

ROBERTO RANGEL MARCONDES

**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR
NA DEFINIÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO A SER
TUTELADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO
TRABALHO**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Estêvão Mallet

**FACULDADE DE DIREITO DA USP
SÃO PAULO
2010**

RESUMO

A presente tese trata da importância da participação popular na definição do interesse público a ser tutelado pelo Ministério Público do Trabalho, utilizando-se os novos instrumentos tecnológicos de comunicação.

O trabalho aborda, inicialmente, os primórdios do Ministério Público brasileiro e sua crescente desvinculação do Poder Executivo (ou Moderador, antes da instalação da República), até ser elevado constitucionalmente como função essencial à justiça. Nesse período, o *parquet* passou da defesa do interesse público secundário, ou seja, dos interesses da Coroa ou da União, para a defesa do interesse público primário. Da mesma forma, o Ministério Público do Trabalho transformou-se de arrecadador de multas e penalidades pecuniárias destinadas à União e repressor da liberdade sindical por interesse do poder executivo para defensor dos interesses coletivos *lato sensu* e dos direitos fundamentais decorrentes das relações de trabalho.

Entretanto, paralelamente a essas transformações do Ministério Público, conclui-se que a distinção estática entre o interesse do indivíduo (interesse privado) e o interesse da administração (interesse público) foi se modificando a partir da segunda metade do século passado, quando a separação entre Estado e sociedade perdeu nitidez em razão do enfraquecimento daquele e do surgimento dos corpos intermediários (corporações, Igreja, associações, sindicatos, etc.) e do reconhecimento jurídico dos interesses transindividuais.

A seguir, verifica-se também que, diante da complexidade das relações sociais, o legislador abandona o processo de positivação do interesse público, segundo o qual esse interesse seria exata e unicamente aquele que a lei definisse como tal, e passa a deixar o conceito do que é interesse público em aberto, cabendo ao aplicador e intérprete do direito definir esse interesse que está em crescente generalidade e abstração conceitual (heterogêneo ao invés de homogêneo), o que irá comprometer a racionalidade formal do Direito Positivo, deixando ao intérprete enorme poder discricionário para decidir quando há o interesse público a justificar determinada ação do estado (inclusive Ministério Público).

Assim, para resolver os problemas existentes na definição do interesse público apenas por membros do Ministério Público ou por agentes burocráticos do Estado, e diante da progressiva aproximação da sociedade civil, verifica-se a importância de que os grupos sociais passem a colaborar na definição do interesse público que antigamente era definido exclusivamente pelo Estado. Ocorre, desta forma, a efetivação da quarta geração de direitos fundamentais (direito à democracia, à informação e ao pluralismo) através dos novos meios de comunicação existentes com os avanços da tecnologia (*internet, blog, twitter, TV digital, etc.*), que permitem a consulta imediata, constante e permanente do verdadeiro detentor da soberania.

Palavras-chave: Ministério Público do Trabalho, interesse público, democracia direta, novas tecnologias da informação e comunicação.

ABSTRACT

This thesis addresses the importance of popular participation in the definition of public interest to be tutored by the Public Labor Prosecutor's Office, using the new technological tools of communication.

The paper discusses, first, the beginning of the Brazilian Office of the Prosecutors for the Public Interest (or Attorney General of Department of Justice) and its growing disengagement from the Executive Power (called Moderator before the start of the Republic), until being constitutionally promoted as an essential function of the justice. At that time, the *parquet* went from the defense of the secondary public interest, that is, from the Crown or Union interests, to the defense of the primary public interest. Likewise, the Public Labor Prosecutor's Office became a collector of fines and financial penalties for the Union and a repressor of union entities' freedom for the Executive interests to advocate collective interest *lato sensu* and the fundamental rights deriving from labor relations.

However, in parallel with these changes of the Brazilian Office of the Prosecutors for the Public Interest, follows that the static distinction between individual interest (private interest) and the administration interest (public interest) has been changing since the second half of last century, when the separation between state and society has lost its distinctness due to the weakening of the first and the rise of intermediary bodies (corporations, the Church, associations, union trade entities, etc.) and the legal recognition of trans-individual interests.

Next, it also examines that, before the complexity of the social relations, the legislator abandons the process of positive public interest, according to which the interest would be only and exactly that the law defines as such, and starts to leave the concept of what is public interest in open, leaving the interpreter and enforcer of the law to define such interest which is growing in generality and abstract concept (heterogeneous rather than homogeneous), which will compromise the formal rationality of positive law, thus leaving the interpreter huge discretionary power to decide whether or not there is public interest to justify a particular action of the state (including that of the Office of the Prosecutors for the Public Interest).

Therefore, to solve the existing problems in defining the public interest only by the members of the Office of the Prosecutors for the Public Interest or by agents of the bureaucratic state, and given the progressive approach of the civil society, it verifies the importance of social groups start to collaborate in the definition of public interest, which was formerly defined exclusively by the state. In this manner, it is put into effect a fourth generation of fundamental rights (right to democracy, information and pluralism), through the new means of communication emerging with the advances in technology (*internet, blog, twitter*, digital TV, etc.), which permits an instant search, constant and permanent, by the true holder of the sovereignty.

Key words: Public Labor Prosecutor's Office (or Attorney General of Department of Justice), public interest, direct democracy, new information and communication technologies.

RIASSUNTO

La presente tesi tratta dell'importanza della partecipazione popolare nella definizione dell'interesse pubblico da essere tutelato dal Pubblico Ministero (sezione Lavoro)^{Nota}, utilizzando i nuovi strumenti tecnologici di comunicazione.

Il documento illustra, in primo luogo, i primordi del Pubblico Ministero Brasiliano e il suo crescente disimpegno dal Potere Esecutivo (o Moderatore, così chiamato prima della Repubblica), fino a essere elevato costituzionalmente come funzione essenziale della giustizia. In questo periodo, il *parquet* passò dalla difesa dell'interesse pubblico secondario, ovvero, degli interessi della Corona o dell'Unione, per la difesa dell'interesse pubblico primario. Allo stesso modo il Pubblico Ministero (sezione Lavoro) si trasformò da un collettore di multe e pene pecuniarie dell'Unione e repressore delle libertà sindacali per l'interesse del potere esecutivo a difensore degli interessi collettivi *lato sensu* e dei diritti fondamentali derivati dai rapporti di lavoro.

Tuttavia in parallelo con queste trasformazioni del Pubblico Ministero, si può concludere che la distinzione statica fra l'interesse dell'individuo (interesse privato) e l'interesse dell'amministrazione (interesse pubblico) ha iniziato a cambiare a partire dalla seconda metà del secolo scorso, quando la separazione fra Stato e società ha perso la nitidezza a causa dell'indebolimento dei primi e dall'apparizione dei corpi intermediari (aziende, Chiesa, associazioni, sindacati, etc.) e dal riconoscimento giuridico degli interessi transindividuali.

In seguito verificasi anche che, perante la complessità delle relazioni sociali, il legislatore abbandoni il processo di positivazione dell'interesse pubblico, secondo il quale tale interesse sarebbe solo e esattamente ciò che la legge definisce come tale, e passi a lasciare il concetto di ciò che è di interesse pubblico in aperto, competendo all'applicatore e all'interprete della legge definire questo interesse che sta in crescente generalità e astrazione concettuale (eterogenea piuttosto che omogenea), che comprometterà la razionalità formale del Diritto Positivo, lasciando all'interprete enorme potere di discrezione per decidere quando è presente l'interesse pubblico per giustificare una particolare azione dello Stato (compreso il Pubblico Ministero).

Così, per risolvere i problemi esistenti nella definizione dell'interesse pubblico soltanto da parte dei membri del Pubblico Ministero o degli agenti burocratici dello Stato, e di fronte all'approccio progressivo della società civile, verificasi l'importanza che i gruppi sociali inizino a collaborare nella definizione dell'interesse pubblico, che prima furono definiti esclusivamente dallo Stato. Succede così, l'effettivazione della quarta generazione dei diritti fondamentali (diritti alla democrazia, all'informazione e al pluralismo) attraverso i nuovi mezzi di comunicazioni esistenti con il progresso della tecnologia (*internet, blog, twitter, TV digitale, etc.*), che consentano la consultazione immediata, costante e permanente del vero titolare della sovranità.

Parole-chiave: Pubblico Ministero, l'interesse pubblico, democrazia diretta, nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

^{Nota} in Brasile esiste un Pubblico Ministero che tratta esclusivamente degli assunti relazionati al lavoro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I. OS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO	11
1. Introdução.....	11
2. As origens e o desenvolvimento do Ministério Público no Brasil	12
3. Ministério Público do Trabalho: origens e transformações	36
4. A crescente demanda dos conflitos trabalhistas e da despesa da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho – limites intransponíveis	46
5. O limite imposto pela lei de responsabilidade fiscal.....	55
6. O Ministério Público do Trabalho e seus desafios.....	59
CAPÍTULO II. CONFLITOS DE INTERESSES E O INTERESSE PÚBLICO	62
1. Conceito de interesses	62
2. Espécies de interesses.....	67
2.1. Interesse individual e coletivo.....	67
2.2. Interesse privado e interesse público.....	68
2.3. Interesse público primário e secundário.....	73
2.4. Os interesses transindividuais	76
2.4.1. Interesses difusos.....	76
2.4.2. Interesses coletivos “ <i>stricto sensu</i> ”	80
2.4.3. Interesses individuais homogêneos	83
3. A subjetividade do interesse público e da relevância social	87
CAPÍTULO III. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFINIÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO	92
1. Introdução.....	92
2. Ampliação da participação popular na Administração Pública moderna	95
3. Políticas públicas <i>lato sensu</i> : políticas de Estado, de governo e sociais civis	99
4. Quem define o que é interesse público?.....	105
5. As barreiras para a efetividade das políticas públicas e da participação popular	108

CAPÍTULO IV. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO.....	113
1. Princípios institucionais do Ministério Público	113
2. Garantias constitucionais do Ministério Público.....	115
2.1. Garantias institucionais	115
2.2. Garantias dos membros do Ministério Público	116
3. Prerrogativas.....	120
4. As vedações, as limitações na defesa dos interesses metaindividuais e a responsabilidade do membro do MPT.....	122
5. Uma releitura do princípio da independência funcional e a supremacia do interesse público	127
6. A vinculação do MPT com o interesse público definido pela sociedade: a defesa da democracia direta.....	133
7. Os novos instrumentos tecnológicos para a ampliação da participação popular na definição do interesse público.....	139
CAPÍTULO V. A EFETIVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO.....	160
1. O momento de transformação do Ministério Público do Trabalho.....	160
2. Quem define o objeto de atuação do Ministério Público do Trabalho?.....	165
3. Defesa das categorias de trabalhadores: Sindicato ou Ministério Público do Trabalho?	168
4. O Ministério Público do Trabalho e a execução de políticas sociais	172
5. A necessária reformulação do Ministério Público do Trabalho para a efetivação do interesse público.....	174
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	178
ANEXO	
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MPT.....	188

INTRODUÇÃO

As instituições nascem, desenvolvem-se e, quando não são mais úteis, desaparecem¹. E com o Ministério Público não é diferente. Por isso, seus integrantes devem buscar o aperfeiçoamento constante e novos instrumentos de atuação para que a Instituição continue a ser importante para a sociedade, sob pena de extinção. E a história tem inúmeros exemplos de instituições que foram fortes, mas que acabaram por se extinguir completamente ou foram substituídas por não serem mais úteis.

O presente trabalho, portanto, objetiva fazer uma análise crítica sobre o atual modo de atuação do Ministério Público e a forma como se define o interesse público tutelado pela Instituição, a fim de repensar em novas propostas de agir para melhor atender aos anseios da sociedade. Baseando-se nos limites humanos e materiais e nas constantes transformações pelas quais passa o *parquet* brasileiro, será possível concluir que é imprescindível uma reorientação na definição e defesa do interesse público para que o Ministério Público, em especial o ramo especializado do trabalho, possa realmente cumprir com seu *mister* constitucional de defensor do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis de toda sociedade, e não apenas de parcela organizada dela.

Desta forma, o estudo se propõe a analisar as origens da Instituição no Brasil e a ascensão do Ministério Público do Trabalho como verdadeiro ramo do Ministério Público após a promulgação da Constituição de 1988, para entender as transformações pelas quais passou, e ainda passa, e projetar um futuro que atenda a seus efetivos objetivos e continue a ser importante para a sociedade que legitima sua existência.

Assim, de modo bem sucinto, iremos tratar dos primórdios do Ministério Público na França e em Portugal, para depois estudar sua evolução nas Constituições do Brasil. Com relação à evolução do *parquet* em solo nacional, verifica-se a crescente desvinculação com o Poder Executivo (ou Moderador, antes da instalação da República), até ser elevado constitucionalmente como função essencial à justiça. Nesse período, o *parquet* passou da defesa do interesse público secundário, ou seja, dos interesses da Coroa

¹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial* (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. XVII.

ou da União, para a defesa do interesse público primário. A atuação do Ministério Público na defesa dos clássicos direitos de natureza individual (direitos civis e políticos) se ampliou para uma atuação na tutela dos direitos supraindividuais ou sociais, inclusive na defesa do regime democrático e, portanto, a tutela da soberania popular. Se na sua origem o Ministério Público deveria servir ao Rei ou ao poder central, hoje o soberano a quem o Ministério Público deve servir é o povo.

Da mesma forma, o Ministério Público do Trabalho transformou-se de arrecadador de multas e penalidades pecuniárias destinadas à União e repressor da liberdade sindical por interesse do poder executivo (interesse público secundário) para promotor dos interesses coletivos *lato sensu* e dos direitos fundamentais decorrentes das relações de trabalho (interesse público primário); de órgão inerte na atribuição de exarar pareceres nos processos em que figuram entes da administração pública para órgão agente implementador de políticas públicas. De um perfil inerte, o Ministério Público do Trabalho passou para ação na defesa dos interesses coletivos *lato sensu*, na busca do interesse público e pela efetivação dos direitos fundamentais.

