

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho

Paulo Jorge Vergini

Monografia apresentada para obtenção do Título de Bacharel
em Direito no Curso de Graduação da Universidade Federal
de Santa Catarina

Orientador: Prof. Alexandre Luiz Ramos

Florianópolis, novembro de 1997

“Um homem inteligente, na minha opinião, é aquele que se chama de tolo pelo menos uma vez por mês.”

Fiodor M. Dostoiévski

Agradecimentos

Ao meu anjo da guarda que nunca me abandona;
à minha noiva Zeni Schwarz cuja ajuda foi essencial a produção desse trabalho;
ao meu irmão Bruno Osmar Vergini pelo grande estímulo e palavras de apoio;
ao professor e orientador Alexandre Luiz Ramos, que orientou-me, sempre com críticas construtivas, na realização deste trabalho;
enfim, a todos que colaboraram, seja com palavras ou atos, para a conclusão desta jornada.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1 - HISTÓRICO	
1.1 Ação Civil Pública na Legislação brasileira.....	05
CAPÍTULO 2 - ASPECTOS GERAIS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	
2.1 Conceitos.....	12
2.2 Objeto da Ação Civil Pública.....	14
2.3 Natureza jurídica da Ação Civil Pública.....	18
2.4 Legitimação das partes e os poderes do Ministério Público.....	19
2.5 Foro e processo.....	22
CAPÍTULO 3 - INTERESSES TUTELADOS PELA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	
3.1 Dos interesses tutelados pela Ação Civil Pública.....	25
3.2 Interesses difusos.....	27
3.3 Interesses coletivos.....	30
3.4 Interesses individuais homogêneos.....	31
3.5 Considerações sobre essa nova gama de direitos.....	35

CAPÍTULO 4 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA JUSTIÇA DO TRABALHO

4.1	Inquérito Civil Público na Justiça do Trabalho.....	37
4.2	A legitimidade do Ministério Público do Trabalho.....	44
4.3	Competência da Justiça do Trabalho para apreciar a Ação Civil Pública e a legitimação do sindicato para sua propositura.....	46
4.4	A Ação Civil Pública e sua nova abrangência.....	48
4.5	A competência da Justiça do Trabalho para a Ação Civil Pública.....	54
4.6	A legitimação ativa do sindicato para a propositura da Ação Civil Pública perante a Justiça do Trabalho.....	57
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
	BIBLIOGRAFIA.....	68

Introdução

A profunda modificação ocorrida no interior da sociedade e do Estado contemporâneo trouxe-nos, como conseqüência, uma transformação nas características dos conflitos ocorrentes no interior de ambos. Se as contraposições de interesses tinham, no Estado moderno, um perfil preponderantemente individualista, agora tem um caráter coletivo em sentido amplo. Também, como efeito desta mudança, alterou-se a noção e as formas de exercício da cidadania, que igualmente, assumem uma feição coletiva.

Essa nova realidade exigiu a criação de novos institutos adequados à resolução dos novos conflitos emergentes ao exercício da cidadania, criaram-se então vários instrumentos para sanar tais dificuldades, dentre os quais a Ação Civil Pública.

Completando-se, hoje, mais de dez anos da existência e aplicação desta ferramenta processual, verifica-se que sua utilização não esta de acordo com a sua potencialidade.

Instrumento eficaz para a proteção dos interesses coletivos - que em sentido genérico, compreendem os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (cf. definição do artigo 81, do Código de Defesa do Consumidor)

- a ação civil pública é, ainda, pouco explorada, seja na justiça comum ou na Justiça do Trabalho.

Com efeito, embora se constitua em instrumento poderoso de proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, vem sendo, pelo menos na Justiça do Trabalho, tímida a sua utilização, restrita, até o presente momento, à iniciativa pioneira do Ministério Público do Trabalho e de algumas entidades sindicais que vislumbram horizonte mais amplo que a simples busca de interesses patrimoniais para os membros de sua categoria.

Essa parcimônia torna a ação civil pública com contornos não definidos no judiciário trabalhista o que impõe aos sujeitos da relação processual uma infinidade de dúvidas e total incerteza sobre as possibilidades do instrumento processual.

No intuito de aclarar as incertezas que ora se impõem sobre a ação civil pública na Justiça do Trabalho, seccionou-se este trabalho em quatro capítulos: o primeiro é um indispensável histórico, da recente criação da ação civil pública em nosso ordenamento jurídico e sua posterior alteração pela Legislação subsequente; no segundo, fazemos um estudo pretendendo fixar os conceitos, de natureza jurídica, objeto, legitimidade *ad causum*, foro e processo, transação e compromisso de ajustamento e diferença entre Ação Civil Coletiva e a Ação Civil Pública, com bases fundamentadas nas doutrinas; no terceiro, procuramos abordar a diferença entre direito e interesses e também os interesses tutelados pela ação civil pública, quais sejam: os interesses

difusos, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos. Este capítulo torna-se essencial em vista de sua importância na sociedade contemporânea. Finalmente, no quarto capítulo, abordamos a ação civil pública dentro da Justiça do Trabalho, mostramos o funcionamento do inquérito civil público dirigido pelo Ministério Público do Trabalho como sendo o principal legitimado da ação civil pública, a legitimidade dos sindicatos para impetrarem-na e a competência das Juntas de Conciliação e Julgamento para receberem, em primeira instância, o instituto processual.

No desenvolver do trabalho, registre-se, algumas dificuldades fizeram-se sentir. Infelizmente - e a constatação é tardia - dedicamos grande parte do tempo ao estudo de vasta bibliografia e, por conseqüência, a exigüidade do que nos restou para escrevê-lo ecoou no resultado final: alguns temas mereciam um desenvolvimento mais acurado de suas várias matizes. Não obstante tal fato, pautamos este trabalho sob o preceito da especificidade, sempre buscando sua correlação num contexto mais amplo, com vistas a permitir ao leitor uma visão abrangente do conteúdo.

Por vezes, a monografia aparenta ter como objeto de estudo apenas a ação civil pública, passando pelos aspectos dos conflitos de trabalho como simples adereço, mas se isto ocorre é conseqüência do fato de que, para nós, os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos originários das relações de trabalho, como o autêntico fruto de uma ciência de sociedade dividida em classes, não podem ser distanciados dos diversos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos presentes na sociedade, seja dos

consumidores, do meio ambiente, pelo fato de que o consumidor não deixa de ser trabalhador e vice-versa e nem estes deixam de ter o direito a um ambiente sadio e equilibrado.

O Direito do Trabalho é o parâmetro de nossos estudos para a compreensão de como os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, com as suas características de afetação simultânea a diversas pessoas, na maioria das vezes indeterminadas, podem e devem ser interpretadas frente ao Direito do Trabalho.

Capítulo 1

Histórico

Ação Civil Pública na Legislação Brasileira

Sabe-se que a primeira referência expressa à locução “Ação Civil Pública”, em sede legislativa, foi feita pela Lei Complementar Federal nº 40 de 14/12/81, que, ao estabelecer as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, dispôs ser função institucional do Parquet a promoção da ação civil pública, nos termos da lei (art. 3.º, III). O legislador paulista, ao editar a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei complementar nº 304, de 28-12-1982), a ela se referiu no art. 41, I, para dizer que a sua promoção se encarta nas atribuições do promotor de justiça Curador Judicial de Ausentes e Incapazes. Mas o anteprojeto originário que ensejou a edição da Lei nº 7.347, de 24-7-1985 foi elaborado por Ada Pellegrini GRINOVER, Cândido Rangel DINAMARCO, Kazuo WATANABE e Waldemar Martiz de OLIVEIRA JÚNIOR que submeteram o mesmo ao I Congresso Nacional de Direito Processual, em Porto Alegre (1983), sendo enriquecido e modificado, especialmente com as contribuições de Barbosa Moreira. Desta feita, foi apresentado, então, à Câmara dos Deputados pelo parlamentar Flávio BIERRENBACH, ocasião em que tomou o projeto o nº 3034/84.

Enquanto isso se dava, o Ministério Público de São Paulo se reunia no XI Seminário Jurídico de Grupos de Estudos (dez. de 1983), para apreciar a tese Ação Civil Pública dos Promotores de Justiça Antônio Augusto Mello de Camargo FERRAZ, Édis MILARÉ e Nelson NERY JÚNIOR. Nesse Seminário, os autores da tese trouxeram à discussão o texto do anteprojeto daqueles eminentes professores paulistas, e, ao cabo do encontro, novas sugestões foram oferecidas pelos participantes do Seminário. Com as modificações introduzidas, o Ministério público de São Paulo apresentou um novo anteprojeto ao Ministério da Justiça. Embora já estivesse em tramitação o Projeto n.º 3.034/84, o Poder Executivo, encampando a proposta do Ministério Público paulista, encaminhou ao Congresso Nacional um novo projeto, que tomou o n.º 4.984/85 na câmara e o n.º 20/85 no Senado. Foi esse último projeto que, tramitando mais celeremente, acabou por receber a sanção presidencial. Para um melhor entendimento da ação civil pública no momento atual necessário se faz sumariar as principais divergências entre o Projeto Bierrenbach e o projeto do Executivo.

O primeiro projeto não utilizava a expressão ação civil pública; sua introdução ocorreu no segundo projeto, devido aos trabalhos dos mencionados promotores paulistas.

Ora, conhecendo o entendimento destes autores, para quem “ação civil pública é o direito conferido ao Ministério Público de fazer atuar, na esfera civil, a função jurisdicional”⁽¹⁾, poderemos concluir que na Lei n.º 7347/85 ação civil pública deveria continuar a ser a ação proposta pelo Ministério Público, ou seja, mais uma vez o enfoque subjetivo, a partir da titularidade ativa.

Entretanto, como a Lei n.º 7347/85 cuidou da Ação Civil Pública para defesa em juízo de interesses difusos e *coletivos por qualquer dos co-legitimados*⁽²⁾ e não apenas pelo Ministério Público, tornou-se necessário questionar se o conceito anterior ainda manteria titularidade ativa do Ministério Público.

Antes de mais nada, posto seja sua função institucional promover a ação civil pública, o Ministério Público não é nem pode ser seu titular exclusivo⁽³⁾. Há muitas funções institucionais do Ministério Público que não lhe são exclusivas, a começar pelo zelo da observância da constituição e das leis. A própria Constituição deixa claro 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”⁽⁴⁾.

Além disso, quando se fala em interesses difusos e coletivos, supõe-se lesão a interesses metaindividuais, de forma que seria impróprio cometer sua

⁽¹⁾ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública.

⁽²⁾ Lei n.º 7.347/85, arts. 1º e 5º

⁽³⁾ Constituição, art. 129, III; Lei Complementar n.º 40/81, art. 3º, III; Lei n.º 8.625/93, art. 25, IV.

⁽⁴⁾ Constituição, art. 129, § 1º.

defesa apenas ao Ministério Público. A partir da Constituição de 1988, ficou expressamente vedado que o Ministério Público detenha legitimidade exclusiva para propositura de quaisquer ações cíveis, inclusive a representação de inconstitucionalidade ou a representação interventiva⁽⁵⁾.

