

# MINISTÉRIO PÚBLICO/MATÉRIA ESPECÍFICA

---

## O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA JUSTIÇA DO TRABALHO

OSÉ AUGUSTO RODRIGUES PINTO

Professor adjunto IV da Faculdade de Direito da UFBA.  
Titular da Academia de Letras Jurídicas da Bahia  
e da Academia Nacional de Direito do Trabalho.

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. As funções do Ministério Público — 3. Atuação preventiva do Ministério Público Estadual nos conflitos do trabalho. 4. Participação contenciosa do Ministério Público Estadual nos dissídios do trabalho. 5. Natureza, limites e fundamentos para a presença do Ministério Público Estadual na Justiça do Trabalho — 6. O Ministério Público Estadual e a Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho — 7. Conclusões.

### 1. Introdução

Tema digno da maior atenção, no contexto analítico da unidade de fins e de atuação, hoje constitucionalmente alcançada pelo Ministério Público, é o da contribuição que pode dar para a solução dos conflitos do trabalho, cujo substrato social se liga, de modo muito íntimo, às funções e aos objetivos visados pelo *parquet*.

Para compreendê-lo e, compreendendo-o, facilitar-se o alcance de algumas proposições deste trabalho, convém refletir, com Carlos Maximiliano, que o Ministério Público “é órgão do Estado, mas também da sociedade e da lei. Em casos de evidente, incontrastável justiça da causa de litigante particular ou de acusado, o representante do Ministério Público, em vez de hostilizá-lo, ocorre em seu apoio.”<sup>1)</sup>

É indispensável estar-se também atento à concepção unitária firmada na Constituição Federal de 1988 para a assim definida função essencial à Justiça, bem distinta da estabelecida em textos constitucionais anteriores, nos quais era confiada a órgãos integrantes de um dos poderes da República, o Executivo, sob um sentido de compartimentação rígida, conforme pode ser visto na Seção VII do Capítulo VII, da Constituição Federal de 1969, refundida com a emenda 1/69.

<sup>(1)</sup> Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição*, v. I, p. 418, Ed. Freitas Bastos, Rio, 1954.

Segundo já tivemos ocasião de anotar, a unidade agora atribuída ao Ministério Público, resulta na indivisibilidade de suas funções,<sup>2</sup> o que induz o entendimento de que “seus membros formam um só todo, sob uma só direção, podendo os diversos cargos substituírem-se uns aos outros, indiferentemente”.<sup>3</sup>

Logo, conforme também registramos, “a indivisibilidade não se incompatibiliza com a sedimentação mais eficiente da função”,<sup>4</sup> mas retira-lhe a inflexibilidade impeditiva da interação funcional dos seus vários órgãos.

Na abalizada opinião de Ives Granda Martins Filho, unidade e indivisibilidade tiveram em mira congregar o que antes de apresentava como “quatro ramos dispersos, colocando-os sob o comando de uma autoridade comum (o Procurador-Geral da República)”.<sup>5</sup>

A sistemática deste estudo, em seguida a tais considerações preambulares, estará orientada para o exame metódico da participação, legalmente reconhecida e efetivamente desenvolvida, do Ministério Público nos processos de solução das divergências de interesses oriundos da relação individual de emprego e das inequívocas possibilidades de ampliá-la. Isso é explicável e será possível à vista do fundamental papel representado pela instituição, sempre que, ao lado do interesse jurídico apenas individual, concorra interesse social mais alto na preservação de direitos.

## 2. As funções do Ministério Público

Arnaldo Sussekind nos oferece uma visão de notável clareza das funções do Ministério Público em texto que é indispensável transcrever: “O Ministério Público age por três formas: a) como órgão da lei, como representante da lei; b) trazendo a juízo interesses públicos que, nem direta, nem indiretamente, podem ser postos em lide pelo particular; c) em defesa de interesse público relacionado a um interesse particular. Na primeira dessas funções age o Ministério Público imparcialmente. Não defende o interesse do autor ou do réu, mas o interesse público na exata aplicação da norma legal, favoreça a quem favorecer. A lei, para designar essa função, emprega a palavra oficial. A segunda atribuição do Ministério Público é agir na defesa de interesse público que somente por um órgão público pode ser trazido a juízo. Assim, na cobrança das dívidas fiscais. Age como advogado do Estado. A terceira atribuição do Ministério Público a exerce quando intervém em processo por ele iniciado em defesa do interesse público, mas que pelo particular poderia ser posto em discussão. Aí, o órgão do Ministério Público é parte. Parte principal ou litisconsorte. Não é imparcial. Sua atuação há de ser, sempre, favorável à parte a que adere.”<sup>6</sup>

(2) José Augusto Rodrigues Pinto, *Processo Trabalhista de Conhecimento*, p. 105, ed. LTr., S. Paulo, 1993.