Entretanto, paralelamente a essas transformações do Ministério Público, iremos verificar também que a distinção estática entre o interesse do indivíduo (interesse privado) e o interesse da administração (interesse público) foi se modificando a partir da segunda metade do século passado, quando a separação entre Estado e sociedade perdeu nitidez em razão do enfraquecimento daquele e do surgimento dos corpos intermediários (corporações, Igreja, associações, sindicatos, etc.) e do reconhecimento jurídico dos interesses transindividuais. Com essa progressiva aproximação da sociedade civil, os grupos sociais passaram a colaborar com a identificação do interesse público. Quando o Estado era autoritário e centralizador, cabia a ele exclusivamente definir o interesse público; hoje, no Estado regulador, menos presente, cabe à sociedade também definir o interesse público. Assim, atualmente, interesse público não é relativo apenas ao interesse da Administração Pública e nem esta é mais a detentora do monopólio do interesse público. A fragmentação social legitimou a multiplicidade de interesses públicos, que são mutáveis no tempo e espaço. Isto é, o interesse público não é mais singular e estático, mas plural e aberto.

Desta forma, diante da complexidade das relações sociais, o legislador abandonou o processo de positivação do interesse público, segundo o qual esse interesse

seria exata e unicamente aquele que a lei definisse como tal, e passou a deixar o conceito do que é interesse público em aberto, cabendo ao aplicador e intérprete do direito definir esse interesse que está em crescente generalidade e abstração conceitual (heterogêneo ao invés de homogêneo), o que irá comprometer a racionalidade formal do Direito Positivo, deixando ao intérprete enorme poder discricionário para decidir quando há o interesse público a justificar determinada ação do estado (inclusive Ministério Público).

E esse poder discricionário de decidir se existe ou não interesse público em determinado caso concreto pelo agente burocrático é extremamente perigoso, pois na grande maioria das vezes ele irá definir o interesse público segundo seu critério pessoal. Situação agravada ainda mais se considerarmos que a sociedade é heterogênea e possui diversas definições de interesse público, enquanto o agente definidor de interesse público é homogêneo, como ocorre com os membros do Ministério Público do Trabalho, segundo pesquisa realizada pela Secretaria da Justiça, que concluiu que a grande maioria dos seus membros possui o mesmo perfil sócio-psicológico: brancos, de classe média alta, meia idade, residentes em regiões urbanas e com perfil conservador.

Não podem os seus agentes por si só definir o interesse público, mas ouvir a sociedade, porque o interesse público primário se confunde com a vontade popular. Todos os indivíduos da sociedade que, em última análise, acaba por ser defendida pelo Ministério Público, têm o dever de exercerem influência e de serem ouvidos para a tomada de decisões de interesse comum. Não pode um pequeno grupo de procuradores definir o interesse público e a população passivamente concordar com sua atuação, sem que haja definição, fiscalização e cobrança. O Ministério Público é uma instituição fundamental para o sistema de justiça e, por isso, corresponsável pelas políticas públicas *lato sensu* e agente de inclusão social e transformação da realidade, mas a serviço da sociedade.

Assim, para resolver os problemas existentes na definição do interesse público apenas por membros do Ministério Público ou por agentes burocráticos do Estado, e diante da progressiva aproximação da sociedade civil, verifica-se a importância de que os grupos sociais passem a colaborar na definição do interesse público que antigamente era definido exclusivamente pelo poder central. Apenas desta forma, com a participação popular na identificação do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá tutelar os mais relevantes interesses sociais e individuais indisponíveis, e o Estado poderá implementar

políticas públicas mais eficazes na erradicação da pobreza e da marginalidade, na busca de uma sociedade justa e solidária, e na redução das desigualdades sociais e regionais.

E essa participação do cidadão na criação normativa e na gerência da coisa pública está vinculada ao regime democrático porque proporciona a participação do povo na organização e exercício do poder político, além de estar relacionada diretamente aos direitos de quarta geração (direito à democracia, à informação e ao pluralismo).

Com a participação popular direta ocorre a efetivação da quarta geração de direitos fundamentais, através dos novos meios de comunicação existentes com os avanços da tecnologia (*internet, blog, twitter, TV digital interativa, etc.*), que permitem a consulta imediata, constante e permanente do verdadeiro detentor da soberania, aliada à pluralidade de informações à disposição dos cidadãos. O *ciberespaço*, agrupado com a inteligência coletiva, possibilitará tornar os integrantes da sociedade mais conscientes daquilo que fazem em conjunto e dará mecanismos práticos para se coordenarem e resolver os seus problemas. Os novos instrumentos de comunicação e participação popular irão permitir uma maior interferência do cidadão na definição de interesse público e na atuação do Estado, inclusive no Ministério Público, e um obstáculo (não intransponível) à interferência do poder econômico e da concentração da fonte de informação. Cria-se a heterogeneidade de opiniões da sociedade em detrimento da homogeneização dos grupos de interesses privados.

Entretanto, para que isto seja possível, é necessário que o acesso aos instrumentos de comunicação e informação seja o mais universal possível, além de implementar esforços na redução das desigualdades sociais, econômicas e educacionais. Caso contrário, ocorrerá como na “democracia ateniense”, em que uma elite pequena e de bom nível educacional terá acesso a essa extraordinária ferramenta de informação e participação política, capaz de implementar o exercício da cidadania participativa, em detrimento da grande parcela de excluídos que ficarão à margem dessa nova ordem democrática, como ocorria com os escravos e bárbaros da Grécia Antiga e como ocorre até hoje, em que pequenos grupos controlam o poder. Conclui-se, portanto, que a participação popular na definição do interesse público é viável, através da utilização dos novos instrumentos tecnológicos de comunicação. Contudo, é imprescindível que exista vontade política para a sua implementação no âmbito do Ministério Público do Trabalho.

CAPÍTULO I. OS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

1. Introdução

Não existe povo sem história e nem Instituição forte e independente sem um passado. E para compreender o Ministério Público, e projetar o seu futuro e conhecer os seus desafios, é imprescindível estudar suas origens e evolução histórica. Assim, neste capítulo, busca-se elaborar estudo doutrinário a respeito das origens e desenvolvimento do Ministério Público no Brasil, para depois fazer uma remissão histórica do Ministério Público do Trabalho através dos diplomas legais e de acontecimentos recentes de conhecimento do autor, com a finalidade de pensar nas transformações pelas quais o *parquet* laboral deverá, necessariamente, passar, para melhor atender aos anseios da sociedade. No mesmo sentido de que é importante conhecer a história para projetar o futuro, Wagner Giglio, ao realizar as perspectivas da Justiça do Trabalho, se manifestou que “o futuro não é tão aleatório quanto poderia parecer, à primeira vista, se considerarmos que somos, hoje, o produto histórico das condições e circunstâncias de ontem” e que, sem dúvida, amanhã, seremos “o resultado das premissas fáticas hoje vigorantes ou o produto da equação social montada nos dias vividos na atualidade”².

Mas, da mesma forma, como bem apontado por Aurelino Leal, não há história de um povo independente, em absoluto, da história de outros povos:

As necessidades da troca, as injunções da vida, com o seu formidável potencial de actividade; o desdobramento das aspirações humanas, a manifestação polyforme da intemperança dos homens, das ambições politicas e economicas, estabelecem uma dependencia inconfundivel entre as sociedades, de tal modo que, em um dado momento, um capitulo da historia de um povo, ou de uma nação, se torna commum ao do outro, ou outros, nos quaes o estado, a condição do primeiro reflectiu³.

²GIGLIO, Wagner D. Perspectivas da Justiça do Trabalho. *LTr*: revista legislação do trabalho. São Paulo, v. 56, n. 6, p. 656, jun. 1992.

³LEAL, Aurelino de Araújo. *História constitucional do Brasil*. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002. (Coleção história constitucional brasileira).

Por isso, e diante da enorme influência do direito europeu na formação e organização das instituições brasileiras, o trabalho não pode deixar de abordar, ainda que de forma superficial, as figuras e institutos provenientes da Idade Média e as origens do Ministério Público na França e Portugal, mesmo porque será verificado que o Ministério Público de defensor da Coroa e do interesse público secundário se transforma no defensor do interesse público primário.

Entretanto, para atingir o objetivo do presente trabalho é fundamental delimitarmos algumas características presentes no Ministério Público para que possamos identificar as suas origens e evolução histórica, pois, a busca das origens remotas pode ser influenciada pela visão que se tem atualmente da instituição. Certamente esta instituição organizada, independente, defensora dos interesses sociais e indisponíveis, como a conhecemos nos dias atuais, cujos membros possuem garantias e prerrogativas, não a encontraremos antes do Século XX.

Para tanto, identifica-se instituições no decorrer da história que exerciam uma ou algumas das funções típicas do Ministério Público moderno, tais como a defesa da sociedade (ainda que parcela desta, como nos casos dos marginalizados), o fiel cumprimento das normas (costumes, editos, leis, etc.), a persecução penal ou a promoção do exercício da função jurisdicional no interesse público, como conceituou Giuseppe Chiovenda:

*Il P.M. (com questo nome la legge indica l'ufficio: com altri nomi gli organi che ne sono rivestiti) é ufficio attivo che ha per compito fondamentale di promuovere l'esercizio della funzione giurisdizionale, nell'interesse pubblico, e concludere sul modo del suo esercizio.*⁴

Assim, de forma genérica e para definir algumas características importantes para o presente estudo, o Ministério Público é uma instituição distinta do julgador, que promove a defesa dos interesses mais relevantes da sociedade, incluindo a persecução penal e os interesses públicos.

2. As origens e o desenvolvimento do Ministério Público no Brasil

Podemos identificar na Antiguidade algumas instituições que possuíam algumas características remotas com o Ministério Público, como persecução penal ou

⁴CHIOVENDA, Giuseppe. *Principii di diritto processuale civile*. 3. ed. riv. e notevolmente aumen. Napoli: Jovene, 1923.

assistência aos idosos ou crianças, contudo, sem uma evolução histórica relacionada com o Ministério Público moderno. Eram figuras históricas isoladas que apenas justificavam a importância de instituições que buscavam proteger parcela marginalizada da sociedade ou no combate aos delitos penais. Estas figuras ou instituições afins não possuem nenhuma relação direta com o Ministério Público como o conhecemos hoje.

Na antiga Pérsia, a exemplo do Egito, foi banida a vingança privada, ficando a cargo da autoridade pública a repressão criminal. Essa função era desempenhada pelos chefes das tribos, havendo ainda funcionários reais encarregados de fiscalizar os magistrados e ouvir as queixas dos súditos, sendo conhecidos como os “olhos e ouvidos do príncipe”⁵. Entre os hebreus, a justiça era desempenhada por intermédio do *sopherim*, que tinha autoridade sobre funcionários conhecidos por *sotherim*, encarregados da execução dos julgados.

Na democracia da cidade-estado grega, onde reinava a soberania popular, os cidadãos participavam ativamente das funções públicas e tinham assento e voto nos conselhos, assembleias e nos tribunais. A Boulé, ou Conselho dos Quinhentos, era composta por cinquenta cidadãos escolhidos por sorte em cada tribo e tinha como atribuições questões religiosas, financeiras, diplomáticas, militares e controle sobre as atividades dos magistrados. Já a Eclésia, ou assembleia popular, reunia todos os cidadãos maiores de dezoito anos no pleno exercício de seus direitos políticos e tinha como finalidade discutir e votar tratados e alianças com outras cidades, declarar guerra, confiscar bens, majorar ou reduzir tributos e decidir sobre o exílio de um cidadão a bem do interesse público (ostracismo)⁶. Por sua vez, o Elieu ou Tribunal dos Heliastas era composto por até 6.000 cidadãos escolhidos entre aqueles que tivessem mais de 30 anos e que se dispusessem a julgar as questões trazidas ao tribunal por qualquer um do povo. Estes magistrados não necessariamente possuíam conhecimentos especializados, mas as suas decisões, justamente por constituírem a expressão da vontade e soberania popular, eram definitivas e não admitiam qualquer recurso⁷. Por outro lado, não podemos esquecer que a

⁵AYARRAGARAY, Carlos Alberto. *El ministerio público: su historia, organización y funcionamiento en la legislación comparada y en la República Argentina, seguido de las bases para una próxima organización en la legislación nacional*. Buenos Aires: J. Lajouane, 1928. p. 13; MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller, 2005. p. 31.

⁶AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Introdução à história do direito*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 44-45. JAGUARIBE, Hélio. Introdução. In: _____ (Org.). *A democracia grega*. Brasília/DF: Ed. Universidade de Brasília, 1981. p. 6.

⁷AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Introdução à história do direito*, cit., p. 45-46.

parcela da população que era considerada cidadã e que, portanto, podia participar ativamente da sociedade nas decisões públicas era muito pequena, sendo excluídos os estrangeiros (metecos), escravos e mulheres.

Em razão destas características de representatividade do povo grego, Carlos Roberto Jatahy conclui ser improvável que

numa democracia direta como aquela cultivada pelos gregos, pudesse vicejar a instituição ministerial. A amplitude do exercício da cidadania, o respeito aos ideais democráticos, a prática da democracia direta e a consciência dos direitos, escrupulosamente garantidos aos considerados cidadãos, prescindiam da existência de uma instituição para cumprir as atividades hoje confiadas ao Ministério Público⁸.

A acusação dos criminosos era praticada por qualquer cidadão grego, prática também adotada no início da civilização romana, característica apontada por Ayarragaray como demonstrativo de que não existia ministério público nestas duas civilizações⁹.

Todavia, apesar de o Ministério Público não ter origens na Grécia Antiga, temos que reconhecer que o legado da civilização grega, em particular a ideia de repartição de poderes entre pessoas diferentes, alternância no poder, o ideal democrático, participação popular, relação da liberdade com a igualdade e o senso de justiça¹⁰, teve uma influência enorme para todos os povos da Antiguidade, em especial em Roma. Por sua vez, a influência do Direito Romano sobre a cultura jurídica europeia e, conseqüentemente, para os países latinos americanos, é também marcante¹¹. Não podemos deixar de considerar que a herança grega e romana para o direito contemporâneo foi fundamental e as características

⁸JATAHY, Carlos Roberto de C. *O Ministério Público e o Estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação institucional*. Curitiba: Lumen Juris, 2007. p. 9.