Conforme Hugo Nigro MAZZILLI, diante da Lei n.º 7.347/85, é possível sustentar que:

ação civil pública passou a significar não só a ação proposta pelo Ministério Público, como ainda a proposta por qualquer dos legitimados ativos⁽⁶⁾, desde que seu objeto seja a tutela de um dos interesses nela disciplinados (proteção ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor histórico, estético, artístico, turístico e paisagístico, a interesses difusos ou coletivos ligados à defesa da ordem econômica, ou a quaisquer outros interesses difusos ou coletivos.⁽⁷⁾

Em outras palavras o enfoque passou a ser subjetivo-objetivo, baseado não só na titularidade ativa concorrente (Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações ou associações civis)⁽⁸⁾, como no objeto específico da tutela jurisdicional (a defesa de um interesse coletivo ou difuso).

⁽⁵⁾. Constituição, art. 129, § 1º.

⁽⁶⁾. Lei n.º 7.347/85, art. 5º.

⁽⁷⁾. *Mutatis mutandis, esse conceito alcança as ações coletivas, a que se refere o Código do Consumidor, cujo objeto é ligado à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos relacionados com a defesa do consumidor, considerado de forma metaindividual. (CDC, arts. 81 e 82).*

⁽⁸⁾. O art. 82 do Código do Consumidor ampliou o rol dos legitimados ativos.

Mas se o intento fora abranger todas as ações que versem interesses metaindividuais, propostas por quaisquer dos legitimados ativos, preferível teria sido evitar a referência à expressão ação civil pública, que doutrinariamente sempre quis significar a ação civil proposta pelo Ministério Público. Mais correta, portanto, a terminologia utilizada pelo Código de Defesa do Consumidor que, em vez de referir-se à ação civil pública mencionou, com mais propriedade, a ação coletiva, querendo alcançar a ação para defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, relacionados com a proteção do consumidor, proposta por qualquer dos diversos legitimados ativos que enumerou, entre os quais também o Ministério Público⁽⁹⁾.

Outro ponto de divergência entre os projetos, agora mais importante, consiste em que o Executivo buscou tornar mais abrangente a tutela dos interesses difusos, incluindo a proteção ao consumidor e a outros interesses difusos de que não cuidava o projeto original.

Enquanto a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e ao consumidor subsistiu quando da sanção, a possibilidade de defesa de *outros interesses difusos* ficou prejudicada, pois o dispositivo correspondente foi vetado, embora, anos depois, tenha sido expressamente restabelecido com o advento do Código do Consumidor⁽¹⁰⁾. Aliás, já à vista da Constituição de 1988, o veto presidencial já tinha perdido grande parte da substância⁽¹¹⁾, e seus

⁽⁹⁾. Código do consumidor, arts. 82, 91 e 98.

⁽¹⁰⁾. Cf. art. 110 da Lei n.º 8.078/90 (CDC).

⁽¹¹⁾. Cf. Constituição, art. 129, III.

efeitos finalmente foram aniquilados pelo superveniente Código do Consumidor⁽¹²⁾.

Com efeito, o constituinte já tinha conferido ao Ministério Público a norma residual de atuação em favor de outros interesses difusos e coletivos, que não os especificamente mencionados na Lei n.º 7.347/85⁽¹³⁾. Com as alterações introduzidas pelo Código do Consumidor na Lei da Ação Civil Pública, não só o Ministério Público como os demais co-legitimados passaram em tese a poder defender em juízo qualquer interesse difuso ou coletivo.

O projeto do Poder Executivo disciplinou o sistema de sucessão processual, que no Projeto Bierrenbach era superior, inspirado no sistema da Lei da Ação Popular. O inquérito civil foi uma das boas inovações do projeto do Executivo, e teve tal importância que mais tarde foi acolhido na Constituição de 1988⁽¹⁴⁾. Tal inquérito, presidido pelo Ministério Público, destina-se a apurar previamente a infração a um dos interesses de que cuida a Lei da Ação Civil Pública, para servir de suporte à propositura da ação civil pública ou para a promoção de arquivamento. O controle de seu arquivamento foi disciplinado de forma mais adequada que o do próprio inquérito policial, pois passou a ser feito por um órgão colegiado e não de forma unipessoal pelo Procurador Geral de Justiça.

(12) . Cf. Art. 110 da Lei n.º 8.078/90.

(13) . Norma de extensão ou de encerramento consta agora do inc. IV do art. 1º da Lei n.º 7.347/85 (art. 110 do CDC).

(14) . Constituição, art. 129, III.

Impôs o projeto, afinal levado a sanção, o dever de o Ministério Público assumir a execução, em caso de abandono por parte da associação legitimada.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11-9-90) devolveu à Lei n.º 7.347/85 o campo de abrangência integral, que para ela tinha sido destinado pelo Congresso, antes do veto presidencial. Assim, além de permitir-se a defesa do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio cultural, foi viabilizada a defesa de qualquer outro interesse coletivo ou difuso. Admitiu-se o litisconsórcio entre Ministério Público e o compromisso de ajustamento, e, além disso, foram efetuadas correções e acréscimos ao texto originário da Lei da Ação Civil Pública.

Capítulo 2

Aspectos Gerais da Ação Civil Pública

2.1 Conceitos

A Lei n.º 7.347/85, com as alterações das Leis n.º 8.078/90 e 8.884/94, define a ação civil pública como a ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração da ordem econômica e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Os Juristas⁽¹⁾ MANCUSO, MEIRELLES, MAZZILI e outros, discutem a falha do veto ao inciso IV do artigo 1º da Lei n.º 7.347/85 que estendia a tutela a qualquer outro interesse difuso ou coletivo através da ação civil pública e que, posteriormente, a Lei n.º 8.078/90, mandaram acrescentar através do artigo 110 do inciso IV, estendendo a tutela da ação civil pública a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, teria corrigido aquela falha não restringindo a tutela apenas às hipóteses do artigo 1º da Lei n.º 7.347/85.

⁽¹⁾ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data. MAZZILI, Hugo Nigro. A defesa dos Interesses difusos em juízo. BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. O Ministério Público do Trabalho e a Ação Civil Pública.

Ibraim ROCHA⁽²⁾ define a ação civil pública como “a ação de responsabilidade por danos ou ameaça de danos causados a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Sendo os bens elencados no artigo 1º da Lei n.º 7.347/85 meramente exemplificativos, permitindo o alcance constitucionalmente assegurado.

Hugo Nigro MAZZILLI define que “O primeiro texto legal a mencionar a expressão ação civil pública foi a Lei Complementar Federal n.º 40, de 13 de dezembro de 1981, que cometeu ao Ministério Público a função institucional de “promover a ação civil pública, nos termos da lei”.

Era intuito da Lei limitar as hipóteses de cabimento da ação civil pública a *numerus clausus*, diversamente do que ocorria à promoção da ação penal pública, conferida genericamente ao Ministério Público.

Contudo, o constituinte de 1988 ampliou as hipóteses de cabimento de ação civil pública para o Ministério Público por meio da norma de extensão contida no art. 129, III, e P 1º, da constituição. Hoje, pois, as hipóteses de cabimento de ações civis públicas pelo Ministério Público não mais são *numerus clausus*, entretanto, em matéria cível, o Ministério Público jamais tem legitimação exclusiva para agir. Diversos outros legitimados também passaram a deter poder de iniciativa para a defesa em juízo de quaisquer interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

⁽²⁾ ROCHA, Ibraim. Ação Civil Pública e o processo do trabalho.

Na mesma linha, a Lei n.º 7.853/89 (que dispõe sobre a ação civil pública em defesa das pessoas portadoras de deficiência), a Lei n.º 7.913/89 (que cuida da ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários), a Lei n.º 8069/90 (ECA), a Lei n.º 8.078/90 (CDC), e a própria Constituição negaram legitimidade exclusiva ao Ministério Público para a promoção da ação civil pública.

Desta forma, perdeu sentido o conceito anterior, de ação civil pública como ação de objeto não-penal, promovida apenas pelo Ministério Público.

Ação civil pública, ou ação coletiva, como prefere o Código do Consumidor, passou a significar, portanto, não só aquela proposta pelo Ministério Público, como a proposta pelos demais legitimados ativos do art. 5º da Lei n.º 7.347/85 e do art. 82 do Código do Consumidor, e ainda aquela proposta pelos sindicatos, associações de classe e outras entidades legitimadas na esfera constitucional ou infraconstitucional, desde que tenha como objetivo a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (isto é, confere-se agora um enfoque subjetivo-objetivo, baseado na titularidade ativa e no objeto específico da prestação jurisdicional na esfera cível).

2.2 Objeto da Ação Civil Pública

Na sua redação original, a Lei n.º 7.347/85 incluía em seu campo de proteção a defesa do meio ambiente, do consumidor e do chamado patrimônio

cultural (bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico); posteriormente, passou-se a admitir a defesa em juízo de interesses difusos e coletivos ligados a infrações da ordem econômica, e ainda, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

O anteprojeto oriundo do Ministério Público paulista, convertido no projeto do Executivo, tinha sido mais ambicioso que o texto afinal sancionado. Do projeto de lei - oriundo do Poder Executivo e aprovado nas duas Câmaras - tinha constado, no inciso IV do art. 1º, uma norma de extensão ou de encerramento, pela qual também encontrariam proteção na mesma lei *outros interesses difusos*. Entretanto, tal norma de extensão foi vetada pelo então Presidente da República, sob a alegação de que surgiria insegurança jurídica diante de expressão muito ampla e que ainda não estaria sedimentada na doutrina. Segundo as razões do veto, o chefe do Executivo temeria a “insegurança jurídica decorrente da amplíssima e imprecisa abrangência da expressão *qualquer outro interesse difuso*, a tornar inconveniente, a seu ver, a sanção integral do texto já aprovado nas duas Casas Legislativas, e que - vejam só... - quando por certo entendia o contrário...”⁽³⁾.

Parece, porém, que, em razão das pressões de grupos interessados, na ocasião, em aludido veto, despertou e não se animou o Executivo em dar à sociedade um eficiente instrumento de defesa de interesses difusos em geral, que muitas vezes poderia voltar-se, naturalmente, contra o próprio governo.

⁽³⁾ MAZZILLI, Hugo Nigro, A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. p. 98 e 99.

Embora lamentável o veto, porque frustrou a doutrina e a jurisprudência do acicate de terem de sedimentar os conceitos de proteção aos interesses difusos desde então, mesmo assim a Lei n.º 7.347/85, mesmo da maneira como sancionada, já foi um grande instrumento de defesa da coletividade, e por certo sua boa aplicação estimulou novas pressões da sociedade, agora no sentido de ser estendida a proteção jurisdicional a todos os interesses coletivos e difusos. Isso, afinal, acabou ocorrendo em diversos diplomas legislativos posteriores, como na Lei n.º 7.913/89, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado imobiliário, ou na Lei n.º 7.853/89, que dispõe sobre ação civil pública em defesa das pessoas portadoras de deficiência, e até na Constituição de 1988.

Dessa forma, exatamente aquilo que o chefe do Executivo vetou, o próprio constituinte acabou por conferir ao Ministério Público. Com isso, em parte se resgatou a falta cometida quando da sanção da Lei 7.347/85, quando se pretendia negar à sociedade um instrumento mais amplo de defesa dos interesses transindividuais. A coletividade poderia usá-lo até contra as excessivas retenções de imposto de renda e sua arbitrária devolução; os empréstimos compulsórios inconstitucionalmente fixados; a arbitrária demora da restituição de impostos cobrados a maior; a cobrança indevida de tributos que não exijam prestações específicas; a defesa do contribuinte contra os aumentos dos impostos prediais sem observância de princípios constitucionais; a defesa dos funcionários públicos contra a demora no pagamento de reposições salariais já devidas, que o governo faz quando bem quer,

aproveitando a corrosão da moeda, a reduzir substancialmente seu débito; a defesa dos mutuários do Sistema Financeiro da Habitação contra os aumentos indevidos das prestações, estipulados livremente pelo governo; o insuficiente reajuste dos benefícios atinentes aos aposentados previdenciários, a defesa de interesses, econômicos de categorias operárias; a defesa de interesses dos grandes escândalos financeiros, em face da atuação das entidades governamentais interventoras, assim como outras.

