

A LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NA DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Carlos Henrique Bezerra Leite*

“O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (Norberto Bobbio, *A era dos direitos*).

Sumário: 1 Introdução; 2 Dos direitos sociais aos interesses metaindividuais; 3 Tipologia dos interesses metaindividuais; 4 O moderno sistema de acesso coletivo à justiça e a ação civil pública trabalhista; 5 A função promocional do Ministério Público do Trabalho; 6 A legitimação do Ministério Público do Trabalho para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos e Coletivos; 7 A legitimação do Ministério Público do Trabalho para promover a ação Civil pública em defesa dos interesses individuais homogêneos; 8. Análise de um caso; 9 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo, que na verdade contém pequenos trechos de dissertação pesquisa científica mais abrangente por nós elaborada no mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,¹ tem por objetivo central responder à seguinte indagação: se o art. 129, inciso III, da Constituição Federal só alude gramaticalmente aos interesses difusos e coletivos e se existe um dispositivo específico na Lei Orgânica do Ministério Público da União, que prevê a legitimação do Ministério Público do Trabalho apenas para defender os interesses coletivos, como estender tal legitimação aos interesses individuais homogêneos?

Para satisfazer à indagação, procuraremos, inicialmente, situar os direitos sociais no contexto dos direitos fundamentais. Em seguida, buscaremos o ponto de interseção entre os direitos sociais e os interesses metaindividuais e respectiva tipologia. Mais adiante, analisaremos o problema à luz do movimento universal de acesso à justiça e a função precípua da ação civil pública nesse movimento. Trataremos, no tópico seguinte, da função promocional do ministério público do trabalho na nova ordem constitucional. Prosseguindo, iremos falar da legitimação do MPT em defesa dos inte-

* *Procurador Regional do Trabalho. Mestre em Direito das Relações Sociais (PUC/SP). Doutorando em Direito das Relações Sociais (PUC/SP). Professor Efetivo de Direito do Trabalho da UFES. Membro da Academia Nacional de Direito do Trabalho.*

1. LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *A legitimação do Ministério Público do Trabalho para promover a ação civil pública em defesa dos interesses individuais homogêneos no direito processual do trabalho brasileiro*. Dissertação de Mestrado da PUC/SP. São Paulo: Biblioteca Nadir Gôuvea Kfourri, 2001. A obra será publicada pela Editora LTr e encontra-se no prelo.

DOUTRINA

resses difusos e coletivos. Prosseguindo, trataremos do objeto central da pesquisa, que é a legitimação ministerial para a promoção da defesa dos interesses individuais homogêneos dos trabalhadores. Finalmente, apresentaremos as principais conclusões lançadas no desenvolvimento.

2 DOS DIREITOS SOCIAIS AOS INTERESSES METAINDIVIDUAIS

Os direitos ou interesses metaindividuais, por serem híbridos, possuem ora *status negativus*, ora *status positivus*, rompendo, assim, com as clássicas dicotomias direito público-direito privado e direito-interesse.

A fundamentalidade dos direitos ou interesses metaindividuais é reconhecida em atenção à preocupação dos Estados e da família humana com a qualidade de vida, o desenvolvimento sustentado e integrado da pessoa humana e a preservação da natureza. Eis a razão pela qual a temática dos direitos fundamentais encontra-se intimamente ligada à teoria geral da cidadania. E esta, por sua vez, encontra-se umbilicalmente ligada à preservação e ao respeito da dignidade da pessoa humana.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, rompendo com o perfil liberal e individualista das Cartas que lhe antecederam, exalta a integração harmônica das categorias dos direitos humanos, incluindo os direitos sociais no rol dos direitos e garantias fundamentais, o que veio a ser confirmado, posteriormente, com a ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Surge, assim, ao lado da teoria dos direitos fundamentais, a teoria dos interesses metaindividuais que deita raízes na chamada “questão social”, fruto da “sociedade de massa”, na qual são verificadas inúmeras relações sociais, econômicas e políticas marcadas pelo desaparecimento da individualidade do ser humano, diante da padronização dos comportamentos e das regras de condutas correspondentes.

3 TIPOLOGIA DOS INTERESSES METAINDIVIDUAIS

No ordenamento jurídico brasileiro, os direitos ou interesses metaindividuais, também chamados de supra-individuais, transindividuais,² globais ou novos direitos, constituem gênero cujas espécies são os direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cujos conceitos estão previstos no CDC (art. 81, par. único, I, II e III).

