

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO
UMA NOVA PROPOSTA DE ATUAÇÃO COMO ÓRGÃO INTERVENIENTE

Eleonora Bordini Coca
Procuradora do Trabalho lotada na 15ª Região

A atuação do Ministério Público do Trabalho como órgão interveniente é assunto atual na nossa pauta de discussão interna, que aguarda inclusive posicionamento do Conselho Superior, provocado pela Exm^a Procuradora-Geral do Trabalho.

Após muito refletir e estudar a respeito, penso ser este um dos temas mais relevantes para a Instituição, se considerada a enorme e qualificada força de trabalho a ele dedicada, atuando em defesa, por vezes, de interesses que não estão em harmonia com aqueles definidos pela Carta Maior (artigos 127 e 129).

É certo que o Ministério Público do Trabalho tem sua história marcada pela atuação parecerista. Não vou voltar a passados muito remotos. Basta verificar o que fazíamos antes e depois da Carta de 1988. Antes dela, éramos a Procuradoria da Justiça do Trabalho, cujas atribuições estavam definidas no artigo 746/747 da CLT (1943), entre elas: *oficiar, por escrito, em todos os processos e questões de trabalho de competência do Tribunal Superior do Trabalho e dos Tribunais Regionais do Trabalho*.

A mesma disposição foi repetida na Lei 1.341/51, Lei Orgânica do Ministério Público da União, cujo artigo 66 atribuía aos Procuradores do Trabalho a incumbência de *“exarar parecer nos processos de dissídios individuais e coletivos e demais controvérsias, oriundas de relações de trabalho, regidas por legislação especial”*.

Esta tradição estendeu-se por décadas (da CLT até a CF de 1988, foram quarenta e cinco anos, até a LC 75/93, outros cinquenta). Com a Constituição Federal de 1988, passamos, junto com os demais ramos do MP, a órgão constitucional independente, inserido no Capítulo que trata das funções essenciais à justiça, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, gozando de autonomia funcional, administrativa e financeira.

Para tanto, o constituinte nos outorgou vários instrumentos, como: promover, privativamente, a ação penal pública; 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; promover ação de inconstitucionalidade; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua

competência, requisitando informações e documentos para instruí-los; requisitar diligências investigatórias.

Por fim, atribuiu-nos o exercício de outras funções desde que previstas em lei e “compatíveis com sua finalidade, SENDO-LHE VEDADA A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E A CONSULTORIA DE ENTIDADES PÚBLICAS.” (artigo 129, IX, CF, sem destaque no original).

A vedação citada, num primeiro momento, parecia desnecessária, diante da clara incompatibilidade entre a representação judicial de entidades públicas e o dever de defesa da sociedade, mesmo porque, não raro, são elas as responsáveis por infrações a direitos transindividuais. No entanto, ela foi importante, na medida em que o Ministério Público, sobretudo o Federal, atuava nos processos em defesa da União.

Como vimos, o artigo 129, em momento algum, falou da atividade intervencionista. Como poderia esquecê-la, vez que para nós (assim como outros ramos do MP) ela significava mais da metade do nosso trabalho?

A falta de expressa indicação não eliminou a atuação *custos legis*, que se insere na hipótese do inciso IX do referido artigo 129, ou seja, nas “outras funções que lhe forem atribuídas, desde que compatíveis com a sua finalidade...”.

“Compatíveis com sua finalidade” não de ser entendidas as atribuições que busquem salvaguardar os bens protegidos pelo artigo 127 da Constituição.

Em outras palavras, a Carta de 1988 trouxe significativa alteração no objetivo da intervenção. O interesse público a exigir a participação processual do Ministério Público pressupõe a existência da norma nesse sentido, que deve necessariamente estar em harmonia com as finalidades da Instituição (art. 129, IX, da CF/88).

Não podemos abraçar a tese de que todo processo, por envolver o exercício da jurisdição e a aplicação de normas de ordem pública, merece a participação do *parquet* (há quem a defenda para legislação futura). Não foi este o escopo do legislador e, certamente, isso desaguardaria, ainda que houvesse um aumento extraordinário no quadro de Procuradores, num desvirtuamento da ordem constitucional.

A respeito, lúcida é a lição de Cândido Rangel Dinamarco:

“O Ministério Público é por definição a instituição estatal predestinada ao zelo do interesse público no processo. O interesse público que o Ministério Público resguarda não é o puro e simples interesse da sociedade no correto exercício da jurisdição como tal – que também é uma função pública – porque dessa atenção estão encarregados os

juízes, também agentes estatais eles próprios. O Ministério Público tem o encargo de cuidar para que, mediante o processo e o exercício da jurisdição, recebam o tratamento adequado certos conflitos e certos valores a ele inerentes. Aceitando a premissa de que a Constituição e a lei são autênticos depositários desses valores, proclama aquela que ao MP incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art 127). São indisponíveis, antes de todos, os direitos e interesses transindividuais qualificados como difusos, coletivos ou individuais homogêneos, cuja transgressão é capaz de trazer abalos mais ou menos sensíveis ao convívio social, ou impactos de massa (Barbosa Moreira)” (Instituições de Direito Processual Civil, Malheiros, pg. 67)

Assim, seja como órgão agente ou como interveniente, precisamos direcionar a nossa atuação para defender os postulados do artigo 127, *caput*, da Constituição Federal (ordem jurídica, regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis).