Até antes da Constituição de 1988, em todos esses casos somente por meio da legitimação ordinária era possível a defesa dos lesados; cada um deles, individualmente ou em grupo, defendia seu próprio interesse.

Sensível à necessidade de conferir à coletividade em instrumento para defesa global dos interesses difusos coletivos de categorias de pessoas, e superando o veto lançado quando da sanção da Lei n.º 7.347/85, a legislação mais recente veio alargando o campo de tutela dos interesses metaindividuais. Antes de mais nada, a própria ordem constitucional ampliou a legitimação ativa de sindicatos, associações de classe e do próprio Ministério Público, para alcançar justamente a proteção de interesses globais da coletividade. Depois, diversas leis esparsas ampliaram o objeto da ação civil pública, e em 1990 o Código do Consumidor devolveu à Lei da Ação Civil Pública a amplitude que lhe fora inicialmente destinada permitindo-se a defesa por meio da ação coletiva de *qualquer interesse difuso ou coletivo*.

Com a sanção do Código do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11.09.90), resgatou-se e ampliou-se na inteireza o campo de abrangência da Lei n.º 7.347/85, pois seus artigos. 83, 110 e 117 permitiram, às expressas, a defesa de *qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por meio da ação civil pública*.

2.3 Natureza Jurídica da Ação Civil Pública

Analisando a lei de ação civil pública, levando em conta que a definimos com base no critério dos interesses metaindividuais tutelados, verificamos que possui natureza jurídica de *direito processual*, não verificável apenas pelo corpo de normas de onde provêm que é o Código de Processo Civil, o qual é critério simplista. Mas considerando que o objeto e natureza de texto legal *sub examen* tende a estabelecer o *modus faciendi*, isto é, a instrumentalizar, viabilizar a forma pela qual as categorias, situações e direitos haverão de operar na prática para a tutela de interesses metaindividuais”⁽⁴⁾.

Assim, a Lei n.º 7.347/85 da ação civil pública é predominantemente processual⁽⁵⁾ tanto que a lei preceitua “disciplina a ação civil pública”, e de fato, espraie-se em seu corpo vários dispositivos processuais tais como: foro, pedido, possibilidade de ação cautela, execução, ônus de sucumbência, aplicação subsidiária do CPC⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo.

⁽⁵⁾ Quando acatamos a premissa de que as normas da lei da ação civil pública são predominantemente processuais, não estamos esquecendo de considerar que há pontos de estrangulamento em que ocorrem.

⁽⁶⁾ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública.

2.4 Legitimação das Partes e os Poderes do Ministério Público

A Lei 7.347/85 deu legitimidade ativa ao Ministério público e às pessoas jurídicas estatais, autárquicas e paraestatais, assim como às associações destinadas à proteção do meio ambiente ou à defesa do consumidor, para proporem a ação civil pública nas condições que especifica (art. 5º). É evidente que o Ministério Público está em melhor posição para o ajuizamento dessa ação, por sua independência institucional e atribuições funcionais⁽⁷⁾. Além disso, está isento de custas e honorários no caso de improcedência da demanda. Mas, mesmo que não seja o autor da ação, deverá nela intervir como fiscal da lei (art. 5º, § 1º), e, se, decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, a associação autora não promover a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público (art.15)⁽⁸⁾.

A prioridade do Ministério Público para a propositura da ação e das medidas cautelares convenientes está implícita na própria lei, quando estabelece que “qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que

⁽⁷⁾ A CF, no seu art. 127, define as funções do Ministério Público, esclarecendo que está incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. E, no art. 129, III, lhe dá competência para 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.

⁽⁸⁾ A nova redação do art. 15 concede igual iniciativa aos demais legitimados, Lei 8.078, de 11-9-90 que dispõe em seu art. 82; “Para os fins do art. 100, § único, são legitimados concorrentemente; I - o Ministério Público, II - a união, os Estados, os Municípios e o distrito Federal, III - as entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”(art. 6º). A mesma lei determina, ainda, que os juízes e Tribunais que, no exercício de suas funções, “tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis” (art. 7º), e finaliza concedendo ao Ministério Público a faculdade de instaurar, sob sua presidência, o inquérito civil⁽⁹⁾ ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a dez dias úteis”(art. 8º, § 1º).

Mas esses poderes atribuídos ao Ministério Público para a propositura da ação civil pública não justificam o ajuizamento de lide temerária ou sem base legal, nem autorizam a concessão de liminar suspensiva de obras e serviços públicos ou particulares, regularmente aprovados pelos órgãos técnicos e administrativos competentes, sob a simples alegação de dano ao meio ambiente. A petição inicial há de vir embasada em disposição de lei que tipifique a ocorrência ou o fato como lesivo ao bem a ser protegido, apresentando ou indicando as provas existentes ou a serem produzida no

⁽⁹⁾ Sobre o inquérito civil merece transcrição a seguinte manifestação de José Celso de Mello Filho, quando Assessor do Gabinete Civil da Presidência da República: “O projeto de lei que dispõe sobre a ação civil pública institui, de modo inovador, a figura do inquérito pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito, em suma, configura em procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias. A instauração do inquérito civil não obrigará o Ministério Público ao ajuizamento da ação civil pública, desde que lhe pareçam insuficientes os elementos de convicção coligidos. Os titulares da ação civil pública, as associações, inclusive, possuem legitimidade autônoma para o ajuizamento da ação civil pública. Podem ajuizá-la antes do Ministério Público, ou durante a tramitação do inquérito civil, ou, ainda após eventual arquivamento do inquérito civil”(nota constante do processo relativo ao projeto de que resultou a Lei 7.347/85).

processo, não bastando o juízo subjetivo do Ministério Público para a procedência da ação.

Se o Ministério Público se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o motivadamente e remetendo sua manifestação ao Conselho Superior da Instituição, para a deliberação final e as providências subsequentes (art. 9º, §§ 1º a 4º). Ajuizada a ação, dela não pode desistir o Ministério Público, por ser indisponível o seu objeto, mas, a final, diante das provas produzidas, poderá opinar pela sua procedência ou improcedência, como o faz nas ações populares, cabendo ao juiz acolher ou não sua manifestação. Observamos, ainda, que, se a associação autora desistir ou abandonar a ação, o “Ministério Público assumirá a titularidade ativa” (art. 5º, § 3º).

A legitimação passiva estende-se a todos os responsáveis pelas situações ou fatos ensejadores da ação, sejam pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as estatais, autárquicas ou paraestatais, porque tanto estas como aquelas podem infringir normas de Direito Material de proteção ao meio ambiente ou ao consumidor, incidindo na previsão do art. 1º da Lei 7.347/85 e expondo-se ao controle judicial de sua condutas.

2.5 Foro e Processo

A ação civil pública e as respectivas medidas cautelares deverão ser propostas no foro do local onde ocorrer o dano (art. 2º e 4º). E justifica-se a fixação do foro na comarca em que se der o ato ou fato lesivo ao meio ambiente ou ao consumidor pela facilidade de obtenção da prova testemunhal e realização de perícia que forem necessárias à comprovação do dano. Se, porém, a União, suas autarquias e empresas públicas forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, a causa correrá perante os juizes federais e o foro será o do Distrito Federal ou do da Capital do Estado, como determina a Constituição da República (art. 109, I). Sendo o Estado, suas autarquias ou entidades paraestatais interessados na causa, mesmo que a lei estadual lhes dê Vara ou juízo privativo na capital, ainda assim prevalece o foro do local do dano, pois a legislação estadual de organização judiciária não se sobrepõe à norma processual federal que indicou o foro para a ação civil pública.

Quanto ao processo dessa ação, é o ordinário, comum, do Código de Processo Civil, com a peculiaridade de admitir medida liminar suspensiva da atividade do réu, quando pedida na inicial, desde que ocorram o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*. A liminar não poderá esgotar, no todo ou em parte, o objeto da ação (art. 1º, § 3º, da Lei 8437) e só poderá ser concedida após ter sido ouvido, em 72 horas, o representante judicial da pessoa jurídica de direito público (art. 2º da Lei 8,437/92). Dessa liminar cabe agravo,

interposto pelo réu (art. 12º), e também pedido de sua suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer do respectivo recurso, formulado, a qualquer tempo, pela pessoa jurídica de Direito Público interessada, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública” (art. 12, § 1º). Em virtude do disposto no art. 4º, § 2º, da Lei 8.437/92, o presidente do Tribunal poderá ouvir, previamente, o autor e o Ministério Público, em cinco dias. E a razão daquele pedido está em que muitas vezes, a medida liminar, tolhendo obras, serviços ou atividades essenciais à comunidade, afeta o interesse público e justifica sua cassação até o julgamento final da causa. Do despacho concessivo da liminar cabe agravo regimental para uma das Câmaras ou Turmas Julgadoras, no prazo de cinco dias da sua publicação (art. 12, § 1º, *in fine*).

Outras disposições processuais são estabelecidas pela lei em exame, a saber; a multa cominada liminarmente só é exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento da cominação (art. 12º § 2º); havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal⁽¹⁰⁾; ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados

⁽¹⁰⁾ Este fundo está regulamentado, no âmbito federal, pelo Dec. 92.302, de 16.01.86

(art. 13); o juiz poderá conferir efeito suspensivo a qualquer recurso, para evitar dano irreparável ao recorrente (art. 14).

Capítulo 3

Interesses Tutelados pela Ação Civil Pública

3.1 Dos Interesses Tutelados pela Ação Civil Pública

O estado contemporâneo sofreu alterações teóricas e constitucionais o que levou os antigos conflitos ocorrentes no seio da Sociedade Civil, geralmente de cunho individualista, a tomarem um novo rumo, desta vez de âmbito social-coletivo consequência dos novos interesses que começam a transcender o interesse individual, projetando efeitos para além do psicológico de um indivíduo isolado, estes interesses passam a ser importantes para a manutenção da ordem de uma dada sociedade, e assim o direito busca tutelá-los, deixando, conseqüentemente, de ser meros interesses comuns e assumindo o caráter de interesses jurídicos.

É conhecido o quanto os chamados direitos subjetivos, que sempre foram os interesses jurídicos por excelência e que estão ligados aos interesses privados das pessoas, possuem o instrumental dogmático a sua disposição para a sua tutela.

Mas devido à crescente complexidade de nossa sociedade e dos conflitos nela instalados, tornou-se insuficiente a tutela apenas daqueles

interesses dos grupos, categorias, classes, enfim dos novos sujeitos sociais emergentes de nossa sociedade de massas, afastando-os do limbo jurídico onde se encontravam, conquista das classes menos favorecidas.

Torna-se premente a necessidade da tutela dos interesses metaindividuais, que sempre existiram, mas que ainda não tinham conseguido alcançar a intensidade para merecer a atividade reguladora do direito, através da qual se busca garantir a ordem e a estabilidade das relações jurídicas, pacificando-se os conflitos, elementos essenciais de atuação do direito positivo.

