

O PAPEL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOB O ENFOQUE DA REFORMA TRABALHISTA

Carlos Henrique Bezerra Leite¹

Sumário: Introdução. 1. Origem e evolução. 2. Conceito. 3. Objeto e natureza jurídica. 4. A Reforma Trabalhista e o Papel da Ação Civil Pública. Conclusão. Bibliografia Consultada.

Resumo: Este artigo tem por objetivo geral analisar os aspectos propedêuticos sobre a ação civil pública. Como objetivo específico o artigo se propõe a examinar a importância da ação civil pública depois da Lei 13.467/2017, que instituiu a chamada Reforma Trabalhista, no que concerne à sua utilização como instrumento jurídico de controle incidental de constitucionalidade e convencionalidade dos dispositivos da referida lei sob o enfoque da proteção dos direitos humanos e fundamentais metaindividuais dos trabalhadores.

Palavras-chave: Ação civil pública. Direitos Humanos. Direitos Fundamentais. Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017).

Abstract: This article aims to analyze the propaedeutic aspects of public civil action. As a specific objective the article proposes to examine the importance of the public civil action after Rule 13467/2017, which instituted the so-called Labor Reform, regarding its use as a legal instrument of incidental control of constitutionality and conventionality of the provisions of said law under the focus of the protection of workers' human and fundamental metaindividual rights.

Keywords: Public civil action. Human rights. Fundamental rights. Labor Reform (Rule 13467/2017).

¹ Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais (PUC/SP). Professor de Direitos Humanos Sociais e Metaindividuais e Direito Processual do Trabalho da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Desembargador aposentado do TRT da 17ª Região/ES. Advogado e Consultor Jurídico. Titular da Cadeira 44 da Academia Brasileira de Direito do Trabalho. Foi Procurador Regional do Ministério Público do Trabalho (1993 a 2007), Professor Associado da Universidade Federal do Espírito Santo (1993 a 2013) e Diretor da Escola Judicial do TRT/ES (2009 a 2011).

Introdução

O presente estudo tem por objeto analisar a ação civil pública como remédio constitucional e sua utilização no âmbito da Justiça do Trabalho como instrumento de realização dos direitos metaindividuais dos trabalhadores diante da chamada “Reforma Trabalhista”, instituída pela Lei 13.467, que entrou em vigor no dia 11 de novembro de 2017.

1. Origem e evolução

No elenco dos instrumentos jurídicos brasileiros destinados à defesa dos direitos ou interesses metaindividuais e à facilitação do acesso coletivo ao Judiciário destaca-se a ação civil pública.

Prevista, inicialmente, na Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981, cujo art. 3º, III, dispunha: “São funções institucionais do Ministério Público: (...) III – promover a ação civil pública, nos termos da lei”. Era, pois, uma ação exclusiva do Ministério Público.

Em 24 de julho de 1985, o legislador brasileiro editou a Lei n. 7.347, também conhecida por Lei da Ação Civil Pública ou pela sigla LACP. De acordo com a redação original da LACP, o objeto desta ação especial residia apenas na reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico².

Com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, a ação civil pública foi guindada à categoria de garantia fundamental, ampliando-se consideravelmente o seu objeto não apenas para a reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens referidos no parágrafo anterior, mas também para “a proteção do patrimônio público e social” e “de outros interesses difusos e coletivos” (CF, art. 129, III).

². O projeto aprovado no Congresso Nacional e encaminhado à sanção presidencial alargava, no inciso IV do art. 1º, o âmbito da ação civil pública para “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, mas esse inciso recebeu veto do então Presidente da República, José Sarney, que foi mantido pelo Poder Legislativo.

A partir da Carta de 1988, portanto, já havia permissão para o manejo da ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, pois o art. 128, I, da CF não fez – e realmente não faz – qualquer distinção entre os “ramos” do Ministério Público legitimados a promover a ação civil pública³.

Sobreveio o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11-9-1990), cujo art. 110 acrescentou o inciso IV ao art. 1º da Lei n. 7.347/85, restabelecendo, assim, um dos objetivos previstos originariamente no anteprojeto da LACP: a proteção de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.

Mesmo diante da perfeita sintonia entre o CDC (arts. 90 e 110 *usque* 117) e a LACP (art. 21), formando ambos, sem nenhuma ressalva quanto aos órgãos jurisdicionais encarregados de conhecer e julgar a ação civil pública, um sistema integrado de proteção a quaisquer interesses metaindividuais, o certo é que, na prática, foi inexpressiva, durante esse período, a utilização da ação civil pública na Justiça do Trabalho.

Somente a partir de 20 de maio de 1993, quando entrou em vigor a Lei Complementar n. 75, também chamada de Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU, é que, por força do seu art. 83, III, a ação civil pública passou a ser expressamente cabível na Justiça do Trabalho⁴.