O critério analítico, didático e até exauriente adotado pelo legislador ao conceituar os interesses (ou direitos) difusos e coletivos, não foi estendido aos interesses individuais homogêneos, o que redundou na diversidade de posições na doutrina e na jurisprudência no tocante a esses últimos, residindo aqui os principais obstáculos téc-

2. A rigor, transindividuais são apenas os interesses ou direitos difusos e coletivos. Os individuais homogêneos são os velhos direitos subjetivos, ou seja, são individuais mesmo e apenas por decorrerem de uma origem comum recebem um tratamento processualmente coletivo com vistas à facilitação do acesso ao Judiciário.

nicos e ideológicos que têm impedido ou dificultado o acesso coletivo dos trabalhadores à justiça.

Os interesses difusos e coletivos são, material e processualmente, metaindividuais (ou essencialmente coletivos); enquanto os individuais homogêneos, em razão de serem provenientes de uma causa comum que atinge uniformemente os seus titulares, são apenas processualmente metaindividuais (ou acidentalmente coletivos), pois essa qualidade lhes é atribuída somente para fins de tutela judicial coletiva.

Não apenas as definições de interesses difusos e coletivos, mas, também, a sintética definição de interesses individuais homogêneos, à míngua de tratamento normativo específico (e expresso) e por não se vislumbrar qualquer incompatibilidade, são perfeitamente aplicáveis nos domínios do direito material e processual do trabalho.

De tal modo que a classificação dos interesses metaindividuais guarda relação com o objeto litigioso. Vale dizer, a identificação desses interesses depende da causa de pedir e do pedido deduzidos em juízo, pois um mesmo fato (ou ato) trabalhista pode ensejar uma pretensão difusa, coletiva ou individual homogênea.

4 O MODERNO SISTEMA DE ACESSO COLETIVO À JUSTIÇA E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA

A proteção judicial dos direitos ou interesses metaindividuais, que abrangem os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos, insere-se no chamado “movimento universal de acesso à justiça”.

Esse movimento repudia o formalismo jurídico e preconiza a inserção de outros componentes reais, como os sujeitos, as instituições e os processos, tudo em sintonia com o contexto social, político, social e econômico, o que exige do jurista e do operador do direito o recurso constante a outras ciências, inclusive a estatística, na medida em que estas lhe possibilitarão uma melhor reflexão sobre a expansão e a complexidade dos novos litígios para, a partir daí, buscar alternativas de solução dos mesmos.

O problema do acesso à Justiça não foi relegado ao oblívio pelo nosso ordenamento a partir da Constituição Federal de 1988 que, inovando substancialmente em relação à Carta que lhe antecedeu, catalogou os princípios da inafastabilidade do controle jurisdicional e do devido processo legal no rol dos direitos e garantias fundamentais.

São esses princípios constitucionais que servem de aporte à temática do efetivo acesso, tanto individual quanto coletivo, ao Poder Judiciário brasileiro.

Com efeito, o ortodoxo modelo liberal-individualista, inspirador do CPC e da parte do processo individual da CLT (Título X, Capítulo III), mostra-se, portanto, absolutamente inválido, insuficiente, inadequado e ineficaz para solucionar os novos conflitos civis e trabalhistas de massa.

Daí o surgimento do processo coletivo, também chamado de “jurisdição civil coletiva”, que, diferentemente do processo individual regulado pelo CPC, passou a ser disciplinado, basicamente, pelo sistema integrado de normas contidas na CF, na LACP, no CDC e, subsidiariamente, no CPC.

DOCTRINA

Do mesmo modo, a “jurisdição trabalhista”, com a promulgação da CF (1988), do CDC (1990) e, mais tarde, da LOMPU (1993), passou a ser constituída de três sistemas (ou subsistemas):

a) o primeiro é destinado aos tradicionais “dissídios individuais” utilizados para solução das reclamações (*rectius*, ações) individuais ou plúrimas, sendo seu processamento regulado pelo Título X, Capítulo III, da CLT e, subsidiariamente, pelo CPC, a teor do art. 769 do texto obreiro consolidado;

b) o segundo é voltado para os dissídios coletivos de interesses, nos quais se busca, via Poder Normativo (CF, art. 114, § 2º), a criação de normas trabalhistas aplicáveis às partes figurantes do “dissídio coletivo” e seus representados, sendo seu processamento regulado pelo Título X, Capítulo IV, da CLT e, subsidiariamente, o CPC, por força da regra contida no mencionado art. 769 do texto obreiro;

c) o terceiro e último sistema, por nós chamado de “jurisdição trabalhista metaindividual”, é vocacionado, basicamente, à tutela preventiva e reparatória dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, no campo das relações de trabalho.