⁹AYARRAGARAY, Carlos Alberto. *El ministerio público: su historia, organización y funcionamiento en la legislación comparada y en la República Argentina, seguido de las bases para una próxima organización en la legislación nacional*, cit., p. 13-21. Posição também acompanhada por Antônio Cláudio da Costa Machado que, após enumerar várias figuras que existiram em Roma, tais como, o *praefectus urbis*, os *praesides*, os *judices pedanei* e os *procuratores caesaris*, conclui não haver qualquer resquício embrionário com o Ministério Público que há séculos conhecemos (MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 10-12).

¹⁰Características encontradas em *A Política*, de Aristóteles, em especial, nos Capítulos XIII do Livro IV; XI do Livro VI; e I do Livro VII. ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

¹¹AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Introdução à história do direito*, cit., p. 47; GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 3. ed. Tradução de Antônio Manuel Hespanha e L. Manuel Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. p. 513.

do ministério público atual, como a defesa do regime democrático e a defesa da legalidade, têm muito a ver com essas civilizações. Daí poder-se afirmar que o *Corpus Juris Civilis* de Justiniano exerceu uma influência extraordinariamente grande sobre toda a formação do direito, tanto que a partir do Século XI ele se tornou a base de estudo na Europa, inclusive na Inglaterra (que adotou o “common law”). O próprio Código Napoleônico do Século XIX, obra base da legislação dos estados modernos, inclusive da América Latina, tem muitas regras das Institutas de Justiniano¹². Entretanto, apesar de o legado grego e romano influenciar na formação do direito, não podemos afirmar que as origens do Ministério Público são daquele período da Antiguidade, como concluiu Roberto Lyra que “os gregos e os romanos não conheceram, propriamente, a instituição do Ministerio Publico”¹³.

Origens francesas

Se existem muitas divergências em relação às origens do Ministério Público no período da Antiguidade, o mesmo não se pode falar em relação às suas origens na França. A doutrina aponta a origem remota do Ministério Público ao “advogado do rei” e “procurador do rei” (*avocats et procureur du roi*), que tiveram as duas funções unificadas no século XIV. Os procuradores do Rei, por sua vez, tiveram origem remota nos oficiais do Estado chamados de *saïon* ou *graffion*¹⁴ existentes no século VII em cada cantão, exercendo várias atribuições administrativas. Eles controlavam as mudanças da população, exploravam os bens do reino, controlavam os postos do correio e exerciam atribuições fiscais. Em decorrência destas atribuições fiscais, acabaram por exercer também funções criminais, pois uma grande parte dos delitos era punida com penas pecuniárias, o que constituía enorme parcela dos recursos do tesouro real¹⁵. O *saïon*, além de oferecer a

¹²BURNS, Edward McNall; LERNER, Robert E.; MEACHEM, Standish. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. Tradução Donaldson M. Garshagen. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005. v. 1, p. 196-197.

¹³LYRA, Roberto. *Theoria e prática da promotoria pública*. Rio de Janeiro: Livr. Ed. Jacintho, 1937. p. 9-10. No mesmo sentido COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 669.

¹⁴AYARRAGARAY, Carlos Alberto. *El ministerio público: su historia, organización y funcionamiento en la legislación comparada y en la República Argentina, seguido de las bases para una próxima organización en la legislación nacional*, cit., p. 10-11. SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 18.

¹⁵SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público, cit., p. 18.

denúncia contra quem violasse a lei criminal, também executava a multa prevista na sentença para aumentar a arrecadação real.

No entanto, as funções exercidas por estes oficiais do Estado foram substituídas pelos “soberanos” locais no século X, quando o poder real praticamente desapareceu e houve o desmembramento em feudos. Apenas com a restauração da autoridade real a partir do século XIII e com a junção das funções de advogado do rei (*avocat du roi*) e de procurador do rei (*procureur du roi*), é que nós iremos encontrar a criação do Ministério Público: “o *avocat* e o *procureur*, embora exercendo papéis diferentes, no cível e no crime, na verdade têm sua atividade dirigida para um único objetivo, ou seja, a defesa do poder e dos interesses do soberano, personificando o poder do Estado. Em razão dessa semelhança, posteriormente ocorreu a fusão dessas duas funções em uma mesma entidade, o Ministério Público”¹⁶.

Nesta mesma época, na jurisdição eclesiástica, que inspirou a atual organização judiciária, encontravam-se agentes que desempenhavam questões penais, atribuições equivalentes ao do ministério público atual, segundo John Gilissen:

No século XII, os bispos procuraram retirar a função judiciária aos arcediagos¹⁷ que escapavam muitas vezes à sua autoridade. Por acção dos papas, os bispos reencontraram plenitude de competência; mas, sobrecarregados, delegaram as suas funções judiciárias num oficial de justiça, o ‘official’ (juiz eclesiástico), nomeado entre os clérigos pelos bispos e também por eles exonerado.

(...)

A organização dos tribunais eclesiásticos aperfeiçoa-se nos séculos XIII e XIV: junto de cada juiz eclesiástico, têm assento desde então funcionários eclesiásticos, tais como o *recepto actorum* (que recebia os actos passados perante o juiz), o *registrator* (escrivão que fazia o registro da audiência), o *promotor* que desempenhava em questões penais um papel equivalente ao do ministério público actual. Havia, além disso, procuradores, advogados, notários. Assim, inúmeros elementos da organização judiciária actual têm origem na organização dos tribunais eclesiásticos medievais¹⁸.

¹⁶SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público, cit., p. 19.

¹⁷Arcediagos eram paroquianos convocados pelo Bispo para participarem das assembleias onde se julgavam os autores de *crimina ecclesiastica*, tais como a libertinagem, o adultério, a usura, a blasfêmia, o sacrilégio, etc. (GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*, cit., p. 383).

¹⁸GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*, cit., p. 384.

Apenas em 1302, com a “Ordonnance” de Felipe IV, na França, ocorre a unificação do advogado do rei e do procurador do rei em uma mesma instituição: “*advocat et procureur du roi*”, cujas principais funções eram de persecução penal e de tutela dos interesses do Estado e do soberano junto ao Poder Judiciário¹⁹. Felipe IV cria um corpo de funcionários, organizado por lei, a quem competia a tutela dos interesses do Estado, separados da pessoa e dos bens do rei, e, com a finalidade de fiscalizar de perto as atividades dos magistrados, outorga-lhes as mesmas prerrogativas destes, impondo-lhes, inclusive, a vedação do patrocínio de quaisquer outras causas. Apesar de atuar tão somente na defesa dos interesses do Estado (função exercida pelo Ministério Público brasileiro até a promulgação da Constituição de 1988), nascia aí o Ministério Público²⁰.

Antônio Cláudio da Costa Machado ressalta que outras ordenações vieram a regulamentar o Ministério Público, “tais como a de Carlos VIII, de julho de 1493, a de Luís VII, de 1498, e as de agosto de 1522, novembro de 1553 e maio de 1586 e, por fim, a ‘Ordonnance Criminale’ de Luís XIV, de agosto de 1670 – grande codificação do processo criminal francês – que veio a ampliar o campo de atuação do Ministério Público”²¹.

Essas são as origens do atual Ministério Público, que acabou por sofrer tremenda transformação após a Revolução Francesa de 1789, quando foi instituído que as suas funções eram distintas daquelas atribuídas aos órgãos administrativos, judiciários e

¹⁹MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 38; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *O Ministério Público e o estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação institucional*, cit., p. 12-13; ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 324; MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*, cit., p. 13; BRAGA, Pedro. O Ministério Público na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 45 n. 179, p. 57, jul./set. 2008; DINIZ, José Janguê Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: ação civil pública, ação anulatória, ação de cumprimento*. Brasília: Ed. Consulex, 2004. p. 69; MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*, cit., p. 39. Para José Janguê B. Diniz, a *Ordonnance* foi editada em **25 de março de 1303**, e para Jorge Alberto de Oliveira Marum, a data é **23 de março de 1303**. Para os demais autores citados, a *Ordonnance* é de 25 de março de 1302).

²⁰JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *O Ministério Público e o estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação institucional*, cit., p. 13; MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*, cit., p. 13; DINIZ, José Janguê Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: ação civil pública, ação anulatória, ação de cumprimento*, cit., p. 69.

²¹MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*, cit., p. 14.

legislativos; que ele não representava mais tão somente os interesses do rei ou da coroa, mas os da sociedade²².

Mas, apesar de reconhecer as grandes transformações ocorridas logo após a Revolução Francesa, Hugo Nigro Mazzilli conclui que “foram, porém, os textos napoleônicos que instituíram o Ministério Público que a França veio a conhecer na atualidade”.²³

O Ministério Público criado e desenvolvido na França passa a influenciar as demais nações europeias, inclusive a portuguesa, que por sua vez insere esta importante instituição no nosso direito pátrio.

Origens portuguesas

Com a ascensão de D. João I ao trono de Portugal, e diante de sua aspiração em codificar os textos legais, pois “desejoso de haver distribuição na justiça melhor certeza e segurança”, começam a aparecer referências aos procuradores e advogados do rei, que se preocupavam com os interesses do fisco e da coroa, inspirados na “*Ordonnance*” de Felipe IV, o Belo. Mas, segundo Carlos Roberto Jatahy²⁴, antes mesmo das Ordenações de 1302, já havia em Portugal a figura do procurador do rei, o que muitos anos depois daria origem à figura do *Procurador de Justiça*:

No país ibérico, a primeira menção existente acerca do assunto é um diploma legal de 14 de janeiro de 1289, em que se criava a figura do Procurador do Rei, cargo de natureza pública e permanente, sem entretanto constituir ainda uma magistratura, o que só ocorreria mais tarde, com a criação dos tribunais regulares e a publicação de leis que viriam a substituir o primitivo direito dos forais de cada região.

(...)

Evidenciada no reino de Portugal a necessidade de se estabelecer uma instituição que apoiasse os vassallos que reclamassem por Justiça, bem como defendesse o interesse geral, surge, nas Ordenações Afonsinas,

²²MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*, cit., p. 14-15.

²³MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*, cit., p. 38.

²⁴JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *O Ministério Público e o estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação institucional*, cit., p. 15. Opinião compartilhada por Pedro Braga (*O Ministério Público na Constituição de 1988*, cit., p. 57).

publicadas entre 1446 e 1447 (Título VIII, Livro I), a figura do Procurador da Justiça, nestes termos ‘...E veja, e procure bem todos os feitos da justiça, e das viúvas, e dos órfãos, e miseráveis pessoas que à nossa Corte vierem’.

Em seguida, em 1521, as Ordenações Manuelinas, no Título XII do Livro I, estabeleceram as atribuições “*Do Promotor da Justiça da Casa de Suplicação*”²⁵. Uma das funções do promotor de justiça era formar o libelo contra os “seguros”²⁶ ou presos que por parte da justiça tenham sido acusados (Título XII). Ainda, as Ordenações Manuelinas “defendiam e mandavam” que nenhuma cidade, vila ou lugar “de nossos reinos e senhorios” não tenha promotor da justiça, “salvo nas nossas casas de suplicação e do cível”. O promotor deveria “ser letrado e bem entendido” e mandava “que com grande cuidado e diligência requeira todas as coisas que pertençam à justiça: em tal quisa (maneira) que por sua culpa e negligência não pereça”.

Com as Ordenações Filipinas de 1603, a instituição do Ministério Público aparece de forma mais estruturada, onde em diversas passagens faz referência ao “Procurador dos Feitos da Coroa”, “Procurador dos Feitos da Fazenda”, “Promotor da Justiça da Casa da Suplicação” e “Promotor da Justiça da Casa do Porto”. Em linhas gerais, muitas das regras tratadas acima nas Ordenações Manuelinas são novamente repetidas, sendo que as funções que eram exercidas pelos “Procuradores dos Feitos da Coroa e dos Feitos da Fazenda” viriam a ser desempenhadas mais tarde pelo Ministério Público²⁷.

O Ministério Público português foi se estruturando cada vez mais com a evolução dos órgãos judiciais e com as transformações políticas ocorridas nos séculos

²⁵Ordenações Manuelinas, consultadas no endereço eletrônico UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Digital de Obras Raras e Especiais. Disponível em: <www.obrasraras.usp.br>.

²⁶Segundo Luiz Carlos de Azevedo, em sua obra *Introdução à história do direito*, cit., a Carta de Seguro era autêntica garantia de liberdade; constituía uma proteção do rei a seus súditos perante as justiças, para, mediante certas condições, os eximir da prisão processual. Ainda o Professor Titular da FDUSP, “fixado o enorme alcance das Cartas de Seguro, quanto à proteção dos direitos e garantias individuais, em especial no que diz respeito à liberdade de ir e vir; relevada a circunstância de que, à época, eram sobremaneira parcas as concessões em tal sentido; apontada sua longeva origem, talvez correlata, inclusive, a do *habeas corpus*, se formos procurar as raízes de ambas as entidades jurídicas nas remotas usanças saxo-germânicas; comprovada sua persistente presença nas leis portuguesas, mesmo nas mais antigas ordenações dos reis primeiros, até a derradeira compilação, a qual chegou a vigir, por longo tempo, cá no Brasil” (p. 151-152).

²⁷MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*, cit., p. 16.

seguintes. A criação da instituição denominada “Ministério Público” somente surgiu com a edição dos Decretos nº 24 e 27, conforme síntese histórica feita pelo Procurador-Geral Adjunto no Supremo Tribunal de Justiça (Portugal), Eduardo Maia Costa, e que merece ser transcrita em razão da grande similitude com o desenvolvimento do Ministério Público no Brasil e que veremos a seguir:

O Ministério Público português foi instituído, ainda no decurso da guerra civil que opôs liberais e absolutistas, pelos Decretos nº 24 e 27, de 16 e 19 de maio de 1832, respectivamente, emitidos pelo Governo do Regente D. Pedro, instalado na ilha Terceira, nos Açores.

Só após a vitória das forças liberais, em 1834, foi possível dar corpo ao novo edifício judiciário, nele incluído o Ministério Público, que recebeu o seu primeiro estatuto logo no ano seguinte (Regulamento de 15 de Dezembro de 1835).