2. Conceito

Não há consenso doutrinário acerca do conceito de ação civil pública.

Pensamos que a conceituação deste tipo especial (e não excepcional) de demanda não pode deixar de levar em conta o seu novo perfil constitucional e a sua destinação precípua, qual seja, a de proteger quaisquer interesses coletivos *lato sensu*.

³ Nesse sentido: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *A defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade*. p. 13-14; ROMITA, Arion Sayão. *Sindicalismo, economia, Estado democrático*. p. 238-239; NAZAR, Nelson. *Novas ações judiciais da Procuradoria da Justiça do Trabalho*. p. 206-246. É importante ressaltar que esses dois autores mencionavam apenas a CF e a LACP, sem fazer qualquer referência ao CDC. Em sentido contrário: RIBEIRO, Lélia Guimarães Carvalho. *Procuradoria da Justiça do Trabalho – ação civil pública*. p. 274-276, para quem seria imprescindível a existência de lei específica dando competência à Justiça do Trabalho para conhecer e julgar ação civil pública.

⁴ LC 75/18993, art. 83: Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho: (...) III – promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para a defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Com o escopo de oferecer modesta contribuição para o adequado estudo da matéria, parece-nos factível propor que a ação civil pública é o meio (a) constitucionalmente assegurado (b) ao Ministério Público, ao Estado ou a outros entes coletivos autorizados por lei (c) para promover a defesa judicial (d) dos interesses ou direitos metaindividuais (e).

É o meio (a), aqui empregado no sentido de remédio ou garantia fundamental que propicia, por meio de um “representante adequado”, o acesso dos titulares materiais metaindividuais à prestação jurisdicional.

Constitucionalmente assegurado (b), porque a ação civil pública encontra-se catalogada expressamente na Constituição Federal (art. 129, III), e isso é de extrema importância, uma vez que ela não poderá ser eliminada de nosso ordenamento por norma infraconstitucional.

Ao Ministério Público, ao Estado ou a outros entes coletivos autorizados por lei (c), pois a *legitimatío ad causam* em tema de ação civil pública decorre de expressa previsão na Constituição Federal (art. 129, III e § 1º) ou na Lei (LACP, art. 5º; CDC, art. 82).

Para promover a defesa judicial (d), porquanto a ação civil pública é concebida sob a perspectiva da função promocional do Estado contemporâneo, que cria novas técnicas de encorajamento para que sejam defendidos os interesses sociais, propiciando-lhes adequada tutela jurisdicional.

Dos interesses ou direitos metaindividuais (e), expressões juridicamente sinônimas que exprimem o gênero de que são espécies os interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Com efeito, a expressão “e de outros interesses difusos e coletivos”, prevista no art. 129, III, da CF, comporta interpretação extensiva, isto é, permite ao legislador infraconstitucional catalogar outros interesses, de natureza metaindividual, que considerar socialmente relevantes, como é o caso dos individuais homogêneos.

O conceito ora formulado pode ser transplantado para a ação civil pública cometida ao Ministério Público do Trabalho, desde que acresça no seu objeto a defesa

dos interesses metaindividuais decorrentes das relações jurídicas de trabalho ou de emprego que forem da competência da Justiça Especializada.

3. Objeto e natureza jurídica

A leitura isolada das primeiras normas da LACP pode levar à conclusão apressada de que o fim único da ação civil pública é responsabilizar qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, por danos morais ou patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor estético, artístico, histórico, paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (Lei n. 7.347/85, art. 1º), podendo, para tanto, “ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (art. 3º).

Nessa ordem, seria factível afirmar que, abstraindo-se o conceito genérico de que toda ação possui conteúdo declaratório, a ação civil pública visaria, em linha de princípio, a um provimento jurisdicional de natureza condenatória.

Ocorre que, consoante já ressaltado, a ação civil pública foi guindada à categoria de garantia fundamental dos direitos ou interesses metaindividuais.

Esse seu novo perfil leva em conta não apenas a “reparação”, mas acima de tudo a “proteção” daqueles importantes interesses (CF, art. 129, III).

O vocábulo “proteção” tem significado amplo, nele se compreendendo a prevenção e a reparação, como o fez, de forma explícita, o art. 25, IV, a, da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n. 8.625/93 – ou simplesmente LONMP)⁵.

Não se pode olvidar, no entanto, que o art. 21 da Lei n. 7.347/85, com redação dada pelo art. 117 do CDC, manda aplicar “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”.

Entre as normas que integram o Título III do CDC, está a prevista no seu art. 83, que diz: “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e

⁵ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho*. p. 102.

efetiva tutela”.