Para tornar efetiva a garantia constitucional do acesso dos trabalhadores a essa nova *jurisdição trabalhista metaindividual* é condição necessária a *aplicação a priori* do novo sistema de tutela coletiva integrado pela aplicação direta das normas contidas na CF, LOMPU, LACP e pelo Título III do CDC.

A jurisdição trabalhista metaindividual inverte, assim, a regra tradicional do art. 769 da CLT. Esta, não obstante, continua válida para a implementação dos dois primeiros sistemas mencionados.

Dada a competência da Justiça do Trabalho para conhecer e julgar a ação civil pública, *ex vi* do disposto no art. 83, III, da LOMPU, implica reconhecer que, à míngua de legislação especial disciplinadora, as disposições contidas na LACP e na parte processual do CDC são inteiramente aplicáveis a este tipo de ação coletiva nos domínios do direito processual do trabalho.

Paralelamente à massificação dos meios de produção e de distribuição, nos quais o trabalho humano avulta imprescindível, multiplicaram-se não só os direitos sociais dos trabalhadores, mas, também, os problemas sócio-econômicos do mundo do trabalho, como o desemprego em todas as suas manifestações; a exclusão social; a dispensa massiva de trabalhadores dos respectivos empregos; o aviltamento dos salários; o descumprimento generalizado da legislação trabalhista; o crescimento do trabalho informal; a flexibilização *in pejus* (ou desigualmentação); a automação; a terceirização; as discriminações de toda ordem, por motivo de idade, de opção sexual, de estado civil, de raça; a exploração do trabalho infante-juvenil; o descuido reiterado com o meio ambiente de trabalho, etc.

Diante desses inúmeros problemas, o trabalhador isolado apresenta-se fragilizado para vindicar efetivamente seus direitos sociais, mesmo porque no Brasil não há um sistema adequado de proteção da relação de emprego contra dispensas arbitrária ou sem justa causa.

Isso justifica o fundado receio do trabalhador de que o ajuizamento de uma demanda individual, durante a vigência do contrato de trabalho, implica, via de regra, a perda do emprego.

5 A FUNÇÃO PROMOCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

É, pois, sob o influxo dessa realidade social, econômica, política e jurídica que há de ser examinada a questão da legitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho na temática da defesa dos interesses metaindividuais trabalhistas.

A bem ver, se a atuação do Ministério Público do Trabalho como *custos legis* teve seu apogeu na concepção liberal-individualista que influenciou a formação histórica do direito positivo brasileiro, pode-se dizer que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, instituidora do Estado Social, a atuação como órgão agente passa a ser a sua função institucional mais importante para que ele possa *promover* a defesa dos referidos interesses.

A previsão da ACP na seção constitucional reservada ao Ministério Público, aliada à função promocional que lhe foi cometida, e bem assim à independência institucional e ao presumido preparo técnico dos seus membros, estão a revelar a “sua melhor posição para o ajuizamento dessa ação.”

Isso não impede, contudo, que outros órgãos e instituições, legalmente autorizados, também possam ajuizar a ação coletiva, uma vez que a legitimação na temática dos interesses metaindividuais é concorrente e disjuntiva.

6 A LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

Não obstante a literalidade do art. 83, III, da LOMPU, afigura-se-nos que os métodos de interpretação extensiva, sistemática e teleológica, somados aos aspectos axiológicos decorrentes dos problemas políticos, sociais e econômicos já mencionados, autorizam dizer que o Ministério Público do Trabalho detém legitimação ativa para promover ACP trabalhista que tenha por objeto a defesa tanto dos interesses ou direitos difusos quanto dos coletivos.

Essa legitimação autônoma para condução do processo encontra permissão no sistema integrado pelas normas prescritas na CF (art. 129, III), na LACP, no CDC (arts. 81 *usque* 90; 103 e 104) e na LOMPU (arts. 83, III, e 84 c.c. 6º, VII, d).

Por considerarmos a legitimação autônoma para a condução do processo um *tercium genus*, afigura-se-nos melhor não rotulá-la de “ordinária” ou “extraordinária”, pois isso desaguaria, a nosso sentir, no equívoco cometido pelos que insistem em explicar essa nova modalidade de legitimação *ad causam* por meio do sistema liberal-individualista do CPC brasileiro, inaplicável, como vimos, ao sistema de proteção aos direitos difusos e coletivos.