(3) Sérgio Andreia Ferreira, *Princípios Institucionais do Ministério Público*, p. 28, 3.<sup>a</sup> ed., do Inst. Flum. de Apoio Fundac. e Empresarial, Rio.

(4) José Augusto Rodrigues Pinto, *ob. e loc. cit.*

(5) Ives Gandra Martins Filho, “A Função do Ministério Público”, in *Rev. LTr.* 53-8/961.

(6) Arnaldo Sussekind, *Instituições de Direito do trabalho*, v. II, pp. 1.176-7, 10.<sup>a</sup> ed., Freitas Bastos, Rio.

Ressalvada, quanto à União, a função de advogar, ou seja, de representar e defender os interesses do Estado, dessas funções do Ministério Público são exercidas, junto à Justiça do Trabalho conforme o mesmo autor, “a primeira e a terceira”.<sup>7</sup> Dentro desta última, “compete à Procuradoria propor reclamação em nome dos maiores de 12 (atualmente 14) e menores de 18 anos, quando não tiverem outros representantes legais”.

É precisamente nessa denominada terceira função que se encaixa a atuação do Ministério Público Estadual, judicial e extrajudicialmente, na solução dos conflitos laborais.

### **3. Atuação preventiva do Ministério Público Estadual nos conflitos do trabalho**

Sabemos todos que o Direito do Trabalho, seja em seus ramos formal ou material, volta-se para a negociação e a pacificação de interesses opostos de classes sociais.

Em conseqüência, estabeleceu-se, na doutrina processual trabalhista, a conciliabilidade como fundamento básico, devendo realizar-se através do estímulo obrigatório à transigência tanto nos dissídios individuais como nos coletivos do trabalho.

Todavia, mesmo antes de se chegar ao dissídio do trabalho, que é, na realidade, a provocação do poder do Estado para apaziguar ou, sucessivamente, impor a solução de um conflito de interesses tornado irremovível pela via negocial privada, a legislação substantiva procura confirmar a negociação ao âmbito de atividade dos próprios interessados, por meio da transação, em seu mais puro sentido de estabelecimento de concessões recíprocas sobre coisa duvidosa.

Ora, em termos realistas é impossível imaginar-se que, no terreno da transação, deixe o empregador de fazer valer seu poder econômico para deformar a manifestação de vontade do empregado no negócio jurídico destinado a pôr fim à relação de emprego, arrancando-lhe concessões nocivas ao interesse negociado.

Atento a essa realidade, tão indesejável quanto inevitável, o legislador trabalhista procurou cercar de especial proteção a vontade de extinguir o contrato pelo empregado.

Originariamente, a legislação voltou-se para o beneficiário da estabilidade por tempo de serviço, sujeitando a validade de seu pedido de demissão à assistência por Juiz do Trabalho. Desse modo, buscou não apenas proteger o empregado, mas, em favor dele, o emprego, objetivo maior de garantia pela estabilidade.

A prática das relações trabalhistas, no entanto, provou que o empregado não assistido, porque não colocado sob a garantia de conservação do emprego, tornava-se vítima fácil e freqüente da pressão econômica do empregador no instante de compor a quitação decorrente da extinção contratual, independentemente de sua causa.

<sup>(7)</sup> Arnaldo Sussekind, op. e vol. cit., p. 1.177.

Desde, portanto, a promulgação da Lei 4.066, de 28.5.62, a validade do ato de quitação, na cessação do contrato individual por prazo indeterminado, passou a ser condicionada à assistência ao empregado.

A prestação da assistência, que determinou a adição sucessiva de parágrafos ao art. 477 da CLT, alterando-lhe a singeleza de origem, abrangeu os aspectos de modo, oportunidade, alcance e atribuição para prestá-la.

No último aspecto, que se envolve mais intimamente com a esfera do presente estudo, a responsabilidade pela assistência foi entregue ao Ministério do Trabalho, em concorrência com o Sindicato representativo da atividade ou categoria profissional.