As duas atuações são igualmente essenciais e importantes. Contudo, qualquer uma delas só se justifica para proteger o interesse público primário, que se confunde com o interesse da sociedade; não o secundário, voltado para as questões afetas às pessoas jurídicas de direito público.

Todos devem conhecer o pensamento do festejado Prof. Hugo Nigro Mazzilli, um dos primeiros a dar destaque à diferenciação:

“Essa distinção evidencia que nem sempre está a coincidir, respectivamente, o interesse primário com o secundário. E é pelo primeiro deles que deve zelar o Ministério Público. Nesse sentido, o interesse público primário (bem geral) pode ser identificado com o interesse social, o interesse da sociedade ou da coletividade, e mesmo com os mais autênticos interesses difusos (o exemplo, por excelência, do meio ambiente)” (Regime Jurídico do Ministério Público. Saraiva, 1993, p. 60).

Acolher essa premissa, que me parece a constitucionalmente correta, significa interpretar toda a legislação inferior, inclusive nossa própria Lei Complementar 75/93, modificando posturas até então adotadas.

Em particular, no que se refere às pessoas jurídicas de direito público, apesar da atividade parecerista inquestionável até meses atrás, não há como ignorar o movimento iniciado na Instituição. As cotas exaradas em processos relativos a interesses patrimoniais em que o Estado é parte, na verdade, refletem uma jurisprudência sedimentada há muitos anos pelo Superior Tribunal de Justiça.

Há tempos que a Justiça Comum afirma a ausência de interesse público a justificar a intervenção do *parquet*, pela qualidade da parte, quando em um dos pólos da ação está a pessoa jurídica de direito público. Nesse sentido, são inúmeros os julgados. A própria Súmula 189 do Superior Tribunal de Justiça é um exemplo¹. Como ensina Emerson Garcia:

“A jurisprudência hoje sedimentada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça é fruto de uma interpretação prospectiva do texto constitucional, o que resultou em um redimensionamento das funções institucionais do Ministério Público, com a conseqüente adequação dos novos influxos sociais trazidos pela Carta de 1988. Ainda que o Ministério Público, em passado recente, tenha exercido a representatividade judicial da Fazenda Pública ou mesmo atuado, como órgão interveniente, em toda e qualquer demanda na qual esta se fizesse presente em um dos pólos da relação processual, isto não mais se adequa (ajusta) ao atual perfil da Instituição. Com efeito, além de lhe ser vedada a consultoria e a representação judicial das pessoas jurídicas de direito público (artigo 129, IX, da CR/1988), sua atuação haverá de ser direcionada à preservação dos valores contemplados no art. 127, caput, da Constituição da República (...). O interesse público primário, como se sabe, não guarda similitude com o interesse público secundário, sendo este inerente às pessoas jurídicas de direito público, ainda que, não raras as vezes, dissonante dos interesses da maior parte do grupamento” (MINISTÉRIO PÚBLICO, Organização, Atribuições e Regime Jurídico – Editora Lumen Juris – 2005 - pg. 321)

De maneira mais enfática posiciona-se o eminente processualista Cândido Rangel Dinamarco:

¹ É desnecessária a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais.

“O Ministério Público tem o encargo de patrocinar os interesses públicos primários, que remontam à sociedade como tal e a seus valores – e não os secundários, cujo titular é o Estado pro domo sua, ou seja, como pessoa jurídica. Ao Ministério Público é categoricamente vedado o patrocínio de entidades estatais (art. 129, IX). Constitui aberração a intervenção do Ministério Público em causas nas quais é parte uma entidade estatal, só pela presença destas no processo” (ob. cit. pg. 679).

Se houve um equívoco ou uma omissão proposital do Presidente da República ao não vetar o referido inciso XIII, do artigo 83, da LC 75/93, apesar de tê-lo feito em relação ao artigo 6º, XVI, com disposição semelhante (intervenção em todos os feitos e em todos os graus), é certo que as razões de veto continuam inteiramente aplicáveis ao nosso caso. Àquela época, consignou Sua Excelência:

“O dispositivo amplia em demasia o conceito de interesse público, previsto no art. 82, III, do CPC.