Hugo Nigro MAZZILLI⁽¹⁾ já afirmava que: “interesses ... existiram”⁽²⁾.

Mas é preciso ter presente que tais direitos se manifestavam em tão pequena escala que sequer eram objeto de preocupação dos sistemas jurídicos.

No entanto, o desenvolvimento tecnológico e eletrônico e o superdimensionamento do Estado iniciados ainda no Estado moderno, mas que se consolida e se manifesta mais intensamente no Estado contemporâneo, terminam por estabelecer uma conflituosidade potencial e abrangente, que vem causar um “desequilíbrio conceitual na própria teoria geral do direito”, como diz Péricles PRADE⁽³⁾. Alerta Michelangelo BOVERO que essa modificação

⁽¹⁾ MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo.

⁽²⁾ Desde que o homem, ser social, se organizou em sociedade, passaram a existir certos interesses que não pertenciam a indivíduos determinados, mas, de modo geral, a toda a sociedade. Havia direitos da comunidade, que não eram propriamente direitos subjetivos, já que a comunidade em si mesma considerada não possuía personalidade jurídica, qualquer que fosse o sistema jurídico que estivesse examinando.

⁽³⁾ PRADE, Péricles. Conceito de Interesses Difusos. p. 52. V, também nesse sentido a lição de Francisco Filho. Oliveira Filho, Francisco. “Considerações sobre a Ação Civil Pública”. In, *Jurisprudência Catarinense*, n.º 72, ano XXI - 1.ª trim., 1993, p. 19.

“não se refere simplesmente à diferença de significado histórico que separa as concepções...”⁽⁴⁾. Explicitando melhor: o desequilíbrio conceitual ocorrente no âmbito da teoria geral do direito, com o afloramento e crescimento dos interesses e direitos difusos e coletivos, não é somente uma modificação nos esquemas conceituais, mas corresponde a uma outra concepção sobre os instrumentos destinados à tutela de tais interesses.

É importante, então, fazer-se um estudo, ainda que sintético, sobre tais interesses objeto de tutela da ação civil pública.

3.2 Interesses Difusos

Muito antes de o Código de Defesa do Consumidor estabelecer a definição legal de interesses ou direitos difusos, Péricles PRADE estabelecia o seguinte conceito, que observava ser fixado “em regime de síntese provisória” (...) “interesses difusos são os titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas, ligadas por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passíveis de lesão disseminada entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num quadro de abrangente conflituosidade”⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. Sociedade e Estado na Filosofia Moderna. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. p. 162.

⁽⁵⁾ PRADE, Péricles. Conceito de Interesses Difusos. p. 52.

É também importante lembrar a seguinte lição de Ada Pellegrini GRINOVER, sobre o mesmo tema:

O outro grupo de interesses metaindividuais, o dos interesses difusos propriamente ditos, compreende interesses que não encontram apoio em uma relação-base bem definida, reduzindo-se o vínculo entre as pessoas e fatores conjunturais ou extremamente genéricos, a dados de fato freqüentemente acidentais e mutáveis: habitar a mesma região, consumir o mesmo produto, viver sob determinadas condições sócio-econômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos, etc. Trata-se de interesses espalhados e informais à tutela de necessidade, também coletivas, sinteticamente referidas à qualidade de vida. E essas necessidades e esses interesses, de massa, sofrem constantes

investidas, freqüentemente também de massas, contrapondo grupo versus grupo, em conflito que se coletivizam em ambos os pólos.

...Decorre daí que suas notas essenciais podem ser destacadas, nesses interesses difusos. Uma, relativa à sua titularidade, pois pertencem a uma série indeterminada de sujeitos. Vê-se daí que soçobra o conceito clássico de direito subjetivos, centro de todo o sistema clássico burguês, que investia o indivíduo

do exercício de direito subjetivos, titularizados claramente em suas mãos, e legitimava o prejuízo causado a quem de outro direito subjetivo não fosse titular.

Outra, relativa ao seu objeto, que é sempre um bem coletivo, insuscetível de divisão, sendo que a satisfação de todos, ao mesmo tempo em que a lesão de um indica a lesão de toda a coletividade. Neste sentido, foi

precisamente apontada, por Barbosa Moreira, a indivisibilidade, lato sensu, desse bem .”⁽⁶⁾

A Lei n.º 8.078/90, que dispõe sobre a proteção do consumidor, cujos conceitos e disposições são aplicáveis à ação civil pública em geral, define interesses difusos, em seu artigo 81, § único, I, e o faz da seguinte forma: “ I- interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e legadas por circunstâncias de fato”.

Assim, é importante gizar algumas importantes características que envolvem essa gama de interesses, que exsurtem das definições acima: A) ausência de vínculo associativo entre os lesados ou potencialmente lesados; b) a abrangência de uma cadeia abstrata, indeterminada e aberta, de indivíduos (por isso, direitos ou interesses transindividuais); c) uma potencial e abrangente conflituosidade; d) a ocorrência de lesões disseminadas em massa ; e) vínculos fáticos unindo os interessados ou potencialmente interessados; f) indivisibilidade dos direitos ou interesses.

⁽⁶⁾ GRINOVER, Ada Pellegrini. “A Problemática dos interesses difusos”. In: A Tutela dos Interesses Difusos. Ada Pellegrini Grinover. p. 36-37.

3.3 Interesses Coletivos

Para Péricles PRADE “...Os interesses coletivos são os pertinentes aos fins institucionais de uma determinada associação, corporação ou grupo intermediário, decorrendo de um prévio vínculo jurídico que une os associados, sujeitando-se a regime jurídico portador de características peculiares”⁽⁷⁾.

Ada Pellegrini GRINOVER explica os direitos coletivos da seguinte forma:

Já por interesse coletivos entendem-se os interesses comuns a uma coletividade de pessoas e apenas a elas, mas ainda repousando sobre um vínculo jurídico definido que as congrega. A sociedade comercial, o condomínio, a família dão margem ao surgimento de interesses comuns, nascidos em função da relação-base que congrega seus componentes, mas não se confundindo com os interesses individuais. Num plano mais complexo, onde o conjunto de interessados não é mais facilmente determinável, embora ainda exista a relação-base, surge o interesse coletivo do sindicato, a congregar todos os empregados de uma categoria profissional.⁽⁸⁾

Do ponto de vista legal, o inciso II, do § único, do artigo 81 da Lei n.º 8.078/90, em conceito aplicável a toda e qualquer ação civil pública, não só as

⁽⁷⁾ PRADE, Péricles. Conceito de Interesses Difusos. p. 52.

⁽⁸⁾ GRINOVER, Ada Pellegrini. “A Problemática dos interesses difusos”. In: A Tutela dos Interesses Difusos. Ada Pellegrini Grinover. p. 36-37

destinadas à defesa do consumidor, define: “II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoal ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”.

Os interesses coletivos, conforme se infere das definições acima, possuem as seguintes características; a) são interesses ou direitos transindividuais, na medida em que se manifestam em razão da própria coletividade; b) abrangem uma quantidade de pessoas determinada ou determinável; c) há um vínculo associativo (relação base) entre os interessados ou entre estes e a parte contrária; d) são, também, frutos de uma potencial e abrangente conflituosidade; e) indivisibilidade dos direitos ou interesses.

3.4 Interesses Individuais Homogêneos

O conceito de interesses ou direitos individuais homogêneos foi inserido no sistema jurídico pela norma presente no artigo 81, § único, III, do Código de Proteção e defesa do Consumidor. Sobre tais interesses ou direitos, pouco se discutiu no âmbito da doutrina, que sempre concentrou mais sua atenção nas duas categorias anteriores. Talvez isso se deva ao fato de que, no dizer de James MARINS, os interesses individuais homogêneos não têm a mesma transcendência científica dos interesses coletivos e difusos, pois

significam “apenas um trato coletivo a direitos já (e desde sempre) prestigiados por instrumentos individuais de proteção”⁽⁹⁾ .

Em obra de comentários sobre o Código do Consumidor, os professores Arruda ALVIM, Tereza ALVIM, Eduardo Arruda ALVIM e James MARINS, assim definem tais interesses e direitos:

...são aqueles cujos danos se ostentam com qualidade de ocorrência (=origem) igual, i. e ., danos provocados por uma mesma causa ou em razão de origem comum, entendendo-se, por estas expressões, situações que são juridicamente iguais (quanto a terem origem comum e, pois, tendo em vista que o mesmo fato ou fatos causaram lesão), embora diferentes; na medida em que o fato ou fatos lesivos, manifestaram-se como fatos diferenciados no plano empírico, tendo em vista a esfera pessoal de cada uma das vítimas ou sucessores”⁽¹⁰⁾ .

Igualmente precisa é a seguinte lição de Antônio Herman V. BENJAMIN:

Em outros casos, interesses e direitos tipicamente individuais - isto é, aqueles que se atinam ao indivíduo, não contemplando situações jurídicas em que o sujeito se encontra inserido, encartado em determinado contexto social - perdem sua condição atômica, na medida em que surjam como consequência de um mesmo fato ou ato.

⁽⁹⁾ MARINS, James. Ações Coletivas em Matéria Tributária. In, Revista de Processo, n.º 76...p. 98.

⁽¹⁰⁾ ALVIM, Arruda, et al.. Código do Consumidor Comentado. p. 371.

São por esta via exclusivamente pragmática, transformados em estruturas moleculares, não como fruto de uma indivisibilidade inerente ou natural (interesses e direitos públicos e difusos) ou da organização ou existência de uma relação-jurídica-base (interesses coletivos *stricto sensu*), mas por razões de facilitarão de acesso a justiça, pela priorização de eficiência e da economia processuais, enfim, por criação legal. São por esse ângulo, acidentalmente supraindividuais. Falamos, então, em interesses e direitos individuais homogêneos, área em que, no sistema da *common law*, atua, preponderantemente, a *class action*⁽¹¹⁾.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, § único, III, os define como aqueles “decorrentes de origem comum”.

As principais características que envolvem o conceito de interesse individuais homogêneos: a) cuida de um tratamento coletivo para interesses ou direitos que podem ser perfeitamente defendidos por instrumentos do processo civil tradicional; b) abrange uma série de indivíduos identificados ou identificáveis; c) não há relação base entre os interessados, estando eles ligados pela circunstância de os seus interesses decorrerem de uma causa comum; d) sua proteção também decorre de uma profunda modificação na litigiosidade que se manifesta na sociedade atual.

⁽¹¹⁾ BENJAMIN, Antônio Herman V. “A insurreição da aldeia global contra o processo clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor”. In, MILARÉ, Edis et al. Ação Civil Pública: Lei 7.347/85: reminiscência e reflexões após dez anos de aplicação. p. 96.

Algumas dificuldades, no entanto, permeiam o estudo dos interesses individuais homogêneos. Entre elas, a primeira diz respeito à característica de configurar um tratamento coletivo para a proteção de interesses ou direitos, o que os difere, em certa medida, dos interesses difusos e coletivos. Isso, contudo, não afasta de tais interesses a condição de poderem ser defendidos coletivamente, por força de disposição legal, e a sua função teológica idêntica à daqueles outros interesses ou direitos coletivos, *lato sensu*, ou seja, maior efetividade no acesso à justiça.

A segunda diz respeito ao fato de que, em se tratando de conceito relativamente recente na história jurídica, não encontrou ainda um debate mais consistente, capaz de delinear contornos mais precisos.