A única condição para a sua adequada utilização no processo do trabalho é que a matéria nela tratada tenha conteúdo trabalhista, pois somente assim poderá adequar-se à moldura do art. 114 da CF, que trata da competência da Justiça do Trabalho.

4. A Reforma Trabalhista e o Papel da Ação Civil Pública

Como a ação civil pública é uma garantia ou remédio de natureza constitucional para tutela de direitos ou interesses metaindividuais (difusos, coletivos e/ou individuais homogêneos), salta aos olhos que ela poderá ser utilizada no âmbito da Justiça do Trabalho diante das hipóteses em que o autor dessa demanda coletiva vislumbrar lesão ou ameaça a direitos metaindividuais dos trabalhadores.

Nessa ordem, por meio da ação civil pública poderão ser questionados judicialmente dispositivos da Lei 13.467/2017 que impliquem violação a direitos fundamentais sociais dos trabalhadores que tenham dimensão metaindividual, como nos casos de terceirização fraudulenta de serviços; “pejotização”; fraude à relação de emprego; trabalho autônomo “exclusivo”; limites à autonomia privada coletiva (“negociado x legislado”); quitação anual das obrigações trabalhistas; homologação judicial de acordos extrajudiciais; trabalho intermitente; liberdade sindical; trabalho em condições degradantes ou jornadas de trabalho exaustivas; danos morais coletivos; acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho etc.

Para tanto, a ação civil pública poderá ser manejada como instrumento de controle incidental de constitucionalidade ou de convencionalidade dos dispositivos da Lei 13.467/2017.

Vale lembrar que o controle incidental de constitucionalidade, que pode ser exercido difusamente por qualquer juiz ou tribunal, não fica prejudicado com o ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs) que estão tramitando no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Reforma Trabalhista.

É dizer, a ação civil pública será pertinente para questionar, *incidenter tantum*, inconstitucionalidades da Lei da Reforma Trabalhista que afrontam os Direitos Fundamentais trabalhistas e os princípios do regime de emprego socialmente

protegido, do valor social do trabalho, da dignidade da pessoa humana, da função socioambiental da propriedade e da empresa e da vedação ao retrocesso social.

No tocante ao controle de convencionalidade, a ação civil pública poderá ser promovida para questionar os dispositivos da Lei da Reforma Trabalhista à luz da Declaração Universal de Direitos Humanos, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e demais Convenções Internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização dos Estados Americanos (OEA).

Nessa ordem, e tendo em vista que o STF vem entendendo que tais normas internacionais, quando não aprovadas pelo rito do § 3º do art. 5º da CF/88, têm hierarquia supralegal, porém infraconstitucional, exsurge a possibilidade do controle (direto ou incidental) de convencionalidade, a cargo de qualquer juiz do trabalho ou tribunal regional do trabalho, sendo que última instância, *in casu*, será do Tribunal Superior do Trabalho (TST), a quem caberá a derradeira palavra sobre o controle de convencionalidade, e não o STF, pois a *quaestio iuris* guarda pertinência com interpretação e aplicação de normas de hierarquia infraconstitucional, e não de hierarquia constitucional.

CONCLUSÃO

Como síntese das conclusões tópicas já lançadas no desenvolvimento deste estudo, podemos dizer que a ação civil pública, como remédio ou garantia fundamental, constitui uma das mais importantes ferramentas judiciais para proteção dos direitos fundamentais sociais metaindividuais dos trabalhadores.

Além disso, poderá ser um instrumento eficaz para a interpretação e aplicação, em dimensão metaindividual, dos dispositivos infraconstitucionais, especialmente os da Lei 13.467/2017 (Lei da Reforma Trabalhista), que alterou substancialmente o sistema de proteção juslaboral brasileiro.

Para tanto, os legitimados *ad causam* para a ação civil pública poderão requerer e os órgãos da Justiça do Trabalho deverão declarar, por provocação ou *ex officio*, a

inconstitucionalidade ou a inconveniência dos dispositivos da Lei da Reforma Trabalhista que estejam em desarmonia com as normas (valores, princípios e regras) da Constituição Federal de 1988 e com os documentos (tratados, pactos e convenções) internacionais de proteção ao trabalho digno e decente dos quais o Brasil seja parte.

Bibliografia Consultada

BOBBIO, Norberto. *Dalla struttura alla funzione: nuovi studi di teoria del diritto*. Milano: Edizioni di Comunità, 1977.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G. *Introduction policies, trends and ideas in civil procedure*. In: *Civil procedure, international encyclopedia of comparative law*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Direito processual coletivo do trabalho na perspectiva dos direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2015.

_____. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. *Curso de direito processual do trabalho*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. *Curso de direito do trabalho*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MAZZILI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2013.