Tratando-se de tema estritamente processual, deve ser deixada ao Poder Judiciário a interpretação do alcance da norma já existente no Código Próprio.

Ademais, a disposição inviabiliza o exercício das outras relevantes atribuições do Ministério Público, pois isso representaria impor ao Ministério Público o dever de tomar conhecimento de todas as causas em andamento – e não só na Justiça Federal – em que a União e os Estados Federados e municípios e suas descentralizações com personalidade de direito público – vale dizer suas autarquias – fossem partes” (grifos acrescentados).

Portanto, para compreender o alcance do referido inciso XIII, faz-se necessário conjungá-lo com a Constituição Federal de 1988.

A intervenção, no segundo e terceiro graus, em todos os feitos em que o Estado é parte, permite-nos identificar possíveis transgressões constitucionais que venham a prejudicar a sociedade. Como exemplo, temos a não observância do amplo acesso ao serviço público (artigo 37, II), cuja intervenção se fará necessária, assim como a atuação coletiva na busca da adequação da conduta. Neste caso, aparece, exatamente, a coincidência entre o interesse público primário com o secundário. Contudo, ao lado dele,

existem tantos outros que mostram a desnecessidade da intervenção, como: processo que envolve pedidos de pagamento de parcelas patrimoniais, sem qualquer conotação transindividual.

A situação que nos deparamos hoje não é incomum se avaliarmos o que se deu, décadas atrás, quando o Ministério Público Estadual deixou de intervir nos feitos de jurisdição voluntária em que estava em discussão direito patrimonial de pessoas capazes.

Havia, ali, um conflito entre o artigo 1105 do Código de Processo Civil, que ordenava a intervenção em todos os feitos de jurisdição voluntária, e o artigo 82 do mesmo diploma, que a limitava aos casos em que presente o interesse público.

A jurisprudência predominante, como não poderia ser diferente, acolheu a tese da interpretação sistemática, autorizando a participação do Ministério Público somente se presentes as hipóteses do artigo 82. Para ilustrar, cito a seguinte ementa do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSO CIVIL - PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DE JURISDIÇÃO VOLUNTARIA. EXTINÇÃO DE CONDOMINIO PELA VENDA DE COISAS COMUNS. NÃO-OBIGATORIEDADE DA INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.ART. 1.105, CPC. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA COM O ART. 82,CPC. PRECEDENTE DA TURMA. RECURSO PROVIDO.

I - INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA RECOMENDA QUE SE DÊ AO ART. 1.105, CPC, INTELIGÊNCIA QUE O COMPATIBILIZE COM AS NORMAS QUE REGEM A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, ESPECIALMENTE AS CONTEMPLADAS NO ART. 82 DO DIPLOMA CODIFICADO.

II - A PRESENÇA DA INSTITUIÇÃO NOS PROCEDIMENTOS DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA SOMENTE SE DA NAS HIPÓTESES EXPLICITADAS NO RESPECTIVO TÍTULO E NO MENCIONADO ARTIGO 82”
(RESP 46770, RELATOR MINISTRO SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, 4ª Turma, DJ 17/03/97, p 7505)

. O mesmo raciocínio aplica-se ao nosso caso concreto. Devemos buscar uma interpretação que compatibilize o inciso XIII do artigo 83 da Lei Complementar 75/93 com os artigos 127 e 129 da Constituição da República.

Também não podemos manter a postura atual, salvo melhor juízo, voltada para a defesa do patrimônio público.

Data venia, o inciso III do artigo 129 da Constituição, que menciona a proteção do patrimônio público, ao mesmo tempo, diz que isso ocorrerá por meio de inquérito civil ou ação civil pública.

O patrimônio público descrito pelo artigo 129 não se confunde com as finanças públicas. Ele também possui uma conotação coletiva.

Se a Administração está sendo corretamente defendida por meio de seus procuradores, em processos cuja discussão se restringe a pagamento de verbas contratuais, sem qualquer fato que transcenda a individualidade, qual o interesse a ensejar a atuação ministerial? Perfeitamente possível, em casos como tal, o opinativo pelo prosseguimento do feito.

Além dos processos em que o Estado figura como parte, a manifestação nos mandados de segurança é outra hipótese que merece reflexão.

A Lei 1533/51 é contemporânea da Lei 1.341/51, então Lei Orgânica do MPU, época em que a atividade parecerista era a regra e se fazia necessária, ao menos na Justiça do Trabalho, em todos os feitos de 2º grau. Por outro lado, naquele tempo, o Ministério Público Federal representava os interesses da União, o que parece justificar sua vista de todos os mandados de segurança.