No momento de operar com tal classe de interesses, é preciso ter presente um ponto fundamental: assim como os interesses difusos ou coletivos, os individuais homogêneos decorrem de uma mudança profunda operada no interior do Estado e da Sociedade Civil e da necessidade de um efetivo acesso a justiça. Entre os fatores que têm sido apontados pelos autores como óbices ao acesso efetivo à justiça estão, especialmente, o valor das custas judiciais, a possibilidade das partes⁽¹²⁾ e a lentidão dos processos⁽¹³⁾.

Sob outro prisma, é impossível deixar-se de considerar que, em determinadas situações, embora não exista uma relação jurídica-base entre as pessoas que tenham tido lesados certos interesses e ainda que sejam elas

(12) CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. p. 15-26.

(13) SANTOS, Boaventura de Souza. Pela mão de Alice - O social e o político na pós-modernidade. p. 16-170.

perfeitamente identificadas ou identificáveis, a lesão decorrente de uma causa comum pode ser de tal ordem que a busca da tutela de forma individual determine a cada um suportar custas que simplesmente inviabilize a demanda; em outras situações, a parte lesada, considerando suas possibilidades ou as do autor da lesão encontre-se em “desvantagem estratégica” em relação a este; e/ou ainda, que a necessidade das demandas individualizadas são um fator constante de sobrecarga do sistema judiciário e, conseqüentemente, um elemento determinante da demora na prestação jurisdicional.

3.5 Considerações sobre essa Nova Gama de Direitos

Pode-se concluir, da análise até aqui feita, que a partir de determinado momento o convívio social fez aflorar uma série de novos interesses e, portanto, uma conflituosidade muito diversa daquela percebida e enunciada no interior do Estado e da Sociedade clássicos, liberal-individualistas, e determinante dos instrumentos para sua resolução. Os conflitos sociais, até então, foram sempre vistos sob a ótica do conceito clássico do direito subjetivo. É evidente que esta nova conflituosidade alterou totalmente a estrutura formal do Estado e, por conseqüência, do direito. Dito de outra forma, os interesses originados da emergente esfera de conflituosidade de uma ordem jurídica capaz de evitá-los ou resolvê-los. Neste caldo de cultura é que se desenvolveram e passaram a ser objetos de preocupação do sistema jurídico os interesses difusos, coletivos (em sentido estrito) e individuais homogêneos.

São novas categorias de direitos, nascidos exatamente do estado de tensão que se estabelece em razão mesmo da nova forma de inter-relacionamento entre o Estado e Sociedade Civil e pela profunda modificação que ocorre no interior desta, gerando uma outra ordem de conflitos, até então negados ou ignorados pela ordem normativa, fruto, também, da evolução industrial, tecnológica e dos instrumentos de comunicação de massa.

É preciso ter sensibilidade para encarar todos os aspectos da transformação ocorrida na Sociedade e no Estado para perceber a origem e a razão de ser desses novos (do ponto de vista normativo) direitos.

Capítulo 4

Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho

4.1 Inquérito Civil Público na Justiça do Trabalho

Após analisarmos, nos capítulos anteriores os preceitos básicos para entendermos a ação civil pública de um modo amplo, começaremos o estudo da ação civil pública dentro do ramo da Justiça do Trabalho, sua possibilidade e características. Iniciaremos com o estudo do inquérito civil público, por ser a peça que dá início a ação civil pública.

O inquérito civil público e o passo preparatório para instauração da ação civil pública, define-se inquérito civil público como o procedimento do Estado, sob, a direção do Ministério Público, que visa a apurar, a investigar, colher dados a respeito de fatos que envolvam interesses metaindividuais, em que o sujeito passivo da investigação está dentro da categoria dos acusados em geral, existindo a possibilidade de solução ou composição do conflito, manifestando-se como fenômeno superior a mero procedimento, sendo autêntico processo administrativo⁽¹⁾ embora mitigado, tendo o requerido o direito a ser intimado e ouvido em todos os atos para que colabore no sentido

⁽¹⁾ LARENA apud CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito Constitucional. p. 109.

de composição social do processo, sobretudo no sentido de composição voluntária do conflito.

No campo das relações de trabalho, e regulado pela instrução normativa n.º 01/93 da Procuradoria Geral do Trabalho, publicada no Diário da Justiça da União no dia 14 de maio de 1993, tem natureza civil, sendo processo⁽²⁾ não judicial, que além de servir como peça formativa para a triagem das denúncias conhecidas pelo Ministério Público do Trabalho para a propositura de ações civis públicas no campo das relações de trabalho, somente as relevantes resultarão em propositura da ação civil pública, se caso não for possível a solução do conflito na esfera administrativa, cumprindo desta forma papel preventivo e intimidativo.

Possuindo natureza civil, o Inquérito civil público pode acarretar efeitos na esfera penal, por exemplo, no caso de retardamento da prestação de informações ao Ministério Público, dentro do prazo designado, que não pode ser inferior a 10 dias, como previsto no artigo 5º, § único, da Instrução Normativa n.º 01/93/PGT.

O inquérito civil público pode ser aberto mediante solicitação por escrito, que a Instrução Normativa n.º 01/93-PGT denomina denúncia, que pode ser elaborada e protocolizada por qualquer pessoa física ou jurídica, para ser encaminhado ao Procurador-Geral ou Chefe de Regional do MPT, e que

⁽²⁾ Fazemos a ressalva de que se, por algum momento, usarmos o termo “procedimento não judicial”, este termo está colocado no sentido de que todo processo é composto por um “procedimento”, não deixando de ser “processo”, por ressaltarmos, esporadicamente, o seu elemento constitutivo, através do qual se realiza o contraditório, afastando-o da classificação de “mero procedimento”.

verse sobre a lesão de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos no campo das relações do trabalho (artigo 6º, VII, d da Lei Complementar n.º 75/93, c/c o artigo 1º, § 2º da Instrução Normativa n.º 01/93 - PGT e artigo 6º da Lei 7.347/85).

Os membros do MPT podem ter ciência de lesão a interesses protegidos pela lei de ação civil pública, e requerer a abertura de ICP ao Procurador Geral do Trabalho ou Chefe-Regional, e esta ciência pode dar-se por qualquer meio de comunicação, autos submetidos de ofício a parecer, bem como em processos que acompanhem em audiências (art. 1º, § 3º IN n.º 01/93-PGT).

Mostrando o caráter de permitir a melhor tutela possível aos interesses metaindividuais, a Lei n.º 7.347/85, no art. 6º, impôs ao servidor público a obrigação legal de provocar a iniciativa do MPT, ministrando-lhe as informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil pública e indicando-lhe os elementos de convicção. Logo, tendo ciência destes fatos, o MP abrirá o competente ICP, caso necessário.

A Lei n.º 7.347/95, tendo em vista a relevância social dos interesses tutelados pela ação civil pública, preceitua no artigo 7º que, no caso de os juízes e tribunais terem conhecimento de fatos ensejadores da propositura desta ação, durante o exercício de suas funções, estes remeterão as peças ao Ministério Público para a tomada das providências cabíveis, no caso, a abertura de Inquérito civil, se preciso.

Verificamos que a lei facilitou ao máximo a tomada do conhecimento de fatos ensejadores da propositura da ação civil pública, e conseqüentemente abertura de Inquérito civil para a sua apuração. A abertura do ICP, porém, mesmo que solicitada, pode não ser aberto pelo MPT, ensejando a rejeição do requerimento, nos casos previstos no artigo 2º da IN n.º 01/93 - PGT, que são:

- 1- A lesão comunicada se referir a interesse individual, ainda que indisponível;
- 2- O ato ou a prática denunciados não se revestirem de ilegalidade.

Alerta-se que, em qualquer caso de rejeição da denúncia pelo MPT, que ocorre antes da abertura do ICP, o denunciante será notificado desta decisão de maneira fundamentada (art. 2º, § 1º da IN n.º 01/93-PGT), destacando-se que esta decisão não vincula o informante, ou denunciante, como se refere a lei, pois, embora não tenha legitimidade para abrir o inquérito civil, que é privativo do MPT, ele pode com os elementos que possui, após tomar conhecimento desta decisão, ou mesmo antes de tomar ciência desta decisão, desde que seja um dos legitimados pelo art. 5º da Lei 7.347/85, e artigo 82 da Lei n.º 8,078/90, propor a ação civil pública. A rejeição da denúncia pelo MP, não modifica o seu direito de ação.

No caso de não ser rejeitada a denúncia por ocorrer uma das hipóteses supra descritas será requerida a abertura do inquérito Civil Público, por um

dos membros do ministério Público, o qual será instaurado, nos termos do artigo 3º da IN n.º 01/93, por iniciativa:

- 1- Do Procurador Geral do Ministério Público do Trabalho, quando a denúncia for oferecida à Procuradoria Geral e se referir a conflito de âmbito Supra - Regional;
- 2- Dos Procuradores - Chefes das Regionais, quando a denúncia for oferecida nas respectivas Procuradorias Regionais e se referir a conflitos de âmbito regional.
- 3- Dos Coordenadores das Coordenadorias de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos⁽³⁾, tanto da Procuradoria Geral quanto das Procuradorias Regionais, ma desde que haja delegação do Procurador-Geral ou dos Procuradores - Chefes Regionais.
- 4- De qualquer Membro do Ministério Público do Trabalho com atuação na região onde ocorreu a lesão ou esteja em vias de ocorrer, mediante autorização do Procurador-Geral ou do respectivo Procurador - Chefe Regional.

Percebe-se que a lei sempre liga a instauração do inquérito civil à ciência pelo Procurador-Geral ou Procurador-Regional, também chamado de

⁽³⁾ O artigo 3º, inc. III da IN n.º 01/93, por um erro técnico refere-se a Coordenadores das Coordenadorias de Defesa dos Interesses Difusos e Sociais Indisponíveis. Em realidade o nome correto é o apresentado no texto; tal órgão expresso na Instrução Normativa em estudo não existe.

Procurador-Chefe da respectiva Região, que pode delegar competência para a instauração do inquérito a qualquer membro do Ministério Público, ou Coordenador de CODIN (Coordenadoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos).

A instauração do inquérito civil dar-se-á mediante portaria, da qual constará nome e qualificação do denunciante, quando houver, ou constando as referências relativas à origem da notícia de lesão, qualquer veículo de comunicação, processo judicial etc, bem como nome e qualificação da pessoa física ou jurídica a quem a lesão está sendo imputada, além do relato sucinto dos fatos que ensejaram o inquérito, com o fundamento legal da antijuridicidade do ato ou fato a ser apurado, e finalizando com os objetivos a que se propõe o inquérito (artigo 4º, I, II, III e IV da IN n.º 01/93-PGT).

A portaria nomeará um Presidente, ao qual incumbe a coleta de provas e promoção de diligências necessárias ao esclarecimento de fatos. Fundamental é a incumbência do Presidente do ICP para designar audiências para a colheita de depoimentos e determinar o comparecimento das partes envolvidas, para a prestação de depoimentos ou esclarecimentos sobre os fatos noticiados ou denunciados, para requerer informações de entidades públicas ou privadas, no prazo mínimo de dez dias etc. Válido ressaltar que a qualquer momento do ICP é possível a composição do conflito desde que fique ressaltado e mantido o direito dos trabalhadores de reclamar individualmente direitos trabalhistas contra o requerido.