Num rápido interregno, inaugurado com a Lei 5.562, de 12.12.68 e terminado com o Decreto-lei 766, de 15.8.69, a assistência foi também atribuída à Justiça do Trabalho ou, como se interpretou mais adequadamente, ao Juiz do Trabalho, que viu, desse modo, adida à sua função jurisdicional mais um “penoso encargo que, em verdade, tem caráter acentuadamente administrativo”, como bem assinalou Russomano.<sup>8</sup>

Certo, porém, é que ao longo da mutabilidade de legislação, quanto à atribuição para prestar a assistência ao empregado, um ponto foi mantido intocável, que é o do § 3.º do art. 477 da CLT, hoje assim redigido:

“Art. 477 (*omissis*)

§ 3.º — Quando não existir na localidade nenhum dos órgãos previstos neste artigo, a assistência será prestada *pelo representante do Ministério Público* ou, onde houver, pelo Defensor Público e, na falta ou impedimento destes, pelo Juiz de Paz” (grifamos).

A expressão “Ministério Público” está aí usada com a generalização correspondente à idéia de sua unidade institucional tornada explícita na Constituição de 1988.

Vê-se, então, pela análise da norma, que ela não se dirige ao Ministério Público do Trabalho, posto que a assistência, de natureza supletiva, não é prestada nas sedes de Regiões da Justiça do Trabalho, onde esse órgão tem atuação.

De fato, nessas localidades é óbvia a existência dos órgãos prioritários para a prestação da assistência, que são as delegacias regionais do trabalho ou os sindicatos profissionais.

Desse modo, a atribuição cabe ao Ministério Público Estadual, especificamente através dos Promotores de Justiça.

Sua função assistencial será, então, a de orientar o empregado para uma correta manifestação de vontade, conferindo o cálculo patrimonial de seu direito com o da quitação proposta, em qualquer hipótese (pedido de demissão, despedida motivada ou imotivada ou distrato), e alertando-o a respeito da conveniência ou não de aceitar o negócio jurídico. Esse dever estende-se aos dependentes ou sucessores do empregado, nos casos de caducidade do contrato, por morte deste.

<sup>(8)</sup> Mozart Victor Russomano, *Comentários à CLT*, p. 522, Ed. Forense, Rio, 1982.

Por esse meio integra-se o Ministério Público Estadual na função preservativa de direitos sociais, intimamente ligada à idéia de que a justiça a ser feita ao indivíduo é de tal interesse público que pode levar o órgão ao extremo de defendê-lo contra o próprio Estado.

#### 4. Participação contenciosa do Ministério Público Estadual nos dissídios individuais do trabalho

Além da presença em processo que, segundo se verá, têm natureza administrativa e objetivo de prevenir o dissídio do trabalho, dispõe a legislação processual trabalhista, ainda, sobre a atuação do Ministério Público Estadual no próprio dissídio individual, com natureza contenciosa e visando à solução jurisdicional dos choques de interesse entre empregado e empregador.

Tal presença se faz sentir na prestação da assistência judiciária gratuita estabelecida, em termos trabalhistas, pela Lei 5.584, de 21.8.70.

Esse tipo de benefício, na Justiça do Trabalho, volta-se exclusivamente para o trabalhador sob a forma de encargo do Sindicato representativo de sua categoria profissional, à *fortait* de sua condição de associado. É, pois, rigorosamente adequada a denominação que se lhe dá de assistência judiciária gratuita sindical.

Entretanto, a mesma legislação processual estende esse encargo ao Estado (*lato sensu*), em caráter supletivo, à falta de representação sindical no juízo onde se der o dissídio.

É o que está previsto, de fato, neste termos:

“Art. 17 — Quando, nas respectivas comarcas, não houver Juntas de Conciliação e Julgamento ou não existir Sindicato da categoria profissional do trabalhador, é atribuído aos *Promotores Públicos* ou Defensores Públicos o encargo de prestar a assistência judiciária prevista nesta Lei” (grifamos).

Em comentário a respeito da assistência judiciária gratuita sindical, Coqueijo Costa tachou-a de “indeclinável”.<sup>9</sup> Isso quer dizer que o dever supletivo do Estado, através do Ministério Público, que o exercita, subordina-se a igual indeclinabilidade, tão absoluta que não lhe aproveita a excusa que pode ser reconhecida ao Sindicato pelo art. 19 da Lei 5.584/70, conforme assinalou o falecido processualista baiano.

Depreende-se, então, que o Ministério Público Estadual, ao prestar a assistência judiciária gratuita a trabalhadores, em dissídios individuais do trabalho, desempenha a “terceira atribuição” aludida pelo Ministro Sussekind, ou seja, torna-se parte no processo contencioso, coadjuvando o hipossuficiente econômico, no sentido de suprir-lhe ou completar-lhe a capacidade para o processo, em nome de um interesse social maior do que o simples interesse individual.