Seguindo de perto o modelo napoleônico, o Ministério Público foi concebido como órgão do Poder Executivo junto dos tribunais e estruturado como corpo hierarquizado, na dependência do Ministro da Justiça.

Como “braço” do Executivo, o Ministério Público viu-se investido, a par do exercício da ação penal, de funções de tipo não judicial, como a consultoria jurídica do Governo e ainda do encargo de representar junto dos tribunais os interesses privados do Estado e dos institutos públicos.

Em contrapartida, o legislador liberal português estabeleceu algumas diferenças significativas em relação ao modelo francês. Por um lado, instituiu a figura do Procurador-Geral da Coroa como vértice da hierarquia, ficando assim os Procuradores Régios a ele submetidos, e não ao Ministro da Justiça, que apenas podia dar instruções ao próprio Procurador-Geral. Por outro lado, desde logo se estabeleceu o princípio da imparcialidade e objetividade no exercício das funções²⁸.

Conclui-se, portanto, que, apesar de figuras com alguns aspectos similares ao Ministério Público terem surgido na Antiguidade, a origem do *parquet* remonta apenas em 1302, com a “Ordonnance” de Felipe IV, na França, e em seguida com Ordenações Afonsinas, publicadas entre 1446 e 1447, em Portugal. Entretanto, as atribuições principais do Ministério Público eram a defesa do erário público e a persecução penal muitas vezes voltada para a condenação dos súditos que não recolhiam impostos. Em suma, o Ministério Público era um defensor dos interesses da Coroa.

²⁸COSTA, Eduardo Maia. Ministério Público em Portugal. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 44.

Constituição de 1824

E, no Brasil, a situação não foi diferente. Durante o período colonial, a instituição similar ao Ministério Público no Brasil seguia as diretrizes do direito português, em especial as Ordenações Filipinas. Em 7 de março de 1609, com a instalação do Tribunal da Relação do Estado do Brasil, na Bahia, passou a officiar o Procurador dos feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, figura que exercia algumas atribuições que viriam a ser do Ministério Público, porém, sem qualquer independência ou garantia, já que eles eram meros agentes do Poder Executivo e estavam a serviço e subordinados à Coroa Portuguesa. Segundo o Regimento, de 9 de janeiro de 1609²⁹, que instituiu o Tribunal da Relação do Estado do Brasil, o papel do procurador era o de “saber particularmente de todas as coisas que tocarem à Coroa e Fazenda, para requerer nelas tudo o que fizer a bem de minha justiça”.

Após a proclamação da Independência, em 1822, e enquanto não se editassem novas leis, continuou a vigorar, no Brasil, a legislação portuguesa, em especial as Ordenações Filipinas³⁰. Era mantida a figura do promotor de justiça das ordenações.

Porém, e ainda sob forte influência do sistema português, D Pedro I, em 25 de março de 1824, e após ter dissolvido a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império, em 12 de novembro de 1823, com os argumentos de que apresentaria um projeto de Constituição “duplicamente mais liberal, do que o que a extinta Assembleia acabou de fazer” e que os deputados das Províncias “perjuraram”³¹ o juramento de defender a integridade do Império, sua independência e a dinastia do imperador³², outorgou a Constituição Política do Império do Brasil, muito parecida em princípios com o projeto

²⁹Art. 54. O Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda deve ser muito diligente, e saber particularmente de todas as coisas que tocarem à Coroa e Fazenda, para requerer nelas tudo o que fizer a bem de minha justiça; para o que será sempre presente a todas as audiências que fizer dos feitos da coroa e fazenda, por minhas Ordenações e extravagantes. Art. 55. Servirá, outrossim, o dito Procurador da Coroa e dos feitos da Fazenda de Procurador do fisco e de Promotor de Justiça; e usará em todo o regimento, que por minhas Ordenações é dado ao Promotor de Justiça da Casa da Suplicação e ao Procurador do fisco.

³⁰AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Introdução à história do direito*, cit., p. 228.

³¹No dia seguinte ao decreto que dissolveu a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, e ao verificar a revolta dos deputados com relação ao termo “perjura”, foi publicado o Decreto de 13 de novembro de 1823, que restringiu o termo apenas aos “facciosos que anelavam vinganças, ainda a custa dos horrores da anarquia, só estes se compreendem naquela increpação, como motores, por sua preponderância, dos males que se propunham derramar sobre a Pátria”.

³²In BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. 8. ed. Brasília: OAB Ed., 2006. p. 557 (anexos).

originário elaborado pelos Constituintes de 1823, também historicamente conhecido como Projeto Antônio Carlos³³.

A nova ordem constitucional, por sua vez, não dispunha sobre o Ministério Público, mas apenas fazia referência à atribuição criminal do Procurador da Coroa: “Art. 48. No Juízo dos crimes, cuja accusação não pertence à Camara dos Deputados, accusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional”. Assim, o Procurador da Coroa atuava de forma ordinariamente em todos os crimes, exceto naqueles de atribuição privativa da Câmara dos Deputados que tivesse como autor do delito Ministros de Estado e Conselheiros de Estado (artigo 38). Nestes, cabia ao Senado conhecer e julgar (artigo 47, I).

Apesar de a denominação “Ministério Público” não aparecer na Constituição de 1824, o que somente seria utilizado pela primeira vez no Decreto nº 5.618, de 2 de maio de 1874, os Procuradores da Coroa, considerados os chefes do “ministério público”, atuavam junto aos Tribunais de Relação³⁴. Entretanto, somente a partir de 1828, cada tribunal de relação, inclusive o da corte e em cada comarca, passou a ter um promotor de justiça³⁵.

O Código do Processo Criminal de Primeira Instância do Império do Brasil de 1832 foi a primeira norma editada no Brasil que dispôs sobre os requisitos para a nomeação dos promotores de justiça e suas atribuições (artigos 36 a 38).

Segundo o artigo 36 do Código do Processo Criminal, seriam nomeados “promotores públicos” aqueles que podiam ser jurados, isto é, “todos os Cidadãos, que podem ser Eleitores, sendo de reconhecido bom senso, e probidade. Exceptuão-se os Senadores, Deputados, Conselheiros, e Ministros d’Estado, Bispos, Magistrados, Officiaes de Justiça, Juizes Ecclesiasticos, Vigarios, Presidentes, Secretarios dos Governos nas provincias, Commandantes das Armas, e dos Corpos da 1ª Linha” (artigo 23). Entretanto, segundo ainda o artigo 36, “entre estes serão preferidos os que forem instruidos nas Leis, e serão nomeados pelo Governo na Côrte, e pelo Presidente nas Provincias, por tempo de

³³BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 83-91.

³⁴DINIZ, José Janguê Bezerra. *Ministério Público do Trabalho*: ação civil pública, ação anulatória, ação de cumprimento, cit., p. 112.

³⁵JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *O Ministério Público e o estado democrático de direito*: perspectivas constitucionais de atuação institucional, cit., p. 17; DINIZ, José Janguê Bezerra. *Ministério Público do Trabalho*: ação civil pública, ação anulatória, ação de cumprimento, cit., p. 104.

tres annos, sobre proposta triplice das Camaras Municipaes”. Por sua vez, o artigo 37 enumerava algumas atribuições do promotor de justiça: denunciar os crimes públicos e policiais; acusar os delinquentes perante os Jurados, assim como os crimes de reduzir à escravidão pessoas livres, cárcere privado, homicídio ou a sua tentativa; roubos, calúnias e injúrias contra o Imperador e Membros da Família Imperial, contra a Regência e cada um dos seus Membros, contra a Assembleia Geral, e contra cada uma das Câmaras (§ 1º); solicitar a prisão e punição dos criminosos, e promover a execução das sentenças e dos mandados judiciais (§2º); dar parte às autoridades competentes das negligências, omissões e prevaricações dos empregados na administração da Justiça (§ 3º). Posteriormente, a lei de 12 de novembro de 1833, dispôs que competia-lhe “accusar os Empregados Publicos³⁶ ommissos, e negligentes no desempenho de suas obrigações” (nota de rodapé 30, da Secção III do Código do Processo Criminal do Império. Na mesma nota, consta que a lei de 21 de julho de 1834 determinava que todos estavam obrigados a entregar gratuitamente quaisquer documentos exigidos pelo promotor de justiça, desde que no fiel desempenho de suas atribuições). No impedimento, ou falta do promotor de justiça, os Juizes Municipais deveriam nomear outra pessoa para exercer as suas funções interinamente (artigo 38).

No mesmo Código de 1832, interessante a atribuição do promotor de justiça disciplinada no artigo 73: “Sendo o offendido pessoa miseravel que, pelas circunstancias em que se achar, não possa perseguir o offensor, o Promotor Publico deve, ou qualquer do Povo pode intentar a queixa, e proseguir nos termos ulteriores do processo”. A denúncia não apenas competia ao promotor de justiça, mas também a qualquer um do povo, nos seguintes crimes enumerados no artigo 74: “nos crimes que não admitem fiança³⁷” (§ 1º); “nos crimes de peculato, peita, concussão, suborno, ou qualquer outro de responsabilidade” (§ 2º); “nos crimes contra o Imperador, Imperatriz, ou algum dos Príncipes, ou Princesas da Imperial Família, Regente ou Regência” (§ 3º); “em todos os crimes públicos” (§ 4º); “nos crimes de resistência às Autoridades, e seus officiais no exercício de suas funções” (§ 5º); “nos crimes em que o delinqüente for preso em flagrante, não havendo parte que o acuse” (§ 6º).

³⁶Da denúncia dos crimes de responsabilidade dos Empregados Públicos, e forma do processo respectivo, ver Capítulo V, Título II, do Código de Processo Criminal de Primeira Instância do Império do Brasil, artigos 150 a 174.

³⁷Dos crimes que não admitiam fiança, ler artigos 100 e 101 do Código do Processo Criminal de Primeira Instância do Império do Brasil.

A Lei de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código do Processo Criminal, fez algumas alterações no que dizia respeito à nomeação e atribuições dos promotores de justiça. Enquanto o artigo 36 do Código dispunha que os “promotores públicos” eram nomeados pelo “Governo na Corte, e pelo Presidente nas Províncias, por tempo de três anos” (art. 36), a Lei de 1841 determinava que eles fossem “nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Províncias”, e “servirão pelo tempo que convier” (artigo 22). Outras novidades desta Lei foram a previsão de que haveria pelo menos um promotor em cada Comarca para acompanhar o Juiz de Direito³⁸, e a previsão de ordenado pelas funções exercidas conforme sua produtividade (artigo 23): “Os Promotores vencerão o ordenado, que lhes fôr arbitrado, o qual, na Côrte, será de hum conto e duzentos mil réis por anno, além de mil e seiscentos por cada offerecimento de libello, tres mil e duzentos réis por cada sustentação no Jury, e dois mil e quatrocentos réis por arrazoados escriptos”.

O Regulamento para a execução da parte policial e criminal da Lei de 3 de dezembro de 1841 (31 de janeiro de 1842), pormenoriza, entre outras coisas, a forma de nomeação e exoneração do promotor, e o arbitramento de seu ordenado, cabendo transcrever os seguintes artigos:

Art. 216. Para exercer o cargo de Promotor serão com preferencia escolhidos Bacharéis Formados, e quando os não haja idoneos para os lugares, serão nomeados individuos, que tenham as qualidades requeridas pela Lei de 3 de dezembro de 1841 para ser Jurado, a necessaria intelligencia, instrucção, e bom procedimento, proferindo se aquelles, que no desempenho dos deveres de outros Cargos publicos já tiverem dado provas de que possuem essas qualidades;

Art. 219. Haverá no Municipio da Côrte hum só Promotor (em quanto não for sufficientemente demonstrada a necessidade de mais de hum) e vencerá o ordenado de hum conto e duzentos mil réis. Os das Comarcas das Provincias vencerão aquelles ordenados, que, em attenção às circumstancias dos lugares, e á maior, ou menor somma que possuão nelles produzir os emolumentos, lhes forem arbitrados pelo Governo, sobre informação dos Presidentes das Provincias, que a darão, ouvido o Juiz de Direito.

Art. 222. Nos casos, em que ao Promotor incumbe denunciar, incumbe igualmente promover a accusação, e todos os termos do Processo, nos quaes, bem como na concessão e arbitramento das fianças, deverá ser sempre ouvido.

³⁸Com relação ao critério e forma de se nomear dois promotores por Comarca e divisão de trabalho, ler artigos 213 a 215 do Regulamento de 31 de janeiro de 1842.

Com a chamada “Lei do Ventre Livre” (Lei nº 2.040, de 28.09.1871), cabia ao Promotor de Justiça a função de “protetor dos fracos e indefesos” (a que posteriormente foi dada a denominação de hipossuficiente), a quem competia zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados. Função esta que até hoje é desempenhada pelos Promotores de Infância e Juventude que velam para que todas as crianças sejam registradas no Cartório de Registros de Pessoas Naturais.

Ainda na vigência da Constituição do Império, mas após a proclamação da República, foi editado o Decreto nº 848, de 11 de setembro de 1890, que criava e regulamentava a Justiça Federal, mas que também tratava do Ministério Público Federal. A Exposição de Motivos do Decreto nº 848 ressalta algumas características do Ministério Público:

O Ministério Público, instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representada nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador-Geral da República, vêm os procuradores seccionais, isso é, um em cada Estado. Complete-lhe, em geral, velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, que devam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier. A sua independência foi devidamente resguardada.

A estrutura funcional do Ministério Público Federal estabelecida pelo Decreto 848 tinha uma enorme influência ainda das Ordenações Filipinas, segundo a qual as suas funções nas instâncias superiores eram exercidas por membro do Poder Judiciário³⁹. Dentre as suas atribuições estava “cumprir as ordens do governo da República relativas ao exercício de suas funções”, bem como a de “promover o bem dos direitos e interesses da União” (artigo 24, alínea c), tarefa esta que, até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, cabia ao Ministério Público Federal.

³⁹DINIZ, José Janguê Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: ação civil pública, ação anulatória, ação de cumprimento*, cit., p. 113.