DOUTRINA

7 A LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO PARA PROMOVER A AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Com relação à ação civil pública para defesa dos interesses individuais homogêneos, o legislador brasileiro foi encontrar inspiração nas *class actions for damages* do direito norte-americano.

Entre os objetivos básicos desse instrumento paradigma, destacam-se:

- a) permitir a aglutinação de diversos litígios individuais numa única demanda;
- b) amenizar algumas das barreiras psicológicas e técnicas que impedem ou dificultam o acesso judicial individual da parte fraca;
- c) desestimular condutas sociais indesejáveis.

Levando em conta tais objetivos, que se identificam no contexto social, econômico, político e jurídico nacional, nosso legislador, adaptando o sistema de *common law* ao sistema de *civil law*, conferiu a legitimação ativa nas ações coletivas destinadas à defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos, não aos indivíduos, mas a algumas instituições, entre elas o Ministério Público.

Tendo em vista que os arts. 129, III, da CF e 83, III, da LOMPU não mencionam, expressamente, os interesses individuais homogêneos, há três teorias que procuram justificar a legitimação *ad causam* do Ministério Público do Trabalho: a restritiva, a eclética e a ampliativa.

A teoria restritiva utiliza apenas a interpretação gramatical dos artigos citados e sustenta, em linhas gerais, a inconstitucionalidade dos mesmos.

A eclética emprega a interpretação sistemática dos artigos 129, III, e 127, da CF, e admite condicionalmente a legitimação do MP, isto é, apenas para defender interesses individuais homogêneos indisponíveis ou que tenham relevância social.

Finalmente, a teoria ampliativa, com a qual concordamos, vale-se da interpretação sistemática, extensiva e teleológica, na medida em que invoca os arts. 129, IX, e 127 da CF, combinados com o art. 1º do CDC. Essas normas aplicadas de forma integrada, autorizam a ilação de que a defesa de qualquer interesse individual homogêneo constitui matéria de ordem pública e de interesse social, cuja defesa se amolda ao perfil institucional do Ministério Público.

Um quadro sinóptico facilita a compreensão da legitimação do Ministério Público do Trabalho em tema de interesses ou direitos individuais:

Interesses ou Direitos	Legitimação do MPT
Individuais não-homogêneos disponíveis ou “interesses individuais puros”	Não detém legitimação <i>ad causam</i>

DOUTRINA

Individuais não-homogêneos indisponíveis	Legitimação ativa permitida em alguns casos expressamente previstos em lei.
Individuais homogêneos disponíveis	Legitimação ativa permitida, pois os interesses individuais homogêneos dos trabalhadores são direitos sociais (CF, arts. 129, III e 127 <i>caput</i> ; LOMPU, art. 83, III, 6º, VII, <i>d</i> ; LACP, arts. 5º e 21; CDC, arts. 81, par. único, III, 82, I, 91 e 92)
Individuais homogêneos indisponíveis	Legitimação ativa permitida incondicionalmente (CF, art. 129, III, 127, <i>caput</i> ; LOMPU, art. 83, III, 6º, VII, <i>d</i> ; LACP, arts. 5º e 21; CDC, arts. 81, par. único, III, 82, I, 91 e 92)

8 ANÁLISE DE UM CASO

Para demonstrar os equívocos, *data maxima venia*, que têm sido observados no âmbito do Judiciário Trabalhista a respeito da legitimação do Ministério Público do Trabalho para defender interesses individuais homogêneos, trazemos à coleção o seguinte julgado:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Não se verifica a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para propor ação civil pública, objetivando o reconhecimento de despedida sem justa causa de empregados e conseqüentes, ainda que decorrente de um mesmo fato. Não se está diante de direito não individualizável ou não divisível, menos ainda indisponível, pois se discute apenas as conseqüências da participação em greve, ainda mais considerada abusiva. No conceito de direitos individuais homogêneos não se deve deixar impressionar-se pelo número dos interessados, mas sim pela natureza metaindividual do direito. Recurso de revista conhecido e desprovido” (TST-RR 596135/1999, Ac. 2ª T, Rel. Min. Vantuil Abdala, DJ 16.03.2001).

Percebe-se, claramente, que o v. acórdão trata de um recurso de revista emergente de uma ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Trabalho em defesa de interesses individuais homogêneos de empregados que foram despedidos em massa por terem participado em greve considerada abusiva.

