal (em especial a relativa ao número de servidores) quanto às de material. Assim, espera-se a continuação na caminhada do Ministério Público do Trabalho, em especial no Rio de Janeiro, ao seu destino natural e vocação que é a defesa da sociedade pela tutela coletiva de direitos.

54. Assim, só seriam investigadas questões que atingissem certo grau de “relevância social”, seja pelo número de trabalhadores envolvidos, mesmo que potencialmente, bem como as que envolvam questões de grande interesse social.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. 2000. Tese de doutorado – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

ARAÚJO FILHO, Luís Paulo. *Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos interesses individuais homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: _____. *Temas de direito processual*. São Paulo: Saraiva, 1977.

_____. *Ações coletivas: história, teoria e prática*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, n. 12, 1979. Tese apresentada à VII Conferência Nacional da OAB, em abril de 1978.

_____. (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

_____. Significado político, social, e jurídico da tutela dos interesses difusos. In: _____. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, São Paulo: LTr, n. 3, mar. 1992.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. Um pouco de história do Ministério Público do Trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, São Paulo: LTr, n. 13, mar. 1997.

OLIVEIRA, Waldemar Mariz. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos. In: *Estudos sobre o amanhã*. São Paulo: Resenha Universitária, 1978. Caderno 2.

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. *Revista da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região*, Rio de Janeiro: Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, dez. 1992.

_____. *Cadernos da Codin*. Rio de Janeiro: Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, n. 1, set. 1994.

SOUTO MAIOR, Jorge Luís. *Direito processual do trabalho: efetividade, acesso à justiça e procedimento*. São Paulo: LTr, 1998.