Vale ressaltar que o inciso VII do artigo. 5º da IN n.º 01/93 - PGT, que trata das atribuições do presidente do ICP, preceitua que ao final do inquérito, propondo o seu arquivamento, no caso de inexistência de lesão ou de composição voluntária do conflito, ou o ajuizamento da ação civil pública”(grifo nosso).

Verifica-se que ao elaborar o relatório final do ICP, o presidente tem duas possibilidades:

- 1 - Propor o arquivamento ou
- 2 - Propor o ajuizamento da ação civil pública.

O MPT pode reabrir o inquérito civil arquivado no caso de o seu arquivamento ter ocorrido por falta de provas, desde que surjam novos fatos comprobatórios da lesão denunciada ou modificada. (art. 13, § único IN n.º 01/93- PGT).

No caso de existirem elementos suficientes para a propositura de ação civil pública, o relatório final fará esta proposição, que em geral é acatada pelo Procurador Geral ou Chefe-Regional.

Mas alerta-se que para os demais co-legitimados o fato de o Ministério Público ainda estar apurando os fatos através de ICP ou concluído o Inquérito propor o arquivamento do mesmo, não são obstáculos para a propositura da ação civil pública. Nada lhes impede a propositura da ação civil pública já que a sua legitimação é concorrente e disjuntiva, portanto, independente da atitude

e convencimento do Ministério Público do trabalho quanto ao cabimento da ação.

4.2 A Legitimidade do Ministério Público do Trabalho

A Lei complementar n.º 75/93, que regulamenta as atribuições do Ministério Público do Trabalho, estabelece, expressamente, no artigo 83, inc, III, a competência do Órgão Ministerial para propor ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos, e, por conta deste preceito não houver manifestação quanto à defesa dos interesses metaindividuais da espécie individual homogêneo, alguns profissionais discutem se este parquet da União teria legitimidade para propositura de ação civil pública para a defesa de interesses individuais homogêneos.

Embora o preceito em tela seja omissivo quanto aos interesses individuais homogêneos, referindo-se somente a interesses coletivos, que abrangeriam apenas os difusos e coletivos *stricto sensu*, esta omissão é sanada pelo artigo 84 da mesma Lei Complementar n.º 75/93, uma vez que tal preceito normativo preceitua expressamente que ao MPT incumbe, no âmbito de suas atribuições, exercer as funções institucionais previstas nos Capítulos I, II, III, IV, do Título I, que trata das atribuições do MPU, e, como no capítulo II, do Título I, no seu artigo 6º, inciso VII, alínea d, há previsão normativa de que o MPU

pode promover a ação civil pública para a defesa de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos”, temos a necessária e lógica conclusão de que é atribuição do MPT a defesa dos interesses individuais homogêneos no campo das relações do trabalho, já que este compõe o MPU e o artigo 84 lhe incumbe as funções institucionais, previstas no Capítulo II, do Título I. Logo, tem legitimidade ativa para a propositura de ação civil pública visando à defesa de interesses individuais homogêneos.

Mas, alerta-se, porém, que na defesa de qualquer dos interesses metaindividuais tutelados pela Lei n.º 7.347/85, devem ser respeitados os fins institucionais do Ministério Público previstos na Carta política de 1988, artigo 127, de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por isso, principalmente, quando se trata de interesses individuais homogêneos, por vezes é questionada a legitimação ativa do MPT, nos casos de ser desta natureza o interesse metaindividual, como, no caso, de ajuizamento da ação civil pública com fundamento no não recolhimento de FGTS sob o argumento de que seriam apenas interesses individuais. A tese vitoriosa, porém, e que acredita-se ser a correta é a que dispõe que, como incumbe ao MPT a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais no campo das relações do trabalho, o não recolhimento do FGTS importa em lesão à ordem jurídica e aos interesses sociais dos trabalhadores, visto que o fundo constitui um patrimônio de todos os trabalhadores.

Dessa observação é que surge a compreensão, acertada de João Pedro Ferraz dos PASSOS, ex. Procurador-Geral do MPT, de que “a legitimidade do MPT para a defesa dos interesses individuais homogêneos surge quando esta espécie de interesse coletivo decorre de que os interesses individuais envolvidos tomam tal volume e importância que ocasionam transtornos sociais, desobediência à ordem jurídica”.⁽⁴⁾

Quanto aos interesses difusos e coletivos *stricto sensu*, dadas as suas características de objeto indivisível e titularidade indeterminada, naturalmente surge a legitimidade ativa do MPT, por dizer respeito aos interesses sociais.

4.3 Competência da Justiça do Trabalho para Apreciar a Ação Civil Pública e a Legitimação do Sindicato para sua Propositura

É compreensível a dificuldade de detecção de característica de metaindividualidade no Direito do Trabalho. Decorre ela do fato de que a construção desta disciplina vem se desenvolvendo sob a perspectiva do Direito Privado. Esta realidade conduziu por algum tempo a orientação jurisprudencial no sentido de recusar a competência da Justiça do Trabalho para conhecer de ação civil pública. Não se tratava, pois, de fragilidade peculiar ao Direito Processual do Trabalho, mas de uma nova fase histórica da

⁽⁴⁾ Anais XII encontro de Magistrados Trabalhistas e V de Procuradores do trabalho da 8ª Região, realizado no período de 04 a 8.10.93, Belém/PA, p. 55 e 56.

própria Teoria Geral do Processo”. Os institutos ortodoxos do processo civil não podem se aplicar aos direitos transindividuais, porquanto o processo civil foi idealizado como ciência em meados do século passado, notavelmente influenciado pelos princípios liberais do individualismo, que caracterizaram as grandes codificações do século XIX”.⁽⁵⁾

A ação civil pública trabalhista possui caracteres próprios de legitimação à sua propositura, como também critérios próprios para delimitação do juízo competente. No entanto há dois pontos fundamentais de perplexidade. O primeiro é a questão da fixação da competência hierárquica. O segundo, a questão da legitimação do sindicato para a propositura da ação civil pública. Diante de tais constatações, qual seria o juízo originário competente?

Considerando os interesses metaindividuais trabalhistas, que tipo de legitimação possui o sindicato na respectiva demanda? É necessário então uma abordagem que leve em conta a abrangência da ação civil pública, os critérios definidores da competência, e a natureza do direito a ser defendido, pelo sindicato, face à consideração dos interesses metaindividuais trabalhistas.

4.4 A Ação Civil Pública e sua Nova Abrangência

O art. 129, da Constituição Federal, vigente, ao dispor sobre as funções institucionais do Ministério Público, não exclui a legitimidade de terceiros para

⁽⁵⁾ Curso de Direito Processual do Trabalho. p. 106.

propositura das ações civis nele previstas. O § 1º do supra citado dispositivo abre caminho de legitimação assegurada, inclusive, por via infra constitucional. Desse modo, a lei ordinária tem potencialidade elástica para legitimar o sujeito ativo da ação civil pública.

Conforme expressava a redação primitiva do artigo 1º da Lei n.º 7.347/85, a ação civil pública prestava-se a reprimir ou impedir, unicamente, danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valores artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Com o advento das Leis n.º 7.853/89, 8.069/90, 8.078/90 e 8.884/94, estabeleceu-se o âmbito de atuação e o próprio objeto da ação civil pública. Hoje trata-se de instrumento processual independente, não exclusivo, e apto à responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, causados, ainda, por infração da ordem econômica, e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. É o que se infere das disposições normativas constantes da nova redação do art. 1º, da Lei n.º 7.347/85.

De uma interpretação sistemática - teleológica denota-se a preocupação do legislador em atribuir um meio efetivo de realização de direitos que transcendem os limites da individualidade.

A alteração do art. 1º da Lei 7.347/85, pelas Leis n.º 8.078/90 e 8884/94 garantiu a propositura da ação civil pública para ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, também, a

qualquer outro direito difuso ou coletivo, e por infração contra a ordem econômica.

E nesta nova abrangência que as relações de trabalho poderão dispor deste instrumento processual quando atingidas moral e patrimonialmente em seus direitos metaindividuais.

A busca da efetividade jurisdicional tem levado a grandes inovações no tocante à criação de instrumentos processuais adequados a todos interesses carentes de tutela.

Em seara trabalhista, a tutela dos interesses metaindividuais está garantida nos artigos 7º, 8º e 114 da Constituição Federal, e, mais detalhadamente, nos artigos 6º, 83 e 84 da Lei Complementar n.º 75, que dispõe sobre a organização do Ministério Público da União.

No entanto, a efetividade de tais interesses no plano concreto ainda socorre-se de instrumentos processuais civis com fulcro na subsidiariedade autorizada pelo artigo 769 da CLT.

Os procedimentos subsidiários, no entanto, podem adquirir nova roupagem no intuito de buscar uma consonância com os princípios peculiares do processo trabalhista, notadamente no que diz respeito à legitimação de seus sujeitos a fixação da competência da Justiça do Trabalho.

A ação civil pública possui caráter eminentemente instrumental, tendo por escopo a efetivação no plano fático das garantias constitucionais de tutela

adequada à realização dos direitos que superam os limites da individualidade. Tais direitos reclamam uma ação que acolha a desconsideração da personalidade jurídica de seus titulares. O teor de abstração desta transindividualidade leva à consideração do fato como núcleo irradiador do interesse a ser juridicamente protegido. Será o bem que serve a todos, indistintamente, o alvo principal da tutela jurídica. Isso porque há uma espécie de comunhão de usufruto. A satisfação de todos. Para a realização dos direitos metaindividuais no plano concreto, a ação civil pública abre um leque de legitimações e hipóteses para sua propositura, instrumentalizando o direito de ação dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos. Estes porque consideramos espécie do gênero interesse difuso, como veremos adiante.

Convém relembrar, no entanto, a diferenciação de tais interesses para que seja possível a compreensão de que nem todo aquele que está legitimado a postular um interesse coletivo, por exemplo, estará legitimado a propor uma ação civil pública visando à satisfação de um interesse individual homogêneo.

O interesse coletivo vincula uma relação jurídica básica a ligar os interessados ou ligar estes à parte contrária. Nas palavras de Ada Pellegrini GRINOVER, coletivos são aqueles “interesses comuns a uma coletividade de pessoas e a elas somente, quando existe um vínculo jurídico entre os componentes do grupo: a sociedade mercantil, o condomínio, a família, os entes profissionais, o próprio sindicato, dão margem a que surjam interesses comuns, nascidos em função de uma relação-base que une os membros das

respectivas comunidades e que, não se confundindo com os interesses estritamente individuais de cada sujeito, permite sua identificação”.⁽⁶⁾

Nas relações de trabalho existem os direitos coletivos da categoria e os direitos coletivos de seus membros. Podemos citar como exemplo de interesse coletivo, a hipótese de terceirização de várias empresas que possam implicar supressão da respectiva atividade terceirizada no mercado de trabalho. Seria o direito à manutenção do emprego às categorias diretamente interessadas. Ainda neste mesmo exemplo, caso a hipótese ocorra apenas em determinada empresa ou grupo, tratar-se a de interesse coletivo de membros da categoria.

Nos interesses difusos as pessoas estão ligadas meramente por circunstância de fato, à exemplo do direito à higidez no meio ambiente. São indivisíveis. Isto porque não é possível individualizar o objeto atribuindo a cada qual a sua parcela, a sua fração respectiva. Ainda evidenciando na esteira de Ada Pellegrini GRINOVER, “por interesses propriamente difusos entendem-se aqueles que, não se fundando em um vínculo jurídico, baseiam-se sobre dados de fato, genéricos e contingentes, acidentais e mutáveis: como habilitar na mesma região, consumir iguais produtos, viver em determinadas circunstâncias sócio-econômicas, submeter-se a particulares empreendimentos”.⁽⁷⁾

Nas relações de trabalho os interesses difusos estão ligados a fatores indivisíveis, como o direito a um meio ambiente de trabalho saudável.