Constituição de 1891

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, apesar de ainda não mencionar a instituição do Ministério Público, fazia referência ao cargo de Procurador-Geral da República: “O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei” (artigo 58, § 2º). A Constituição também dava legitimidade ao Procurador-Geral da República para propor revisão criminal a qualquer tempo, em benefício dos condenados, perante o Supremo Tribunal Federal (artigo 81, *caput* e § 1º). No dia 03 de março de 1891, tomou posse o primeiro Procurador-Geral da República, Dr. José Júlio de Albuquerque Barros, conhecido por Barão de Sobral.

Durante a vigência desta Constituição, foi editado o Código Civil de 1916, que previa diversas atribuições ao Ministério Público, e dentre elas podemos citar as seguintes: curadoria de fundações (artigo 26), legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (artigo 208, parágrafo único, II), defesa dos interesses de menores (artigo 394, *caput*), legitimidade para propor ação de interdição (artigo 447, III) e legitimidade para promover a nomeação de curador de ausente (artigo 463).

Constituição de 1934

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, foi a primeira a constitucionalizar e a tratar especificamente sobre o Ministério Público, dispondo uma seção sobre sua estrutura e principais atribuições, além de outros artigos que tratavam sobre o Procurador-Geral da República.

O próprio preâmbulo da Constituição de 1934 já dava mostras do rumo a um Estado social e democrático. Para isso era imprescindível a presença de uma instituição independente que buscasse a efetivação dos direitos fundamentais, além de ser integrada por membros que possuíssem garantias e prerrogativas: “Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a

liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição”.

As principais atribuições e garantias do Ministério Público previstas na Constituição de 1934 eram as seguintes: a) os Estados, ao elaborarem sua Constituição e leis, deveriam respeitar, dentre outros princípios, as garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público locais (artigo 7º, I, alínea e); b) legitimidade para propor revisão criminal (artigo 76, 3); c) interpor recurso extraordinário perante a Corte Suprema quando ocorresse diversidade de interpretação definitiva de lei federal entre Cortes de Apelação, ou entre um destes Tribunais e a Corte Suprema, ou outro Tribunal federal (artigo 76, § único); d) o Procurador-Geral da República era o chefe do Ministério Público Federal, nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, porém, demissível *ad nutum* (artigo 95, § 1º); e) somente poderia ser nomeado Procurador-Geral da República brasileiro nato de notável saber jurídico e reputação ilibada alistado eleitor, e recebia os mesmos vencimentos dos Ministros da Corte Suprema (artigo 95, § 1º c.c. artigo 74); f) a Constituição também previa que lei federal deveria dispor sobre a organização do Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e lei local, o Ministério Público nos Estados (artigo 95); g) os membros do Ministério Público Federal que oficiavam nos Juízos comuns deveriam ser nomeados mediante concurso e somente poderiam ser exonerados por sentença judiciária ou processo administrativo, assegurada ampla defesa (artigo 95, § 3º); h) os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podiam exercer qualquer outra função pública, “salvo o magistério e os casos previstos na Constituição”, sob pena de perda do cargo (artigo 97); i) previsão do Ministério Público nas Justiças Militar e Eleitoral (artigo 98); e j) garantia do quinto constitucional do Ministério Público na composição dos Tribunais da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (artigo 104, § 6º).

Paulo Bonavides e Paes de Andrade retratam o que se passou na época da elaboração da Constituição de 1934 e a sua importância no advento do Estado social brasileiro:

Em 1934 demos o grande salto constitucional que nos conduziria ao Estado social, já efetivado em parte depois da Revolução de 30 por obra de algumas medidas tomadas pela ditadura do Governo Provisório. Os novos governantes fizeram dos princípios políticos e formais do liberalismo uma bandeira de combate, mas em verdade estavam mais empenhados em legitimar seu movimento com a concretização de

medidas sociais, atendendo assim a um anseio reformista patenteado de modo inconsciente desde a década de 20, por influxo talvez das pressões ideológicas sopradas do velho mundo e que traziam para o País o rumor inquietante da questão social.

A Constituição de 16 de julho de 1934 funda juridicamente no País uma forma de Estado social que a Alemanha estabelecera com Bismarck há mais de um século, aperfeiçoara com Preuss (Weimar) e finalmente iria proclamar com solenidade textual em dois artigos da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, cunhando a célebre fórmula do chamado Estado social de direito, matéria de tanta controvérsia nas regiões da doutrina, da jurisprudência e da aplicação hermenêutica⁴⁰.

Todavia, essas aspirações sociais duraram muito pouco, até a instalação do Estado Novo em 10 de novembro de 1937.

Constituição de 1937

No dia 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas implanta o “Estado Novo” e outorga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, retrocedendo no que diz respeito às garantias sociais. O próprio preâmbulo da Constituição de 1937 retrata as razões do golpe e dá a exata dimensão do retrocesso constitucional:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

⁴⁰BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 331.

É forçoso admitir, como bem coloca Carlos Roberto Jatahy⁴¹, que nos Estados onde a democracia não floresce e onde não se privilegiam os direitos fundamentais do homem, o Ministério Público não tem contornos constitucionais fortes.

Por isso, uma Carta autoritária e que previa “remédios, de caráter radical e permanente” para sustentar um golpe de estado, não poderia disciplinar uma instituição como o Ministério Público. A Constituição de 1937 destinou apenas alguns artigos ao Ministério Público, mas sem qualquer destaque: a) o Procurador-Geral da República é o chefe do Ministério Público Federal, de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República, dentre brasileiros natos de notável saber jurídico e reputação ilibada, não devendo ter menos de trinta e cinco, nem mais de cinquenta e oito anos de idade (artigo 98 c.c. 99); b) o Procurador-Geral da República tinha foro privilegiado para apenas ser processado e julgado, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (artigo 101, I, b); c) legitimidade para interpor recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal para questionar sobre a vigência ou validade da lei federal em face da Constituição, e a decisão do Tribunal local negasse aplicação à lei impugnada (artigo 101, § único); d) garantia do quinto constitucional para a composição dos Tribunais superiores (artigo 105); e e) previsão do Ministério Público nos Estados exercer, mediante autorização legal, a função de representar em Juízo a Fazenda Federal nas ações para a cobrança da dívida ativa da União (artigo 109, § único).

Contudo, apesar do retrocesso constitucional particularmente ao Ministério Público, durante a vigência da Constituição de 1937, foram editados os Códigos de Processo Civil de 1939 e de Processo Penal de 1941, que conferiam diversas hipóteses de atuação ao *parquet*.

Neste período também foi editado o Decreto-Lei nº 1.316, de 2 de junho de 1939, que dispunha sobre a organização do Ministério Público da Justiça do Distrito Federal. Dentre as diversas regras de organização e atribuições, cabe mencionar as mais relevantes: os órgãos do Ministério Público da Justiça do Distrito Federal eram quatro, a saber, Procurador-Geral, Sub-Procurador, os Curadores e os Promotores Públicos (art. 2º). Os cargos eram providos livremente mediante nomeação do Presidente da República,

⁴¹JATAHY, Carlos Roberto de C. *O Ministério Público e o estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação institucional*, cit., p. 21.

desde que a escolha recaísse em bacharel em direito com prática forense de, pelo menos, oito anos para o cargo de Procurador Geral e de três para os demais cargos (art. 2º, §1º). Os cargos de Procurador Geral e de Sub-Procurador eram exercidos em comissão e os demais, em caráter efetivo, sendo que apenas para estes eram asseguradas as mesmas garantias e vantagens dos funcionários públicos (art. 156 da Constituição de 1937). As principais atribuições eram promover a ação penal, requerer *habeas-corpus*, representação no Conselho Penitenciário e “denunciar à autoridade competente a prevaricação, omissão, negligência, erros, abusos, ou praxes contrárias à lei ou ao interesse público por parte de serventuários e funcionários auxiliares da Justiça e, especialmente, dos cartórios dos Juizes perante os quais funcionarem” (art. 3º).

Constituição de 1946

Com o fim do Estado Novo e da II Guerra Mundial, novos ares democráticos e de liberdade retornaram. A Constituinte de 1946 foi uma resposta de um movimento nacional de repúdio ao Estado Novo, regime de arbítrio que paralisara a vida constitucional do Brasil, “sujeitando a Nação a uma ditadura pessoal de inspiração fascista e totalitária, inconciliável oito anos depois com a sorte da causa aliada na Segunda Grande Guerra Mundial”⁴².

A Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946, reservou um título próprio para dispor sobre a organização e atribuições do Ministério Público (artigos 125 a 128): a) previsão de que o Ministério Público da União oficiaria junto à Justiça Comum Federal, a Militar, a Eleitoral e a do Trabalho; b) o Procurador-Geral da República era nomeado e demissível *ad nutum* pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos brasileiros com mais de trinta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada (artigo 126 c.c. art. 99); c) **os Procuradores da República representavam a União em juízo, tarefa que somente foi repassada à Advocacia-Geral da União com o advento da Constituição de 1988** (artigos 126, § único e 201, § 2º); d) ingresso nos cargos iniciais da carreira mediante aprovação em concurso, garantia da estabilidade e inamovibilidade (artigo 127); e) garantia

⁴²BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 355.

do quinto constitucional na composição dos Tribunais (artigos 103 e 124, V); f) o Procurador-Geral da República somente poderia ser processado e julgado pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade (artigo 62, II); e g) o Procurador-Geral da República tinha foro privilegiado para ser processado e julgado, nos crimes comuns, originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (artigo 101, I, b).

Constituição de 1967

O Golpe Militar de 31 de março de 1964 trouxe um dos períodos mais violentos aos direitos humanos no Brasil e muitas incertezas à ordem constitucional. O Ato Institucional de 9 de abril de 1964 manteve a Constituição de 1946 e as Constituições Estaduais, mas com algumas modificações que foram paulatinamente previstas nos atos institucionais editados até a entrada em vigor da Constituição de 24 de janeiro de 1967.

Entretanto, a Constituição de 1967 sofreu logo intervenção do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que previa a possibilidade de o Presidente da República decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, período em que caberia ao Poder Executivo legislar em todas as matérias e exercer as atribuições dos parlamentos correspondentes. No mesmo dia foi decretado o recesso do Congresso Nacional pelo Ato Complementar nº 38.

Desta forma, a Junta de Ministros Militares, composta pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, durante o Estado de Exceção e “autorizada” pelas modificações impostas pelo Ato Institucional nº 5, outorga, em 17 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional nº 1 que mantém grande parte dos artigos da Constituição de 1967, mas acrescenta maiores poderes ao Presidente da República (artigos 51 e 66 apenas para exemplificar).

A redação originária da Constituição de 1967, ou seja, antes da EC nº 1, reservou uma seção específica ao Ministério Público dentro do capítulo do Poder Judiciário, inserindo-o, portanto, no âmbito deste Poder, dando importante passo na conquista de sua independência e autonomia. Pela primeira vez, obriga a realização de concurso público de provas e títulos para ingresso nos cargos iniciais da carreira, e não

apenas em “concurso” como previa as Constituições anteriores (artigo 138, § 1º). Nas demais garantias, prerrogativas e atribuições (estabilidade, inamovibilidade, quinto constitucional, foro privilegiado do Procurador-Geral da República, forma de escolha, etc.), não houve significativas inovações com relação à Constituição de 1946.

Todavia, a Emenda Constitucional nº 1, apesar de dispor uma seção específica para tratar sobre o Ministério Público, recolocou-o no âmbito do Poder Executivo, entre as seções que tratavam das Forças Armadas e dos Funcionários Públicos.

A Emenda Constitucional nº 7 de 1977 acrescentou parágrafo único ao artigo 96, que autorizava a edição de Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, para estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual, desde que observados o ingresso na carreira mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, estabilidade e inamovibilidade, exceto mediante representação do Procurador-Geral de Justiça para atender conveniência de serviço. Apenas em 1981 foi editada a primeira legislação que organizou os Ministérios Públicos dos Estados em nível nacional (Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro).

Constituição de 1988

Com a abertura democrática iniciada principalmente em 1984, a ideia de convocar-se uma Assembleia Constituinte foi se fortalecendo até as eleições gerais ocorridas no dia 15 de novembro de 1986, para a escolha popular de 487 deputados e 72 senadores. A Assembleia Constituinte foi instalada no dia 1º de fevereiro do ano seguinte, com discurso de abertura do Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Carlos Moreira Alves.

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988 e ficou conhecida como a “Constituição cidadã”, em razão da enorme participação popular como no destaque dado aos direitos fundamentais. Em seu discurso na promulgação da Constituição, o Senador Afonso Arinos destacou:

Cumprer, finalmente, a colaboração direta do povo no processo político, não só através de centenas de propostas remetidas à Comissão de Sistematização, vindas até do exterior, como também pela ação de grupos variados de brasileiros, que atuavam diretamente: sindicatos, empresários, militares, professores, mulheres, índios e negros. Era estimulante e comovente sentir a mobilização direta do povo, desejoso de colaborar na obra de seus representantes⁴³.

E esta Carta democrática e protetora dos direitos fundamentais não poderia deixar de dar destaque à Instituição que defende a lei, a ordem democrática e os interesses sociais e indisponíveis. O Ministério Público é disciplinado na Seção I, dentro do Capítulo IV – Das funções essenciais à Justiça, nos artigos 127 a 130, cujos princípios institucionais são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, além de assegurar a autonomia funcional e administrativa, podendo propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares.

Para exercer as importantes funções atribuídas ao Ministério Público, o Constituinte de 1988 manteve a estrutura de Ministério Público da União, cujos ramos são Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, e os Ministérios Públicos dos Estados (artigo 128). Inovou no sentido de que o Procurador-Geral da República somente poderá ser destituído pelo Presidente da República, mas desde que precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal (artigo 128, § 2º). A Constituição também assegura aos membros do Ministério Público a vitaliciedade, inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio (artigo 128, § 5º, I, a, b e c). Dentre as principais funções institucionais, cabe mencionar a ação penal pública e a ação civil pública (artigo 129, I e III).

Entretanto, apesar de o Procurador-Geral da República não poder mais ser destituído *ad nutum* pelo Presidente da República, o Ministério Público continua sujeito ao poder executivo na medida em que a nomeação do chefe da Instituição passa necessariamente pela escolha do Presidente ou Governador entre indicados de lista tríplice. Não raras vezes, os interessados em ocupar o cargo máximo do Ministério Público da União ou dos Estados são “obrigados” a se curvarem diante dos chefes do Poder Executivo Federal ou dos Estados.