A obrigação é legal, isto é, provém de norma obrigatória, como os diz Arnaldo Sussekind: “(...) nos termos do art. 1.º do Decreto-lei 7.394, de 4.9.48, cabe aos Promotores Públicos o encargo de promover, assistir e acompanhar as reclamações trabalhistas de empregados, quando nas respec-

<sup>9</sup> Carlos Coqueijo Costa, *Direito Processual do Trabalho*, p. 181, Ed. Forense, Rio, 1986.

tivas comarcas não houver Juntas de Conciliação e Julgamento ou sindicatos da categoria profissional do reclamante”.<sup>10</sup>

## 5. Natureza, limites e fundamento para a presença do Ministério Público Estadual na Justiça do Trabalho

Posta à margem de qualquer dúvida a presença do Ministério Público Estadual na Justiça do Trabalho, importa estudar-lhe natureza, limites e fundamento.

Quanto à natureza, tem ela duas faces alternativas e já mencionadas. A assistência prestada para o ato de quitação, eminentemente extra judicial, é de natureza administrativa e, sobretudo, preventiva do dissídio individual do trabalho. Boa idéia disso nos fornece a redação do § 2.º do art. 477 da CLT:

“Art. 477 (*omissis*) (...)

§ 2.º — O instrumento de rescisão ou recibo de quitação, qualquer que seja a causa ou a forma de dissolução do contrato, deve ter especificada a natureza de cada parcela paga ao empregado e discriminado o seu valor, sendo válida a quitação apenas relativamente às mesmas parcelas.”

A especificação de valor das parcelas denota o caráter preventivo do ato e conseqüentemente, da intervenção do Ministério Público, na tentativa de subtrair a quitação de discussão judicial futura. A limitação do reconhecimento da quitação às parcelas pagas (*rectius*, ao valor das parcelas pagas), mostra a natureza administrativa da intervenção, pois não inibe o exercício do direito de ação, inclusive para obter-se a anulação do ato jurídico, por denúncia de vício do consentimento.

Quanto aos limites de atuação, estão firmemente tracejados na legislação que a autoriza: de um lado, pela enumeração taxativa das hipóteses em que é autorizada (assistência judicial ou extra judicial); de outro, pelo caráter obrigatoriamente sucessivo e supletivo das entidades ou pessoas às quais é atribuída originariamente a função de assistir.

No tocante ao fundamento, é ele de ordem desenganadamente social. Busca-se alcançar, com a presença do Ministério Público Estadual, nas situações em que supre a falta do prestador natural da assistência, a proteção de direitos sociais de titularidade reconhecida a hipossuficientes econômicos e ou incapazes, de modo a facultar-lhes o exercício com todas as garantias de higidez dos resultados.

Esse fundamento carrega em si o papel de defensor da sociedade nos interesses que a esta digam respeito, ainda que tocando diretamente a indivíduos, como está reservado na ordem constitucional para a instituição do Ministério Público.

No exercício supletivo conjugam-se as duas idéias de unidade e funcionalidade: ainda que, naturalmente, cada função do Ministério Público deva ser exercida pelo órgão que corresponda a sua divisão estrutural, sempre que a observância rígida da estrutura deixar a descoberta a proteção de direito cuja integridade interessa ao conjunto social, qualquer de seus órgãos estará autorizado a atuar para atendê-la.

<sup>(10)</sup> Arnaldo Sussekind, ob. e loc. cit., p. 1.177.

## 6. O Ministério Público Estadual e a Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho

Quando tratou das chamadas funções institucionais do Ministério Público, em seu art. 129, a Constituição republicana de 1988 arrolou as de “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”.

Está-se diante de um instrumento novo, em nosso ordenamento jurídico, estimado a dotar de muito maior efetividade e amplitude a atuação do Ministério Público na defesa de interesses que, mesmo sendo racionalmente individuais, traspassam a fronteira do interesse comum ou social.

A matéria a ser abordada neste item, embora não se relacione ou deva estender-se ao estudo da ação civil pública em si, exige algumas rápidas considerações iniciais a seu respeito.