⁽⁶⁾ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas Tendências do Direito Processual*. p. 149.

⁽⁷⁾ GRINOVER, Ada Pellegrini. *op. cit.*, p.51.

A ação civil pública serviria, inclusive, para o pleito de interdição de obras, locais de trabalho, etc., quando os requisitos mínimos de proteção ao ambiente de trabalho não forem observados. Além disso, os interesses difusos trabalhistas estão consubstanciados, em sua grande maioria, nos princípios gerais da atividade econômica, fundado no artigo 170 da Constituição Federal. Qualquer atividade, ou norma jurídica que ofenda a busca do pleno emprego infringirá a ordem econômica, desde que não seja possível individualizar o objeto, nem identificar o vínculo entre os sujeitos. Neste caso o interesse não estaria vinculado a uma categoria determinada, mas a todas as categorias potencialmente atingidas. Isso porque a circunstância fática está diretamente ligada à questão trabalho-emprego no teor abstrato. Como por exemplo, o uso de instrumentos contratuais flexibilizadores que possam, diante da perplexidade inovadora, ocasionar insegurança e instabilidade nas relações de trabalho. Seria o direito à situação jurídica anterior face a inovação que possam restringir direitos já pertencentes à categoria. A ação civil pública serviria de freio aos arroubos e modismos da teoria da flexibilização do Direito do Trabalho.

Nos direitos individuais homogêneos estão envolvidos os interesses que adquirem uma dimensão coletiva, quando um fato originário espraia-se atingindo diversos sujeitos independentes entre si. São, portanto, divisíveis e requerem, diante de uma sentença de condenação genérica, a procedência de uma liquidação individualizada. Em realidade possuem origem difusa em razão do fato único irradiador do interesse. Diferenciam-se, unicamente, dos

interesses difusos, na possibilidade a posteriori, de uma liquidação individualizada.

Como interesse individual homogêneo trabalhista consideramos todos aqueles irrenunciáveis, como férias, salários, etc., legalmente protegidos e violados por uma empresa, ou grupo, ou diversas empresas independentes. Tais direitos se constituem preceitos de ordem pública, constitucional ou ordinariamente garantidos. Em razão da origem fática tais interesses seriam, na verdade, difusos, caso não fosse possível individualização do objeto da demanda.

Portanto, a peculiaridade do objeto impõe que a ação civil pública trabalhista possua caráter diferenciado do simples dissídio e da legitimação dos seus sujeitos.

4.5 A Competência da Justiça do Trabalho para a Ação Civil Pública

A ação civil pública trabalhista possui característica própria face à natureza dos interesses juridicamente protegidos. A fixação da competência levará em conta não somente os critérios fundamentais existentes, como também aqueles inerentes à singularidade do fato propulsor do evento danoso.

A competência material da Justiça do Trabalho para a ação civil pública decorre de lei e não enseja grandes controvérsias. O problema específico reside na atribuição da competência hierárquica. Ante os parâmetros de distribuição de competência existentes, quais critérios devem ser considerados para justificar a propositura da ação civil pública trabalhista perante o juízo de primeiro grau?

O artigo. 114 da Constituição Federal dispõe sobre a competência material da Justiça do Trabalho para conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, estendendo à lei ordinária a ampliação desta competência material para outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho. Seria a “competência derivada”, de que fala Amauri Mascaro NASCIMENTO, aquela “que resulta de dispositivo legal, atribuindo à Justiça do Trabalho o poder de conhecer demandas que tenham por objeto outras relações jurídicas diversas das relações de emprego”⁽⁸⁾. Desse modo, a lei ordinária pode dispor sobre competência material da Justiça do Trabalho.

Conclui-se, então, que a competência da Justiça do Trabalho não se restringe, unicamente, aos dissídios individuais e coletivos, e sim, à toda controvérsia decorrente da relação de emprego, e que tal controvérsia nasça em razão do vínculo laboral, ou de fatos repercursores nas relações de trabalho. Sendo assim, é inegável a existência de uma ação civil pública trabalhista, cujas peculiaridades estão ligadas aos fatos que repercutem nas relações de trabalho. Neste caso, o que determinará a competência em matéria

de ação civil pública trabalhista será a natureza do fato propulsor da violação do interesse metaindividual juridicamente protegido.

Para isso, é necessário levar em consideração os seguintes critérios básicos: Primeiro, o critério da excepcionalidade do juízo de segundo grau. Segundo, o acesso imediato à justiça. Terceiro, o critério do interesse social imanente.

A excepcionalidade do juízo de segundo grau está na condição ordinária dos órgãos inferiores. Para que o conhecimento originário da causa seja dos órgãos superiores é necessária disposição legal expressa neste sentido. Sempre que a ordem jurídica desejou atribuir competência originária aos órgãos superiores o fez expressamente.

O acesso imediato à justiça é facilitado com o ingresso em juízo perante às juntas de conciliação e julgamento. A Proximidade territorial com o fato viabiliza o ponto contraditório e a conciliação. Além disso, facilita, inclusive, o exame *in loco* pelo órgão julgador.

O interesse social imanente decorre dos objetivos de vida traçados pelos sujeitos da relação capital e trabalho. Está intrinsecamente ligado ao fato, cujo conflito interfere no meio sócio-laborativo, ensejando resposta jurisdicional imediata e direta. As juntas estão mais próximas do conflito do que os tribunais.

⁽⁸⁾ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito Processual do Trabalho. p.106.

Portanto, é inafastável a competência do juízo, de primeiro grau, face à natureza do objeto. Não se trata de um dissídio coletivo na acepção estrita da palavra, e sim, de uma ação civil pública trabalhista, cuja natureza não se confunde com o dissídio coletivo. Trata-se de fato controverso e torno de um evento danoso, oriundo ou repercurssor nas relações de trabalho.

O objeto da ação civil pública trabalhista é a responsabilização do empregador ou da categoria causadora do dano a um interesse constitucional ou ordinariamente protegido. Quando tal responsabilidade referir-se à busca do pleno emprego, toca ao interesse difuso de toda categoria profissional ou econômica efetivamente lesada ou ameaçada de tal efeito.

O interesse metaindividual não acarreta necessariamente o dissídio, que pressupõe partes específicas, sendo individualizados. Há controvérsias cujo teor abstrato é mais abrangente, extrapolando os limites identificadores dos sujeitos envolvidos.

Portanto a característica peculiar da ação civil pública trabalhista requer conhecimento originário da causa perante o juízo de primeiro grau.

Fato este que melhor se coaduna com os escopos jurisdicionais do processo trabalhista.

4.6 A Legitimação Ativa do Sindicato para a Propositura da Ação Civil Pública Perante a Justiça do Trabalho

Os interesses metaindividuais trabalhistas encontram na ação civil pública um instrumento hábil para realização no plano fático. No entanto as disposições normativas existentes levam o intérprete a buscar uma adequação para que tal via supletiva coadune-se com os princípios fundamentais do direito laboral.

A Lei n.º 8.884/94 ampliou o leque de legitimados à propositura da ação civil pública, no artigo 5º da Lei n.º 7347/85. Além do Ministério Público, a ação civil pública poderá ser proposta pela União, Estados, Municípios, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou associação que esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e, inclua entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Como bem sintetiza Amauri Mascaro NASCIMENTO, “sindicato é uma organização social constituída para, segundo um princípio de autonomia privada coletiva, defender os interesses trabalhistas e econômicos nas relações coletivas entre os grupos sociais”.⁽⁹⁾

⁽⁹⁾ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho. p. 246.

A proteção à ordem econômica, que tem como fundamento o princípio da busca do pleno emprego, é extensiva ao sindicato, vez que a inobservância de tais preceitos repercute, necessariamente, no interesse direto das categorias profissionais e econômicas.

Conclui-se, então, que o sindicato é uma associação que tem como uma de suas finalidades institucionais a proteção à ordem econômica, fundamentada no princípio da busca do pleno emprego, já que lhe cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos difusos e individuais da categoria. É o que se infere do artigo 170, da Constituição Federal vigente.

Como os interesses alcançados não se restringem unicamente aos interesses concretos da categoria, e levando-se em conta que ao sindicato cabe a defesa dos interesses *in abstracto* da categoria, vale perquirir que tipo de legitimação possui na propositura da ação civil pública perante à Justiça do Trabalho.

Vale considerar, de início, que os dissídios coletivos não são os únicos instrumentos que o sindicato tem para postular direito próprio. Quando houver lesão ou iminência de lesão à ordem sócio-econômica, no tocante às relações de trabalho, o sindicato terá direito próprio a proteger, e o dissídio coletivo não será a via adequada para tal pleito. Há interesses coletivos e difusos que tocam à categoria, cujo seu alter ego, o sindicato, possui legitimação ordinária na propositura de ações que assegurem seus próprios direitos.

Desse modo, a legitimação do sindicato para propositura da ação civil pública trabalhista é ordinária, porque ele, a categoria, é titular do interesse coletivo ou difuso a ser protegido. O interesse é próprio da categoria. O bem jurídico pertence à categoria como um todo, não sendo possível individualizar o objeto, no caso do interesse difuso e o sindicato é a expressão dinâmica da categoria organizada.

A legitimidade ordinária do sindicato amparada à abstração categorial e não de seus membros individualmente considerados. Desse modo, o campo de ação do sindicato na ação civil pública restringe-se à defesa do interesse difuso ou coletivo da categoria, estando, para tanto legitimado ordinariamente.

No caso de direito individual homogêneo o sindicato não poderia propor ação civil pública de imediato, porque fatalmente teria que agir na qualidade de substituto processual, legitimação esta que não lhe foi conferida constitucionalmente de forma ampla. Necessitaria, assim, de disposição normativa expressa neste sentido. Nestes casos a legitimação é exclusiva do Ministério Público. O que não impede que lei específica venha legitimar outras hipóteses e possa o sindicato propor ação civil pública trabalhista na qualidade de substituto processual.

Portanto, na defesa dos interesses coletivos e difusos da categoria, a legitimação do sindicato é ordinária. Na defesa dos interesses coletivos de membros da categoria e nos interesses individuais homogêneos, a legitimação do sindicato na propositura da ação civil pública é extraordinária.

A peculiaridade é patente e o tratamento da ação civil pública trabalhista é específico. Como bem adverte Ronald Amorim SOUZA, “nada impede que, numa dada ordem jurídica, um determinado instituto guarde certas características que não sejam conhecidas ou experimentadas em outros. (...) Quando surge a inovação, o espírito conservador reage para não lhe permitir vingar sem concessões, pelo menos ao amadurecimento da proposta ou da idéia”.⁽¹⁰⁾

⁽¹⁰⁾ AMORIM SOUZA, Ronald. Apontamentos de Processo do Trabalho. p. 55.

Considerações Finais

Ao encerrar o presente estudo, fica a sensação de que não se chegou ao fim, mas sim ao ponto inicial de uma nova atividade. À medida que a pesquisa evoluiu, esta impressão foi se tornando mais forte, pois que a cada conclusão abria-se uma série incontável de novas indagações; o que não surpreende, mas ajuda a reforçar a idéia de que uma pesquisa dessa natureza jamais se conclui. Simplesmente é preciso decretar arbitrariamente o seu fim. Assim, as considerações a serem feitas, neste momento, são, por óbvio, provisórias.