⁴³BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*, cit., p. 920.

Fábio Konder Comparato é crítico quanto a esta forma de escolha e defende que para o fortalecimento do Ministério Público é imprescindível a total desvinculação ao poder executivo:

Sucedeu, porém, que a superação das monarquias absolutas não conseguiu apagar os traços genéticos dessa primitiva vinculação do Ministério Público ao chefe de Estado, ou ao chefe do governo. A situação é tão absurda, nos sistemas presidenciais de governo, que o chefe do órgão, nomeado pelo presidente, e portanto a ele pessoalmente reconhecido, aparece, em geral, como o único agente público competente para denunciá-lo em processos criminais.

E conclui:

Para que o Ministério Público possa, portanto, defender com absoluta autonomia o bem comum do povo, é indispensável desvincular totalmente o órgão do Poder Executivo, retirando-se deste a atribuição de nomear qualquer dos seus integrantes⁴⁴.

As alterações mais importantes trazidas pela Constituição Federal com relação ao Ministério Público foram a sua não vinculação a nenhum dos poderes do Estado, seja o Judiciário, o Legislativo ou o Executivo, dando-lhe garantia de autonomia funcional e administrativa, concedendo-lhe os princípios institucionais da unidade e o da independência funcional, equiparando aos seus membros as mesmas garantias atribuídas aos magistrados (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios) e a constitucionalização da ação civil pública e inquérito civil.

Em 2004, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 24, para criar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), inserindo os artigos 103-B e 130-A, respectivamente, na Constituição Federal.

As principais atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público são controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento

⁴⁴COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*, cit., p. 679. Hugo Nigro Mazzilli também critica a forma de nomeação do Procurador-Geral pelo Presidente da República ou pelo Governador (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*, aprovada pela Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. 3. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 182).

dos deveres funcionais de seus membros; zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público; rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União (MPU) ou dos Estados julgados há menos de um ano; e elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho. O Conselho Nacional também tem a importante tarefa de unificar os dados estatísticos e coordenar o planejamento estratégico de todos os ramos do MPU e dos Ministérios Públicos dos Estados.

Conclusão sobre as origens do Ministério Público brasileiro

Conclui-se, portanto, que, embora tenham existido figuras na Antiguidade e na Baixa Idade Média com algumas feições similares às desempenhadas pelo Ministério Público moderno, não podemos afirmar que elas tenham sido as raízes desta importante instituição porque não houve qualquer relação de continuidade, mas apenas características isoladas. Mas tampouco podemos deixar de considerar que a evolução histórica das instituições e os legados das civilizações antigas, como a repartição de poderes e os princípios democráticos, foram fundamentais para o aparecimento e crescimento do Ministério Público atual, como preconiza Ayarragaray:

Como todo progreso o cambio de la civilización, esta institución se ha desarrollado sucesivamente con más o menos extensión, conforme a la forma de gobierno, al carácter de los pueblos, al estado de las costumbres o al orden social, según favorecieran o retardaran su crecimiento⁴⁵.

Apenas com a criação e a crescente complexidade do Estado, os soberanos começaram a instituir tribunais regulares para dirimir os conflitos existentes, em particular a cobrança de tributos. Para contrabalançar a progressiva autonomia dos tribunais, que às vezes contrariavam os interesses da Coroa, os reis passaram a instituir procuradores para defender os seus interesses⁴⁶, como as ordenações na França e Portugal.

⁴⁵AYARRAGARAY, Carlos Alberto. *El ministerio público: su historia, organización y funcionamiento en la legislación comparada y en la República Argentina*, seguido de las bases para una próxima organización en la legislación nacional, cit., p. 3.

⁴⁶MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*, cit., p. 38-39.

Por isso, podemos concluir que o Ministério Público no Brasil originou-se dos advogados e procuradores do Rei, na França, que, por sua vez, inspirou a criação dos procuradores do rei do direito português. Com relação à evolução do *parquet* em solo nacional, verificamos a crescente desvinculação com o Poder Executivo (ou Moderador até a instalação da República), passando da defesa do interesse público secundário para apenas defender o interesse público primário. A atuação do Ministério Público na defesa dos clássicos direitos de natureza individual (direitos civis e políticos) passa para uma atuação na tutela dos direitos supraindividuais ou sociais, inclusive na defesa do regime democrático, neste entendido a **soberania popular**. Se na sua origem, o Ministério Público deveria servir ao Rei ou ao poder central; hoje, o soberano a quem o Ministério Público deve servir é o povo: *res publica, res populi*⁴⁷. Se antes o Ministério Público defendia tão somente o interesse público secundário, isto é, o interesse da Coroa ou do Estado, hoje ele tem o poder-dever de tutelar apenas o **interesse público primário**.

3. Ministério Público do Trabalho: origens e transformações

A história do Ministério Público do Trabalho está muito vinculada à evolução histórica da Justiça do Trabalho no Brasil, pois tem como uma das suas principais funções oficiar perante essa Justiça especializada. Por isso, fundamental é fazermos um paralelo entre estas duas instituições laborais, para estudarmos as transformações sofridas pelo *parquet* trabalhista.

No Brasil, a primeira experiência de instituição de um órgão especializado para dirimir litígios trabalhistas surgiu no Estado de São Paulo, em 1922, com a constituição de tribunais rurais compostos pelo Juiz de Direito da Comarca, um representante dos

⁴⁷No mesmo sentido, Carlos Alberto de Salles, em sua dissertação de mestrado, conclui: “De início, os membros do Ministério Público exerciam suas funções em nome do poder real junto aos tribunais, agindo por delegação e em nome do rei, porque ele era soberano, incorporando em si este atributo do Estado. Com o advento da revolução francesa e a mudança da concepção de Estado, a soberania se desloca da pessoa do rei para ser atribuída à nação ou ao povo” (SALLES, Carlos Aberto de. A legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992. p. 34-35). Por sua vez, Fábio Konder Comparato faz questão de salientar que “Ministério Público” significa precisamente “*Ministério do Povo*” (O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). *Estudos de direito constitucional* em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Ed., 2003. p. 254-255).

trabalhadores rurais e outro representante dos fazendeiros. Contudo, essa experiência não produziu resultados satisfatórios.

Com a edição do Decreto nº 16.027/23, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho com as funções de órgão consultivo do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio em matéria trabalhista, instância recursal em matéria previdenciária e órgão autorizador da demissão dos empregados públicos que gozavam de estabilidade, através do inquérito administrativo.

Este Conselho Nacional do Trabalho pode ser apontado como a origem da Justiça do Trabalho, e nele já oficiava um Procurador-Geral e Procuradores Adjuntos, cuja função básica consistia em emitir pareceres nos processos em tramitação⁴⁸.

Foi após a Revolução de 30 e com a assunção do poder por Getúlio Vargas que foram promulgadas diversas leis trabalhistas e criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), separado do Ministério da Agricultura. Em 1931, dentro deste novo Ministério, é criado o Departamento Nacional do Trabalho (Decreto Legislativo nº 19.667), onde atuava o Procurador-Geral Deodato da Silva Maia Júnior e procuradores-adjuntos.

Em fins de 1932, no âmbito do Ministério do Trabalho foram criadas as Juntas de Conciliação e Julgamento e as Comissões Mistas de Conciliação para solução dos conflitos coletivos de trabalho, como órgãos administrativos. Nestes órgãos, oficiavam Procuradores do Departamento Nacional do Trabalho com as funções de executar as sentenças proferidas pelas Juntas de Conciliação e Julgamento na Justiça Comum.

Poucos dias antes de a Constituição de 1934 ser promulgada, foi editado o *Regulamento da Procuradoria do Conselho Nacional do Trabalho* (Decreto nº 24.692, de 12 de julho de 1934), que passou a estabelecer sua organização.

A Constituição de 1934, apesar de não incluir a Junta de Conciliação e Julgamento e os Tribunais do Trabalho entre os órgãos do Poder Judiciário, previa a sua composição e funções:

⁴⁸MARTINS FILHO, Ives Gandra. Um pouco de história do Ministério Público do Trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, v. 7, n. 13, p. 25, mar. 1997.

Art 122. Para dirimir questões entre empregadores e empregados, regidas pela legislação social, fica instituída a Justiça do Trabalho, à qual não se aplica o disposto no Capítulo IV do Título I (Do Poder Judiciário).

Parágrafo único. A constituição dos Tribunais do Trabalho e das Comissões de Conciliação obedecerá sempre ao princípio da eleição de membros, metade pelas associações representativas dos empregados, e metade pelas dos empregadores, sendo o presidente de livre nomeação do Governo, escolhido entre pessoas de experiência e notória capacidade moral e intelectual.

As Juntas tinham competência para conhecer e dirimir dissídios individuais relacionados com o trabalho, mas as suas decisões eram executadas na Justiça Comum. As Juntas e Comissões não tinham independência, os seus juízes eram demissíveis “ad nutum” e o Ministro do Trabalho poderia avocar para si a função decisória de qualquer processo. A Justiça do Trabalho, embora com esse nome, não era independente, pois estava vinculada ao Poder Executivo.

Na Constituição de 1937, a Justiça do Trabalho passou a ter maior autonomia, mas ela era silente a respeito da sua inserção ou não no Poder Judiciário (art. 139 CF) e ainda possuía natureza meramente administrativa. Todavia, o Supremo Tribunal Federal (RE 6310, DJU 30.9.43) reconheceu-lhe a função jurisdicional ao admitir recurso extraordinário contra decisão do Conselho Nacional do Trabalho.

Nos anos de 1939 e 1940, importantes reformas foram realizadas no âmbito da Justiça do Trabalho e, conseqüentemente, no Ministério Público do Trabalho⁴⁹. O Decreto-Lei nº 1.237, de 2 de maio de 1939, que dispunha sobre a organização da Justiça do Trabalho, manteve o Conselho Nacional do Trabalho, com novas atribuições e estrutura, criaram-se oito Conselhos Regionais do Trabalho, com sede nas grandes capitais (Rio de Janeiro – Distrito Federal, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém), e previu que as Juntas de Conciliação e Julgamento seriam criadas pelo Presidente da República e distribuídas entre as capitais dos Estados e no Distrito Federal (artigo 4º), com poderes para julgar e executar suas decisões e sem as chamadas “avocatórias” (artigos 24 a 27). Em São Paulo, foram instaladas seis Juntas que passaram a funcionar a partir de 1º de maio de 1941. Cada Junta era composta por um juiz presidente

⁴⁹A denominação Ministério Público do Trabalho ainda não existia, mas é utilizada nesta parte apenas como referência.

nomeado pelo governo e dois representantes classistas nomeados também pelo governo, após serem indicados pelos sindicatos dos empregados e dos empregadores. As regras de direito processual instituídas por este decreto-lei foram inspiradoras e muitas vezes repetidas na Consolidação das Leis do Trabalho, editada alguns anos mais tarde. Por sinal, neste Decreto-Lei havia a previsão de que o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio nomearia uma comissão com a incumbência de regulamentar o decreto-lei e de promover a instalação da Justiça do Trabalho (artigo 108). Dado curioso é que a norma previa que os menores de 18 anos e as mulheres casadas poderiam pleitear os seus direitos na Justiça do Trabalho sem assistência de seus pais, tutores ou maridos (artigo 40, § 2º).

O Decreto-Lei nº 1.237/39, em diversos artigos, fazia referência à “Procuradoria do Trabalho”: reclamação poderia ser encaminhada à Junta pela Procuradoria do Trabalho (art. 40, § 1º); instauração de dissídios coletivos *ex-officio* pela Procuradoria do Trabalho sempre que houver suspensão de trabalho (art. 56); participação da Procuradoria do Trabalho nas sessões de julgamento dos dissídios coletivos (art. 60, § 1º); legitimidade da Procuradoria do Trabalho para executar e pedir a revisão das decisões proferidas em sede de dissídios coletivos (artigos 68 e 78, § 1º); e poder requisitório para que as repartições públicas e as associações sindicais fornecessem à Procuradoria do Trabalho as informações e os dados necessários à instrução dos feitos submetidos à sua apreciação (art. 99).

Com a edição do Decreto-Lei nº 1.346, de 15 de junho de 1939, o Conselho Nacional do Trabalho passou a ser composto por duas Câmaras: a Câmara de Justiça do Trabalho e a Câmara de Previdência Social (art. 2º). Perante a Câmara trabalhista oficiava o Procurador-Geral do Trabalho, Dr. Deodato da Silva Maia Júnior, considerado o primeiro Procurador-Geral do Trabalho. Na Câmara da Previdência Social, oficiava o Procurador-Geral da Previdência Social Dr. Joaquim Leonel de Resende Alvim⁵⁰. O artigo 8º tratava sobre a competência da Câmara de Justiça do Trabalho: conciliar e julgar, originariamente, os dissídios coletivos que excedessem a jurisdição dos Conselhos Regionais; julgar os conflitos de jurisdição entre Conselhos Regionais e julgar os recursos das decisões dos Conselhos Regionais em inquéritos administrativos, quando não proferidas por unanimidade de votos, dentre outras.

⁵⁰MARTINS FILHO, Ives Gandra. Um pouco de história do Ministério Público do Trabalho, cit., p. 26-27.