O julgado reconhece acertadamente que se cuida de interesses individuais homogêneos, porque “decorrentes de um mesmo fato” (ato patronal de despedida em massa de trabalhadores que participaram de greve), mas equivoca-se ao mencionar que, por não se estar “diante de direito não individualizável ou não divisível, menos ainda indisponível”, o Ministério Público do Trabalho carece de legitimidade *ad causam* para defendê-los.

Vê-se, claramente, que o v. acórdão se afina com a teoria restritiva, razão pela qual, como já apontado, não analisa a questão da legitimação sob o enfoque:

a) da democratização do acesso do cidadão-trabalhador ao Judiciário Trabalhista como direito fundamental;

b) da natureza metaindividual da tutela dos interesses individuais homogêneos que, como já demonstrado, são materialmente individuais mas processualmente coletivos.

A rigor, o decisório sob exame aflora-se em desarmonia com o sistema integrado de acesso à Justiça do Trabalho, impedindo, assim, o exercício pleno da “jurisdição trabalhista metaindividual”, com evidentes reflexos negativos e prejuízos para os trabalhadores e para a sociedade como um todo.

Com efeito, a extinção do processo por ilegitimidade do Ministério Público do Trabalho implicará o ajuizamento de inúmeras ações individuais, o que resultará, à evidência, no aumento do volume de processos no Judiciário Trabalhista³ com todas as conseqüências nefastas que disso resulta para o trabalhador, máxime se consideramos a possibilidade de inúmeras sentenças díspares a respeito do mesmo fato.

Além disso, o custo operacional e financeiro de cada processo redundará em maiores despesas para o próprio Judiciário Trabalhista e, em última análise, para a sociedade que, como é sabido, arcará com a conta final da necessidade de aumento do número de juízes, servidores, imóveis, equipamentos etc.

A Corte poderia até julgar improcedente o pedido, caso tivesse entendido que a participação dos trabalhadores em greve declarada abusiva constituiria justa causa para a dispensa. Mas aí tratar-se-ia não mais de condição da ação (legitimidade ativa), e sim do *meritum causae*.

9 CONCLUSÃO

Como síntese dos principais pontos abordados neste singelo trabalho, apresentamos as conclusões que se seguem.

Os direitos sociais e a respectiva proteção judicial dos trabalhadores integram o elenco dos direitos fundamentais de segunda ou de terceira dimensão, estando, desse modo, compreendidos no moderno conceito de cidadania e esta, por sua vez, guarda estreita relação com o problema do direito ao acesso – individual e coletivo – dos trabalhadores ao Poder Judiciário.

Desse modo, as questões atinentes à legitimação ministerial para defender interesses individuais homogêneos trabalhistas encontram-se indissolúvelmente ligadas à temática da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, isto é, a questões que decorrem da principiologia que fundamenta o próprio Estado democrático de direito brasileiro, cuja guarda foi confiada ao Ministério Público, como um todo, e ao Ministério Público do Trabalho, em particular, pois este, no exercício específico da sua função promocional, tem a missão institucional e permanente de zelar pela defesa ordem jurídica trabalhista e dos direitos ou interesses sociais e individuais indisponíveis dos trabalhadores (CF, art. 127, *caput*).

3. Segundo o próprio TST, cerca de 2 milhões de demandas são ajuizadas anualmente na JT.

DOUTRINA

A defesa, pois, dos direitos ou interesses individuais homogêneos dos trabalhadores enquadra-se perfeitamente na moldura do art. 127 *caput* da CF, seja porque são interesses ou direitos sociais, seja porque são, via de regra, individuais indisponíveis (CLT, arts. 9º, 444 e 468).

Respondendo à pergunta central deste trabalho, é possível dizer que nos domínios do direito processual do trabalho, tanto do ponto de vista da teoria ampliativa quanto do ponto de vista de teoria eclética, o Ministério Público do Trabalho estará sempre legitimado para defender, por via da ação civil pública, os interesses individuais homogêneos dos trabalhadores, ainda que estes sejam materialmente disponíveis.

Afinal, vivemos a era dos direitos, como diz Bobbio. Mas de nada adianta proclamá-los, sem, no entanto, garanti-los.

É preciso, pois, que se instaure entre nós uma nova mentalidade entre os cultores do direito material e processual do trabalho, de modo a que os direitos ou interesses individuais homogêneos deixem de ser mera aspiração do cidadão-trabalhador e se tornem garantia efetiva de acesso à Justiça.