Conforme leciona Arion Romita, fornecendo-nos subsídios para conceituar o que seja Ação Civil Pública, “o tradicional conceito de processo judicial, concebido como conflito entre duas partes com interesses individuais contrapostos, cede espaço à necessidade de solucionar novas formas de conflito, surgidas de reconhecimento de interesses e direitos coletivos, ante a existência da denominada “ordem coletiva” que passou a imperar. Tornou-se imperiosa a criação de novos remédios processuais que, ao lado das garantias individuais, protegem também os interesses coletivos. A ação civil pública é um destes novos remédios.”<sup>11</sup>

Para sustar-lhe o cabimento na Justiça do Trabalho, o conceituado jurista, afirmando que “a ação penal é pública por natureza”, ao passo que a ação civil “é, na sociedade burguesa, basicamente de natureza privada”,<sup>12</sup> parece firmar-se na dicotomia da ação em penal e civil, nesta última estando alcançada a ação trabalhista, por ele, aliás, explicitamente denominada, para o caso, de “ação civil pública trabalhista”.<sup>13</sup>

Com o devido respeito por tão qualificada opinião, ousamos divergir, para considerar que a ação civil e a trabalhista se identificam pela natureza (privada), jamais pela qualificação, pois o que qualifica a ação (civil, trabalhista, penal, comercial etc.) é o conteúdo da relação de direito material a ser investigada e decidida no processo.

Por isso, preferimos ficar com a outra vertente de entendimento, muito bem representada pelo estudo da jovem Procuradora Lélia Guimarães Carvalho Ribeiro, para quem, “se a Justiça do Trabalho só tem competência para dirimir conflitos trabalhistas (art. 114 da CF/88), é óbvio que é incompetente para apreciar litígio cujo objeto tem natureza cível, diante da delimitação da matéria pelo legislador constituinte, no seu art. 129, inc. III, quando atribui legitimação para o Ministério Público “promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública (...)”.<sup>14</sup>

<sup>(11-12-13)</sup> Arion Sayão Romita, “Ação Civil Pública Trabalhista. Legitimação do Ministério Público do Trabalho para Agir”, in *Rev. LTr.*, 56-101/1.165, grifos do autor.

<sup>(14)</sup> Lélia Guimarães Carvalho Ribeiro, “Procuradoria da Justiça do Trabalho — Ação Civil Pública”, in *Rev. LTr.*, 57-03/274.

E acrescenta: “Tanto fazem sentido nossas idéias, que a Ação Civil Pública tem sua origem na Lei 7.347/85, cujo objeto tutelado é o interesse difuso relativo aos Consumidores, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural do País etc., todos voltados para responsabilidades por danos causados ao meio ambiente cuja tutela está situada no Direito Civil ou comum, dizendo respeito aos interesses difusos e coletivos... Ora, bem diferente desse tipo de interesses são os coletivos ou individuais do trabalhador, colocados na área de tutela do direito do Trabalho, para cuja efetiva satisfação e Constituição destinou, no art. 8.º, III, o *sindicato*.”

Tão mais acertado nos parece o raciocínio jurídico desenvolvido por esta última vertente de pensamento, que, no próprio trabalho citado pelo prof. Arion Romita, fornece ele, como exemplos do que chama de Ação Civil Pública Trabalhista situações em que o objeto do direito é o ressarcimento de danos provindos de inobservância de regras concernentes à segurança e higiene do trabalho sobre o meio ambiente ou de apuração de “*ilícitos civis praticados no curso de greve*” (grifamos).

Essa relativamente longa digressão destina-se a firmar nossa posição firmemente contrária à tese de cabimento da Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho.

Uma vez aceita, porém, parece-nos aplicar-se, por extensão analógica, o permissivo de atuação supletiva do Ministério Público Estadual nas ações civis públicas perante a Justiça do Trabalho, nos territórios de jurisdição trabalhistas onde não haja órgão do Ministério Público do Trabalho para ajuizá-las, o mesmo ocorrendo quanto ao Inquérito Civil, nas hipóteses previstas pela Constituição Federal em vigor.

O fundamento de interesse social, para assim se admitir, é exatamente o mesmo, em relação aos interesses difusos ou coletivos, que autorizam a prestação de assistência nos dissídios individuais, em relação aos respectivos interesses.

## 7. Conclusões

A dissertação desenvolvida presta-se às seguintes conclusões:

1. A atuação do Ministério Público Estadual, judicial ou extrajudicialmente, tem amparo em legislação específica e fundamento no interesse social subjacente na solução dos conflitos ou dissídios individuais do trabalho.

2. Essa atuação, extrajudicialmente, tem na natureza administrativa e preventiva dos dissídios do trabalho, em juízo, de assistência ou representação de incapazes no processo, além da assistência judiciária gratuita.

3. A atuação do Ministério Público Estadual será sempre limitada, na Justiça do Trabalho, pelo caráter de supletividade da atuação de entidades ou pessoas destinadas por lei à prestação, administrativa ou contenciosa, da assistência.

4. Se se considerar cabível, na Justiça do Trabalho, a Ação Civil Pública, a ela se aplicam as regras legais de atuação supletiva do Ministério Público Estadual.

(15) Arion Sayão Romita, ob. e loc. cit.