Constata-se, inicialmente, que o Estado contemporâneo difere, e muito, do Estado moderno. Este tinha um perfil marcadamente individualista, enquanto aquele se origina na caminhada histórica da sociedade em constituir o Estado num instrumento a seu serviço na busca do bem comum.

A mudança da configuração do Estado gerou, em seu interior e no âmago da sociedade, conflitos de outra natureza. Assim, os esquemas conceituais e operacionais do direito passaram a não responder às necessidades decorrentes desses novos interesses.

Nessa tessitura social surgiram novas ferramentas jurídicas, com a finalidade precípua de atender às expectativas sociais e às resoluções da conflituosidade, dentre elas a ação civil pública já que os procedimentos tradicionais se mostraram totalmente inadequados para atender às expectativas sociais e os conflitos então emergentes.

Esse novo instituto, no entanto, originou-se e tomou corpo a partir do pensamento dos processualistas ligados ao Processo Civil. A legislação que inseriu no ordenamento jurídico brasileiro a ação civil pública, não trouxe, no primeiro momento, qualquer disposição de ordem processual ou procedimental, o que somente veio a ocorrer quase cinco anos mais tarde, determinando que os operadores do Direito viessem a tomar emprestado do Processo Civil todos os elementos necessários para fazer operar, na prática forense, aquele moderno meio processual.

Com efeito, também na Justiça do Trabalho a ação civil pública tomou contornos não muito bem definidos, urgindo uma infinidade de dúvidas quanto a sua validade e operatividade.

Com vistas a tentar esclarecer algumas dúvidas do uso do instituto na área trabalhista, concluímos apresentando de forma tópica alguns pontos que julgamos mais importantes e que, antes de dogmas, são pequenas reflexões deste novo caminho, que é a tutela dos interesses metaindividuais no campo das relações de trabalho:

01 - objeto da ação civil pública são os interesses metaindividuais, nas espécies: interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos;

02 - a ação civil pública é a ação de responsabilidade por danos ou ameaça de danos causados a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, permitindo o alcance constitucionalmente assegurado. Os bens elencados no artigo 1º, da Lei n.º 7.347/85, são meramente exemplificativos permitindo o alcance constitucionalmente assegurado;

03 - a natureza jurídica da Lei n.º 7.347/85 é predominantemente processual, pois disciplina a ação civil pública;

04 - interesse difuso é a espécie de interesse metaindividual que, não possuindo o grau de agregação e organização necessários à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos no campo das relações entre o capital e trabalho, encontrando-se em estado fluido, disperso pela organização produtiva como um todo, pode ser afetado a qualquer associação, constituída há um ano, ainda que sem natureza sindical, desde que os representados pela associação, uma vez que indeterminados, estejam ligados entre si por uma circunstância de fato, caracterizando-se pela indeterminabilidade dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço;

05 - interesses ou direitos coletivos, no campo das relações de trabalho, são os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe profissional ou econômica ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, manifesta através dos órgãos de representação sindical da categoria profissional ou econômica;

06 - interesse individual homogêneo é a espécie de direito coletivo *latu sensu* que possui a sua titularidade afetada a um grupo determinado ou determinável de pessoas e por vezes indeterminável na sua totalidade ou parcialmente, quando a indenização deve reverter ao fundo público, cujo vínculo decorre de origem comum;

07 - inquérito civil público é o procedimento do Estado, sob a direção do Ministério Público, que visa a pautar, a investigar, a colher dados a respeito de fatos que envolvam interesses metaindividuais, em que o sujeito passivo da investigação está dentro da categoria dos acusados em geral, existindo a possibilidade de solução ou composição do conflito,

manifestando-se como fenômeno superior a mero procedimento, sendo autêntico processo administrativo, em sentido amplo, em que existe o contraditório, embora mitigado, tendo o requerido o direito a ser intimado e ouvido em todos os atos para que colabore com o escopo de pacificação social do processo, sobretudo no sentido de composição voluntária do conflito;

08 - ocorre carência da ação, por impossibilidade jurídica da demanda em razão das partes, quando o autor for pessoa física, eis que a lei deferiu somente a entes coletivos a legitimidade para a propositura da ação civil pública;

09 - não existe carência da ação por impossibilidade jurídica da demanda em razão da causa de pedir nos casos em que o conflito metaindividual tem a sua origem nas relações de trabalho, por força das normas constitucionais e extensivas do CDC (artigos 110 e 117 da Lei n.º 8.078/90);

10 - a impossibilidade jurídica da demanda, em razão do pedido, ocorre quando o *petitum* tiver natureza constitutiva ou meramente declaratória; o pedido só pode ter natureza condenatória na ACP;

11 - a legitimidade ativa nos interesses metaindividuais para obter um provimento jurisdicional não tem a ver com a titularidade do interesse substancial primário, porque este pertence a uma coletividade mais ou menos vasta, mas surge a partir de dados objetivos da realidade exterior. A legitimidade é do tipo extraordinária, porque autorizada por lei para a defesa de interesses alheios;

12 - os requisitos da adequada representatividade das entidades para apurar a legitimidade da ação civil pública não se aplicam às entidades sindicais para a defesa dos

interesses da categoria, porque esta deriva de norma constitucional que não estabelece limites temporais e de previsão estatutária para que as entidades possam promover a defesa dos direitos e interesses da categoria, seja em nível judicial ou administrativo (artigo 8º, inc III CF);

13 - o sindicato, entidade de 1ª ou 2ª grau, que for constituído há menos de um ano não poderá ter contestada a sua legitimidade para a propositura da ação civil pública com base no seu período de constituição ou quanto ao critério de inclusão entre suas finalidades institucionais a defesa dos interesses metaindividuais da categoria, pois esta já é a sua destinação constitucional;

14 - a possibilidade de legitimação das centrais sindicais para a defesa dos interesses difusos não afasta a legitimidade das entidade com personalidade sindical de todos os níveis, ante o preceito constitucional de que cabe ao sindicato a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (artigo 8º, inc. III), mas apenas facilita a atuação conjunta das entidades sindicais;

15 - como os demais legitimados, o Ministério Público tem certa discricionariedade, quando o autor originário desiste ou abandona, para assumir ou não a ação;

16 - exclua-se do pólo passivo o Ministério Público do Trabalho e as entidades da administração pública direta, autárquica ou fundacional, porque, sendo regidas pelo regime estatutário, não há como desrespeitarem direitos trabalhistas;

17 - a legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública conferida aos componentes da Federação, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para a defesa dos

interesses metaindividuais previstos no artigo 5º, caput, da Lei n.º 7.347/85 não é aplicável na Justiça do Trabalho por falta de interesse de agir;

18 - os efeitos *erga omnes* da coisa julgada, de que cuida o art. 16 combinado com o art. 13 da Lei n.º 7.347/85, combinado com o art. 13 da mesma lei, que trata dos valores que devem reverter ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente, mas sendo procedente o pedido da ação civil pública, os efeitos beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão habilitar-se na execução coletiva, bastando provar o nexo causal entre o seu dano e a atividade lesiva (artigo 98 do CDC).

O Direito Processual do trabalho possui nuanças que lhe são próprias. São especificidades que norteiam sua teologia peculiar, de instrumentalizar um direito cujos escopos se constituem na consideração humana, econômico e social daquele que trabalha. Urge, portanto, definir as bases para a ação civil pública trabalhista, cuja teologia instrumentalizadora visa a assegurar, também, aqueles direitos que transcendem à simples observância de um contrato de trabalho entre as partes além de todas as condições que viabilizem a existência do próprio trabalho em si.

Bibliografia

- ALVIM, Arruda; et al. *Código do Consumidor comentado*. 2.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- AMORIM SOUZA, Ronald. *Apontamentos de Processo do Trabalho*. Salvador: Contraste Editora Gráfica, 1995.
- ARRUDA ALVIM, Thereza. Noções gerais sobre o processo no Código de Defesa do Consumidor, *Revista de Direito do Consumidor*, 10:249.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *A tutela dos interesses difusos no Direito Constitucional Brasileiro*. Vox Legis, 152:1.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Edis (coord.) et. al. *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85: reminiscência e reflexões após 10 anos de aplicação*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.
- BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3.^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ação Civil Pública*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996.
- BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. O Ministério Público do Trabalho e a Ação Civil Pública. In: *Anais do XV CONAT*. Editora Cosulex: out. 1992.
- CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Interpretação e aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1992.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- CAPPELLETTI, Mauro. Conferências. Separata da *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*. V.1, 1985.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.
- DINAMARCO Cândido Rangel. *Liticonsórcio*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Tradução de Luiz Mário Gazzano. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Os princípios constitucionais e o Código de Processo Civil*. São Paulo: José Bushatsky, 1975.
- GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *A tutela dos interesses difusos*. 2ª ed. Forense Universitária, 1981.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. RF, 268:67.
- _____. A problemática dos interesses difusos. In: *A tutela dos interesses difusos*. Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: Max Limonad, p. 29-45, 1984.
- _____. *Novas tendências do Direito Processual*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- LUHMAN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução de Maria da Conceição Corte Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo et al. *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor*. Saraiva, 1991.

- _____. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/85 e legislação complementar*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 288 p., 1992.
- MARINS, James. Ações Coletivas em Matéria Tributária. In: *Revistas de Processo*, n.º 76.
- MAZZILLI, Hugo Nigri. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- _____. *Mandado de Segurança*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MILARÉ, Édis. *A Ação Civil Pública na nova ordem constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, vol.2, 1981.
- NERY JUNIOR, Nelson; et al. *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor*. Forense, 1991.
- NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria. *Código de Processo Civil e legislação processual civil extravagante em vigor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.
- PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do Estado contemporâneo*. 2ª ed. Florianópolis: Editora Estudantil, 1988.
- PRADE, Péricles. *Conceito de interesses difusos*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

ROCHA, Ibraim José das Mercês. *Ação Civil Pública e o Processo do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1996.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. Vol. II, 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

_____. Tutela dos interesses coletivos - difusos no direito brasileiro. Porto Alegre: *Revista Jurídica*, 192:5.

WALD, Arnaldo. "Usos e abusos da ação civil pública (Análise de sua patologia)". *Ajuris*, n.º 61, ano XXI, p.73-98, jul. 1994.

WATANABE, Kazuo. "Tutela jurisdicional dos interesses difusos: a legitimação para agir". *In: A tutela dos interesses difusos*. Ada Pellegrini Grinover (Coord.) et al. São Paulo: Max Limodad, p. 85-97, 1984.

LEGISLAÇÃO:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: 1988.

BRASIL. Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*. Brasília: 17 jan., 1973.

BRASIL. Lei n.º 6.938, d 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: 2 set., 1981.

BRASIL. Lei Complementar n.º 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual. *Diário Oficial da União*. Brasília: 15 dez., 1981.

BRASIL. Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: 25 jul., 1985.

BRASIL. Lei n.º 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoal portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.

BRASIL. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: 12 set., 1990.

BRASIL. Decreto Lei n.º 92.302, de 16 de janeiro de 1986. Regulamenta o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados de que trata a Lei n.º 7.347, de 24.07.85, e dá outras providências.

BRASIL. Instrução Normativa n.º 01/93 - Procuradoria Geral do Trabalho.