O Decreto reservou um capítulo específico para tratar sobre a organização da Procuradoria do Trabalho. A Procuradoria Geral funcionava junto ao Conselho Nacional do Trabalho e em cada Conselho Regional do Trabalho deveria funcionar um Procurador-Regional e Procuradores Adjuntos. Nesta época, ainda, os procuradores que oficiavam perante a Justiça do Trabalho faziam parte do quadro de pessoal do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, como órgão de coordenação entre a Justiça e o Ministério (Decreto-Lei nº 1.346/39, de 15 de junho, e Decreto-lei nº 1237/39, de 2 de maio). As suas funções, além de órgão consultivo para o MTIC, eram de officiar nos processos, funcionar nas sessões, recorrer, promover a execução das decisões dos tribunais e promover, na justiça ordinária, a cobrança das multas ou quaisquer penalidades pecuniárias aplicadas pelos tribunais (artigo 16). **Nesta época, seus agentes estavam diretamente vinculados com o Poder Executivo, promovendo cobrança de multas e outras penalidades pecuniárias aplicadas pelos tribunais trabalhistas e funcionando como órgão de controle das entidades sindicais.** Existem registros de atuações de seus membros para inibir os conflitos coletivos e reprimir greves. Em 1940, com a edição do Decreto-Lei nº 2.852, em 10 de dezembro, que alterou diversos artigos do Decreto-Lei nº 1.346/39, a Procuradoria do Trabalho passa a se chamar Procuradoria de Justiça do Trabalho (art. 2º). Percebe-se, pois, que nesta época **a Procuradoria do Trabalho funcionava como arrecadador de multas e penalidades pecuniárias destinadas à União e reprimia a liberdade sindical, isto é, defendia meramente o interesse público secundário.**

Em janeiro de 1942, Getúlio Vargas nomeia duas comissões para elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho e das leis da Previdência Social, com cinco membros para cada uma delas. Na comissão do trabalho foram designados 4 (quatro) Procuradores do Trabalho: Arnaldo Süssekind, Rego Monteiro, Segadas Vianna e Dorval Lacerda⁵¹. Em 1943 entrou em vigor a CLT e, no fim daquele ano, foram criadas as primeiras Juntas em cidades do interior. Quando da sua publicação, a Procuradoria de Justiça do Trabalho era composta por Procurador-Geral do Trabalho, Procuradores Regionais e Procuradores Adjuntos. A Procuradoria ainda era vinculada ao Poder Executivo (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), não havia concurso público para ingresso na carreira e nem as garantias dos magistrados.

⁵¹MARTINS FILHO, Ives Gandra. Um pouco de história do Ministério Público do Trabalho, cit., p. 28.

Em 9 de setembro de 1946, alguns dias antes de entrar em vigor a Constituição de 1946, o Decreto-Lei n. 9.797, que alterava a redação dos artigos 644, 647, 654, 670, 672, 681, 693 e 699 da CLT, estruturou definitivamente a Justiça do Trabalho como um órgão do Poder Judiciário, organizando a carreira de Juiz do Trabalho, com ingresso mediante concurso público e assegurando-lhes as garantias inerentes à magistratura (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos) (art. 654, § 6º). Nas sedes da 1ª e 2ª Regiões (Rio de Janeiro e São Paulo), os juízes do trabalho substitutos eram nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros natos, bacharéis em direito que ainda reunissem os requisitos de idoneidade para o exercício das funções, idade maior de 25 e menor de 45 anos e classificação em concurso organizado de acordo com as instruções baixadas pelo presidente do Tribunal Superior do Trabalho (art. 654, § 3º, I a III). Os Conselhos Regionais passaram a ser denominados Tribunais Regionais do Trabalho e o Conselho Nacional, Tribunal Superior do Trabalho. A Constituição de 1946, no seu art. 94, V, inseriu os Juízes e Tribunais do trabalho como órgãos do Poder Judiciário e o artigo 122, por sua vez, definiu os órgãos desta justiça especializada como sendo o Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho e Juntas ou Juízes de Conciliação e Julgamento. A Constituição não fazia nenhuma referência à organização da Procuradoria da Justiça do Trabalho, mas deliberava que a lei organizaria o Ministério Público da União, junto à Justiça Comum, a Militar, a Eleitoral e a do Trabalho (artigo 125).

Somente em 1951, no Governo do Presidente Dutra, é que o Ministério Público do Trabalho passou por uma grande transformação. A Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei nº 1.341, de 30 de janeiro) inseriu o Ministério Público do Trabalho com as mesmas garantias e vedações, porém, este ainda estava vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e prestava contas também ao Ministério dos Negócios da Justiça. Para o ingresso na carreira havia a previsão de aprovação em concurso de provas e títulos, “entre bacharéis em Direito de comprovada idoneidade moral e que tenham mais de quatro anos de prática forense e idade máxima de trinta e cinco anos. Se se tratar de funcionário público, será de quarenta e cinco anos a idade máxima para a inscrição no concurso” (art. 3º), sendo que o primeiro concurso público somente foi realizado em 1983. O Ministério Público do Trabalho passava a ter a seguinte estrutura: Procurador-Geral da Justiça do Trabalho, chefe da instituição, mas sem necessariamente pertencer à carreira; Procuradores do Trabalho de 1ª Categoria, oficiando na Procuradoria-Geral e perante o

Tribunal Superior do Trabalho; Procuradores do Trabalho de 2ª Categoria, atuando nas Procuradorias Regionais e perante os Tribunais Regionais do Trabalho; e os Procuradores do Trabalho Adjuntos, oficiando junto aos Tribunais Regionais e Juntas de Conciliação e Julgamento, em especial naqueles casos em que menores de 18 anos não possuíssem representante legal (artigo 793 da CLT). Nesta época também existia a substituição de Procuradores do Trabalho Adjuntos, advogados nomeados sem concurso e que recebiam remuneração apenas pelo período em que exerciam a substituição (artigo 71 da Lei nº 1.341/51). Curioso que já nessa época existia a previsão de férias de 60 dias e que os membros do MPU podiam acumular o exercício da advocacia, mas que somente eram proibidos de “requerer, advogar ou praticar, em juízo ou fora dele, atos que, por qualquer forma, colidam com as funções de seu cargo” (artigos 13 e 18).

A partir dos primeiros anos da década de 50, foram sendo criadas paulatinamente diversas Juntas de Conciliação e Julgamento em várias partes do país, contudo, foram mantidos os mesmos 8 Tribunais Regionais do Trabalho até 1975. A Lei n. 6.241 criou o TRT da 9ª Região, com sede em Curitiba e jurisdição nos estados do Paraná e Santa Catarina. Depois o TRT da 10ª Região, sediado em Brasília, da 11ª Região, em Manaus, da 12ª Região, em Florianópolis, etc.

Com o golpe de 1964 e a tomada do poder pelos militares, o Presidente Castelo Branco nomeia o então Procurador do Trabalho Arnaldo Süssekind, como Ministro do Trabalho. Vários membros do Ministério Público do Trabalho passam a fazer parte da administração federal, mais precisamente no Ministério do Trabalho. Os militares instauraram diversos inquéritos policiais militares nos órgãos da administração pública, com a finalidade de averiguar a existência de “infiltração comunista”. No inquérito que investigava funcionários do Ministério do Trabalho, o oficial que o presidia acabou por excluir das investigações o Ministério Público do Trabalho, por verificar a postura jurídica e não política do órgão⁵². Nesta época, ainda, o Ministério Público do Trabalho funcionava como mero agente do Poder Executivo.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69, como já visto anteriormente, exigia a aprovação em concurso público de provas e títulos como requisito para a admissão nos cargos iniciais (artigos 138, § 1º e 95, § 1º, respectivamente). Entretanto, apesar da previsão constitucional, editou-se a Lei nº 6.788/80, que posteriormente foi questionada, passando todos os substitutos de procuradores adjuntos a

⁵²MARTINS FILHO, Ives Gandra. Um pouco de história do Ministério Público do Trabalho, cit., p. 33.

integrar permanentemente o quadro do Ministério Público do Trabalho. Para agravar o desconforto gerado nos seios da Instituição com esta medida inconstitucional, em 1983 foi realizado o I Concurso Público para provimento de Cargos de Procurador do Trabalho. Muitos dos beneficiados pela Lei nº 6.788/80 não lograram êxito na sua aprovação, o que provocou resistência aos novos integrantes aprovados no concurso público.

Neste período, o Ministério Público da União oficiava na defesa da ordem jurídica, da sociedade e principalmente no interesse da União, o que somente foi alterado com o advento da Constituição de 1988. Esta atuação do Ministério Público gerava inúmeras contradições, pois ao mesmo tempo a Instituição era obrigada por lei a defender os interesses públicos primários e secundários, que não raras vezes eram antagônicos.

Com a atual Constituição, todos os ramos do Ministério Público da União e os Ministérios Públicos Estaduais passaram por uma profunda e intensa modificação, transformando-os no legítimo defensor dos direitos humanos. Entretanto, o ramo que mais sofreu estas modificações, sem sombra de dúvida, foi o Ministério Público do Trabalho. Todos os demais ramos do Ministério Público já eram titulares de ações públicas há muito mais tempo (ação penal pública e ação civil pública desde 1985) e atuavam na primeira instância como parte, ao contrário do Ministério Público do Trabalho que possuía a função eminentemente “parecerista” e de atuação, quase que exclusivamente, nos segundo e terceiro graus de jurisdição. As primeiras ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Trabalho só foram acontecer no segundo semestre de 1991, a primeira em Goiânia e a segunda em Porto Alegre⁵³.

Como veremos ainda neste capítulo, com a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e a promulgação da Constituição Federal de 1988, as atuações do Ministério Público do Trabalho na defesa dos interesses transindividuais têm crescido vertiginosamente. Muito em razão deste crescimento, foram aprovadas leis para criação de novos cargos de procurador do trabalho e criadas procuradorias do trabalho nos municípios do interior do país.

⁵³Somente em agosto de 1991 foi ajuizada a primeira ação civil pública na Justiça do Trabalho, em Goiânia, pelo Procurador do Trabalho Dr. Edson Brás, hoje Subprocurador Geral do Trabalho. A segunda ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho foi em dezembro de 1991, em Porto Alegre, e subscrita pelo Procurador do Trabalho Dr. Eduardo Antunes Parmeggiani, atualmente Procurador Regional do Trabalho. Os autos da primeira ação civil pública encontram-se preservados no Museu do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região e os autos do inquérito civil na Procuradoria Regional do Trabalho da 18ª Região.

Mecanismos de consulta interna e instrumentos democráticos são efetivados dentro do Órgão Ministerial, aliados às inovações tecnológicas, como *internet* ou grupos de discussão por e-mails. Um novo ciclo se iniciou no Ministério Público do Trabalho, a participação democrática da classe de procuradores e mecanismos de consulta foram instituídos ou aprimorados; metas prioritárias de atuação foram definidas pelo Colégio de Procuradores (órgão integrado por todos os membros da carreira em atividade no Ministério Público do Trabalho – art. 93 da Lei Complementar n. 75/1993); a interiorização do MPT foi ampliada e o Orçamento do MPT cresceu muito a partir de 2003. Apenas para se ter uma ideia, o orçamento de 2004 cresceu 44,16% em relação a 2003, e o orçamento de 2005 cresceu 51,67% em relação ao ano anterior.

Esta intensa fiscalização e participação democrática interna realizada por seus membros, também se refletem para a participação da sociedade nos destinos do MPT, porém, ainda de uma forma muito tímida. Entretanto, em razão de pressões da sociedade organizada, em especial entidades de classe, Igreja e imprensa, aliada às pessoas incomodadas com a atuação investigativa do Ministério Público e rigor nos julgamentos realizados pelo Poder Judiciário, o Congresso Nacional aprova a Emenda Constitucional n. 45 e cria o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a finalidade de zelar pela probidade, eficiência e legalidade dos atos administrativos, além de servir como órgão coordenador e de planejamento estratégico do Poder Judiciário e do Ministério Público. Correntes antagônicas se uniram para instituir os Conselhos Superiores o que deve ser festejado, e muito tem contribuído para o aprimoramento e fortalecimento das Instituições.

Mas o incremento da participação interna dos procuradores do trabalho não se estende aos servidores e aos prestadores de serviços do Ministério Público do Trabalho. À medida que os instrumentos de participação na escolha do Procurador-Geral do Trabalho, procuradores-chefes, presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho e metas institucionais são ampliadas, o mesmo não se concretizou na participação dos servidores e da sociedade na escolha dos rumos do MPT. A aproximação com a sociedade não evoluiu da mesma forma.

Se no final do século passado e início deste muito se falava no fim da Justiça do Trabalho e, conseqüentemente, na extinção ou incorporação do Ministério Público do

Trabalho, com a edição da Emenda Constitucional n. 45 verificamos uma ampliação da competência desta justiça especializada com reflexos diretos nas atividades institucionais do *parquet* trabalhista.

O Ministério Público do Trabalho, com a finalidade de acompanhar estas transformações trazidas pela Emenda Constitucional n. 45, pela maior cobrança da sociedade organizada e pelos anseios internos de democracia, agiliza o movimento de interiorização que se iniciou administrativamente em 2001 e que foi legalmente reconhecido, ratificado e ampliado com a aprovação da Lei n. 10.771/2003 e passa a eleger metas prioritárias de atuação, com a finalidade de concentrar esforços e energia na promoção dos direitos fundamentais escolhidos por seus membros.

Em agosto de 2008 foi dado início ao Planejamento Estratégico, que conta com quatro grupos de participação: Decisor Estratégico, Grupo de Controle, Comitê de Planejamento e Peritos. O Planejamento Estratégico é uma importante iniciativa e que atende às diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público e à recomendação do Tribunal de Contas da União, exarada no julgamento proferido no Proc. N. 008.380/2007-1:

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Recomendar ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ e ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP que, nos órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário Federal e do Ministério Público da União, respectivamente:

1.1.1. Promovam ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização.

Observa-se, assim, que o Ministério Público do Trabalho passa por uma mudança estratégica, em que pretende se preparar para o futuro. Entretanto, ainda não possui mecanismos de participação popular eficiente para definir as suas metas prioritárias e planejamento estratégico. Este é o momento apropriado para se repensar a forma de atuação do Ministério Público do Trabalho.

4. A crescente demanda dos conflitos trabalhistas e da despesa da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho – limites intransponíveis

Nota-se, dessa maneira, que o Ministério Público do Trabalho passa por uma profunda transformação histórica, de arrecadador de multas e penalidades pecuniárias destinadas à União e órgão repressor da liberdade sindical para uma Instituição que busca a defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores; de vinculado diretamente ao Poder Executivo para uma Instituição essencial à Justiça do Trabalho e que possui autonomia administrativa e financeira. Contudo, estas transformações, juntamente com a ampliação da competência da Justiça do Trabalho, vêm gerando um significativo aumento das suas atribuições.