O simples fato de a parte classificar um ato como ilegal ou arbitrário não poderá desencadear a manifestação do *parquet*. Não podemos olvidar que, os recursos, não raro, também sustentam que as decisões são ilegais e arbitrárias. E isso nada significa em termos de participação do Ministério Público no processo. Se as partes são capazes e os direitos disponíveis, cabe ao Judiciário, tão somente, apreciar a questão. Sabemos que o mandado de segurança com frequência é utilizado como substituto do recurso. Na Justiça do Trabalho, por exemplo, é muito comum vê-lo na defesa da substituição de um bem penhorado. Se a parte escolhesse a via dos embargos à execução e, posteriormente, o agravo de petição (o que seria correto), o processo nem sequer viria para o MPT. Na hora em que muda o nome da petição, de recurso para mandado de segurança, passa a exigir a nossa presença?

Interessante notar o que ocorreu com o Ministério Público Federal, cujo debate acabou pacificado pela decisão adotada pelo então Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles. Instado por força do artigo 28 do CPP (aplicado por analogia ao processo civil), sua Excelência assim se manifestou:

“Quando o artigo 10, da Lei 1533/91, prescreve a audiência do Ministério Público na ação mandamental por óbvio não o faz direcionadamente, vale dizer, que o Procurador da República sempre adentre ao exame de mérito da postulação, mas sim que, na qualidade de custos legis diga da presença, ou não, de seu interesse na questão e, em caso positivo, passe, portanto, a enunciar seu posicionamento sobre o mérito do que se discute.

(omissis)

A Constituição de 1988 estabelece que Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, a massificação do meios de comunicação, a globalização, a sofisticação das relações de consumo dentre outras. A partir daí, indispensável uma nova exegese às normas de atuação do parquet, em especial no âmbito do processo civil, enquanto custos legis, que tem código de processo civil, art. 83 e inciso e na legislação especial, como a lei de mandado de segurança sua regulamentação.

Com efeito, partindo de uma interpretação sistemática e teológica dos dispositivos constitucionais e infracionais que disciplinam a atuação da Instituição referida conclui-se que apenas quando presente na demanda um interesse público primário, ou qualificado, o diz respeito ao conjunto da sociedade, metaindividuais, exigiria um efetiva participação do Parquet. Essa interpretação é a que melhor atende a norma constitucional do art. 127, caput, dirigindo a atuação do Ministério Público para defesa daqueles interesses realmente relevantes como os sociais e individuais indisponíveis, tomados como critério para definição do conteúdo da norma processual.

Nesse diapasão ensina a boa doutrina: "...O Ministério Público, quando oficiar nos mandados de segurança, o fará em parecer, com a finalidade de defesa dos valores e interesses mencionado no art. 127, e não em defesa da pessoa de direito público de direito público ré na

ação". (Celso Agrícola Barbi, "Do Mandado de Segurança, 7ª edição, Rio de Janeiro: Fonte, 1993, p. 205)".

O Conselho Nacional do Ministério Público, recentemente, destacou a necessidade de se conferir nova interpretação ao artigo 10 da Lei 1533/51, atualizando-o em face da atual CF, ao deixar de conhecer representação apresentada por advogado do Rio de Janeiro contra a atuação de Promotores de Justiça daquele Estado (PROCESSO CNMP nº 0.00.000.000022/2005-92).

Além das situações expressamente abordadas, há outras que demandam reflexão de todos os operadores do direito, sobretudo dos Membros da Instituição, sempre perquirindo sobre a necessidade/pertinência constitucional da intervenção.

Contudo, duas reformas parecem-me possíveis e me fizeram modificar o posicionamento que até então adotei. São exatamente aquelas abordadas neste ensaio, quais sejam: 1) intervenção em processos de pessoa jurídica de direito público, com parecer sobre mérito, nos casos em que há coincidência entre o interesse público primário e o secundário; 2) manifestação pelo prosseguimento do feito nos mandados de segurança em que o debate restringe-se a interesses patrimoniais dos litigantes.

Esst conclusão, insisto, tem por finalidade amoldar-se à Constituição Federal, para que possamos, cada vez mais, bem defender os postulados do artigo 127. Além disso, ela reflete a jurisprudência há anos consolidada pelo Judiciário e vem ao encontro da postura adotada pelos demais ramos do Ministério Público. Penso, inclusive, que podemos voltar a nossa atividade interveniente para o primeiro grau, seja nas causas de interesse de incapazes (artigo 82, I, do CPC, subsidiariamente aplicável c/c 127 da CF) ou quando a natureza da demanda envolver questões que tenham grande repercussão social, cuja decisão poderá influenciar positiva ou negativamente um determinado conflito coletivo (P. ex. casos envolvendo grandes fraudes, cooperativas, trabalho escravo, etc).

Em suma, respeito muito as posições diversas da minha. Mas espero, sinceramente, que este debate e outros que se seguirão possam nos trazer luzes para que a Instituição desempenhe, com mais efetividade e qualidade, a defesa dos interesses da sociedade como órgão interveniente.