O Conselho Nacional de Justiça, como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, que tem entre suas atribuições elaborar relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas nos diferentes órgãos do Poder Judiciário, além de servir como instituição coordenadora e de planejamento estratégico, publicou, em maio de 2009, dados que informam que, ao final de 2007, tramitavam 68,2 milhões de processos judiciais em todo o país, dos quais 26 milhões (38%) no Estado de São Paulo, sendo 21 milhões na Justiça Estadual. Mas o dado mais desalentador informa que cerca de 60% das ações ajuizadas não são julgadas no mesmo ano, o que gera o chamado “déficit de julgamento”.

Por outro lado, a coleta de dados realizada pelo Conselho Nacional de Justiça entre todos os Tribunais, informa que a Justiça do Trabalho é a mais célere no julgamento dos processos de sua competência: dos processos que foram distribuídos em 2007 em todos os tribunais trabalhistas, 46,7% ultrapassaram o ano sem qualquer julgamento (isto é, sem julgamento pelo órgão de competência originária). Enquanto este índice é de 58,1% na Justiça Federal e 74,1% na Justiça Estadual.

Apesar da realização dos constantes concursos públicos para provimento de cargos de servidores e juizes, além das aquisições de equipamentos e imóveis, este crescimento da estrutura física e humana não acompanha o crescimento do número de ações. Para se ter uma ideia, entre 2004 e 2007, o número de ações distribuídas no Poder Judiciário brasileiro cresceu 25%, enquanto o número de servidores da Justiça do Trabalho

(inclusive estagiários e terceirizados) passou de 35.693, em 2004, para 41.845, em 2007, o que significa um aumento de 17,24% no número de pessoal contratado, inclusive estagiários e terceirizados. Já no tocante ao número de magistrados, o crescimento foi de apenas 15,27% no mesmo período (2004/2007): de 2.613 para 3.012. Em 2008, com aumento de 3,3% e 4,42% respectivamente, o número de servidores pulou para 43.222 e de magistrados para 3.145⁵⁴.

Os dados do CNJ informam que durante os anos 2004 a 2008 o total da força de trabalho da Justiça do Trabalho cresceu a uma razão média de 5,3% ao ano, enquanto os servidores do quadro efetivo cresceram em média 3,2% ao ano, números que são justificados em razão do maior aumento do quadro funcional com servidores não efetivos. Ou seja, em 2008, 74% do total de servidores eram pertencentes ao quadro efetivo (32.139), enquanto 11.083 eram trabalhadores contratados por empresas prestadoras de serviços ou estagiários (26%). Em outras palavras, o próprio Poder, que, no meu entender, corretamente questiona o crescimento da mão de obra terceirizada e defende a realização de concurso público para admissão de empregados públicos, possui 26% de terceirizados ou estagiários (esses que muitas vezes são admitidos sem seleção pública e executam tarefas não condizentes com o ensino). De 20% em 2004, o número de terceirizados passou para 26% em apenas 4 anos.

Assim, não é apenas o número de ações e de servidores que cresceu, mas também a despesa da Justiça do Trabalho e o gasto com pessoal. Em relação à despesa total de R\$ 6,47 bilhões em 2004, o que significava 0,28% do PIB Nacional, pulou para R\$ 9,26 bilhões em 2008, ou seja, 0,32% do PIB Nacional. Esses dados são mais graves ainda, pois os últimos dados indicam que a tendência é as despesas com o Poder Judiciário crescerem ainda mais em relação ao PIB Nacional. O Relatório Justiça em Números já apresenta essa preocupação ao constatar que a despesa total da Justiça do Trabalho cresceu a uma média de 10,8% ao ano entre os anos de 2004 e 2008, inflacionada principalmente pelo crescimento entre 2005 e 2006 (20%), enquanto o PIB teve um crescimento médio de 5,9% ao ano.

⁵⁴Em 2006, o MPT apresentou uma média de 0,28 procurador para cada cem mil habitantes, enquanto na Justiça do Trabalho essa média era de 1,45; e de 19 procuradores para cada grupo de 100 magistrados do trabalho (*Diagnóstico do Ministério Público do Trabalho*, p. 41-43).

Mas não foi apenas o crescimento do número de servidores e juízes para atender à crescente demanda que provocou esta explosão no gasto com pessoal. Os reajustes retroativos, as reestruturações de carreiras e o chamado “efeito cascata” que provoca para toda a carreira o aumento dos subsídios dos Ministros do STF e a elevação do teto constitucional, fez com que o Poder Judiciário Trabalhista praticamente dobrasse suas despesas com pessoal nesse curto período. Dentre a despesa total da Justiça do Trabalho no valor de R\$ 9,26 bilhões, em 2008, 92,9% são relacionados a gastos com recursos humanos (inclui, além do salário, todos os demais gastos como férias, gratificações, passagens, verba de gabinete, etc.), que equivale a R\$ 8,6 bilhões.

Outra provável causa para o crescente aumento das despesas da Justiça do Trabalho é a ampliação do acesso à Justiça e a crescente interiorização do poder judiciário em regiões antes não assistidas por Varas do Trabalho.

Estes números demonstram que o crescimento das demandas não pode gerar crescimento direto nas despesas, pois é um fator limitado e o PIB não cresce na mesma proporção.

E esta situação preocupante não é diferente no Ministério Público do Trabalho, que sofre impacto direto do Poder Judiciário trabalhista, seja em razão do crescimento do número de demandas provocado pela ampliação da competência, interiorização das varas do trabalho ou redução da força de trabalho. Principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, quando houve alteração substancial nas atribuições e perfil do *parquet* laboral, a demanda não para de crescer. Não apenas novos conflitos surgiram, mas os instrumentos de atuação aumentaram e o MPT, juntamente com outros ramos do Ministério Público, passou a ser mais conhecido pela sociedade como indica a pesquisa realizada pelo IBOPE⁵⁵, em fevereiro de 2004, em que 43% dos entrevistados disseram conhecer o Ministério Público, outros 43% disseram conhecer só de ouvir falar e apenas 14% informaram não o conhecer.

O quadro e o gráfico abaixo comprovam que os números de inquéritos civis, ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta cresceram muito nos últimos quatro anos.

⁵⁵PESQUISA sobre o Ministério Público no Brasil: pesquisa de opinião realizada pelo Ibope em fevereiro de 2004. Rio de Janeiro: CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, 2004.

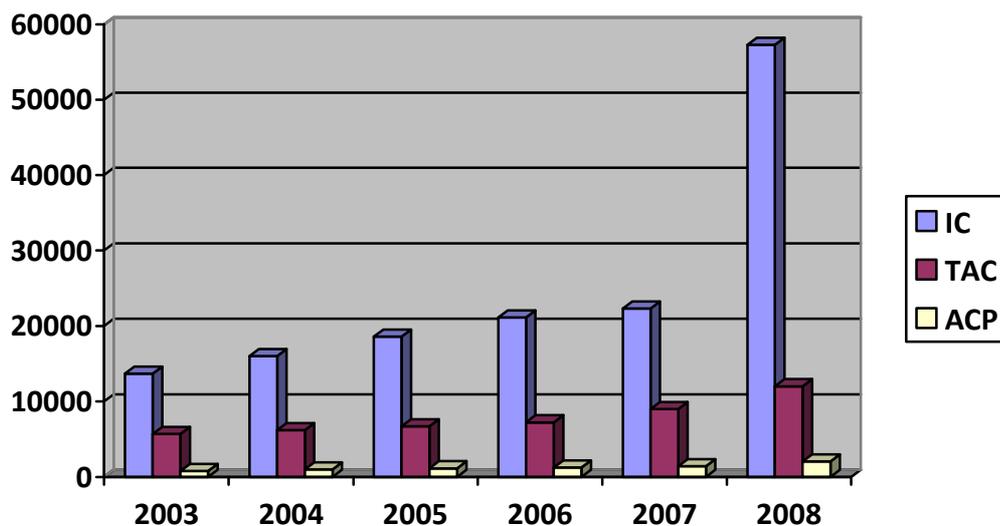
	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (4)	% 2003 /2008
IC (1)	13.682	16.000	18.581	21.116	22.292	57.269	319 %
TAC (2)	5.683	6.181	6.686	7.223	8.980	12.006	111 %
ACP (3)	777	986	1.129	1.228	1.409	2.041	163 %

(1) IC – procedimentos preparatórios de inquéritos civis e inquéritos civis.

(2) TAC – termos de compromisso de ajustamento de conduta

(3) ACP – ações civis públicas e ações civis coletivas

(4) Em fevereiro de 2008 entrou em vigor a Resolução nº 69/2007, que regulamenta o trâmite dos inquéritos civis, e, em maio do mesmo ano foi publicada a Resolução nº 76/2008, que criou o temário unificado dos procedimentos investigatórios.



Analisando-se os dados acima, constata-se que houve um enorme crescimento dos procedimentos investigatórios e ações civis públicas em 2008, principalmente quanto aos inquéritos civis. O crescimento foi tão desproporcional se comparado aos anos anteriores, que a única justificativa plausível foi a edição de resoluções do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho que uniformizaram a atuação e criaram regras mais rígidas no cadastramento dos feitos. A Resolução nº 69/2007, de 12 de dezembro de 2007, que entrou em vigor apenas com sua publicação no Diário da Justiça de 1º de fevereiro de 2008 (p. 1405/1406), regulamenta a instauração e tramitação do inquérito civil, e a Resolução nº 76, de 24 de abril de 2008, publicada no DJ em 14 de maio de 2008,

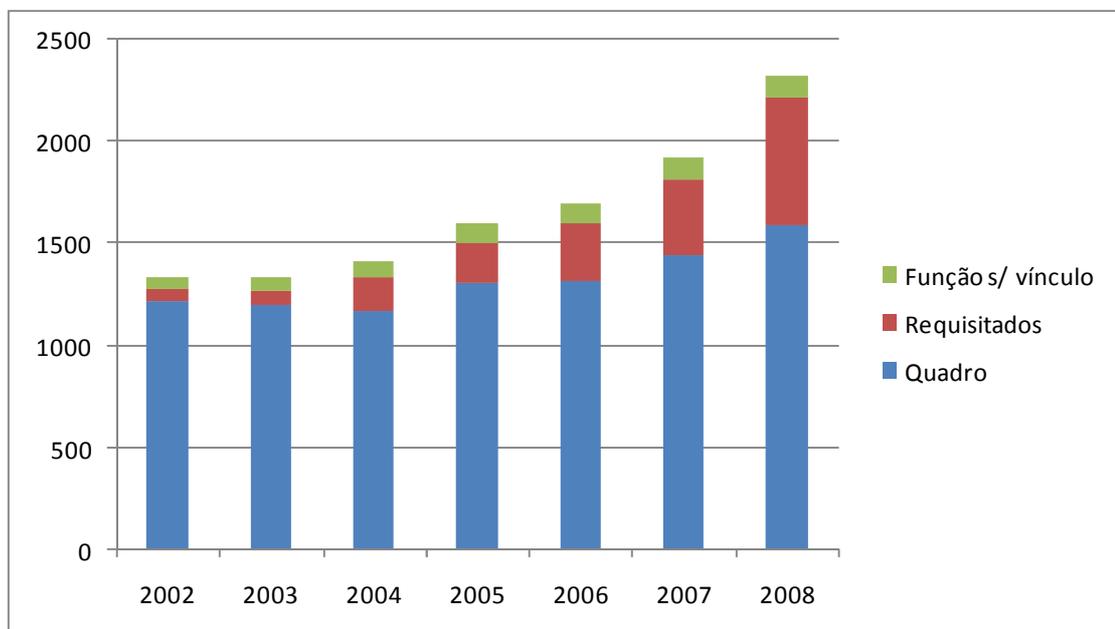
que criou o temário unificado dos procedimentos do MPT, são instrumentos de uniformização dentro da Instituição e que ocasionaram um melhor controle das atividades dos seus membros. Antes destas resoluções, as estatísticas das procuradorias regionais não eram uniformes e muitos procedimentos deixavam de seguir um curso padronizado ou nem eram registrados. A Resolução nº 69/2007 instituiu um prazo para análise da representação e para o término do inquérito civil, que pode ser prorrogado desde que comunicada à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho. Da mesma forma, antes da Resolução nº 76/2008, cada procuradoria regional do trabalho adotava uma nomenclatura diferente e o objeto registrado era diferente apesar de a matéria ser idêntica. Isto ocasionava uma grande dificuldade na apuração da estatística, e os números não eram confiáveis. A partir de 2001, os dados estatísticos foram sendo aprimorados paulatinamente, até que a Resolução nº 76/2008 instituiu a uniformização dos temários adotados no âmbito do Ministério Público do Trabalho.

Assim, de 2004 a 2007 (período de quatro anos), antes, portanto, da entrada em vigor da Resolução nº 69/2007, o crescimento no número de inquéritos civis foi de 39,33 %, de termos de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) em 45,28 % e ações civis públicas e coletivas (ACP) cresceu 42,9 %. Após a entrada em vigor da Resolução 69/2007, e fazendo um comparativo com os quatro anos anteriores (de 2005 a 2008), o crescimento foi de 108 %, 79,6 % e 80,78 %, respectivamente. Verifica-se, assim, que a normatização na instauração e trâmite dos procedimentos investigatórios, acompanhado por uma uniformização de nomenclaturas, provocou um aumento considerável na atuação do MPT, mas provavelmente de demanda existente e que não era computada. Mas, mesmo desconsiderando os dados de 2008, o crescimento médio de 43% nas atuações do MPT, no período de quatro anos (2004 a 2007), é muito grande se comparado com o crescimento no número de processos ajuizados na Justiça do Trabalho que foi de 19,95 % entre 2004 e 2007.

E este crescimento no número de inquéritos, ações e termos de compromissos de ajustamento de conduta firmados não tem sido acompanhado no mesmo ritmo que o aumento da força de trabalho. Enquanto em 2004 existiam 1173 servidores do quadro, 164 requisitados de outros órgãos e 79 em função sem vínculo, em 2007 estes números pularam para 1446 servidores do quadro, 369 requisitados e 105 em função sem vínculo, ou seja, um crescimento de 35,59 %, em quatro anos. Apenas em 2007 e 2008 o MPT teve

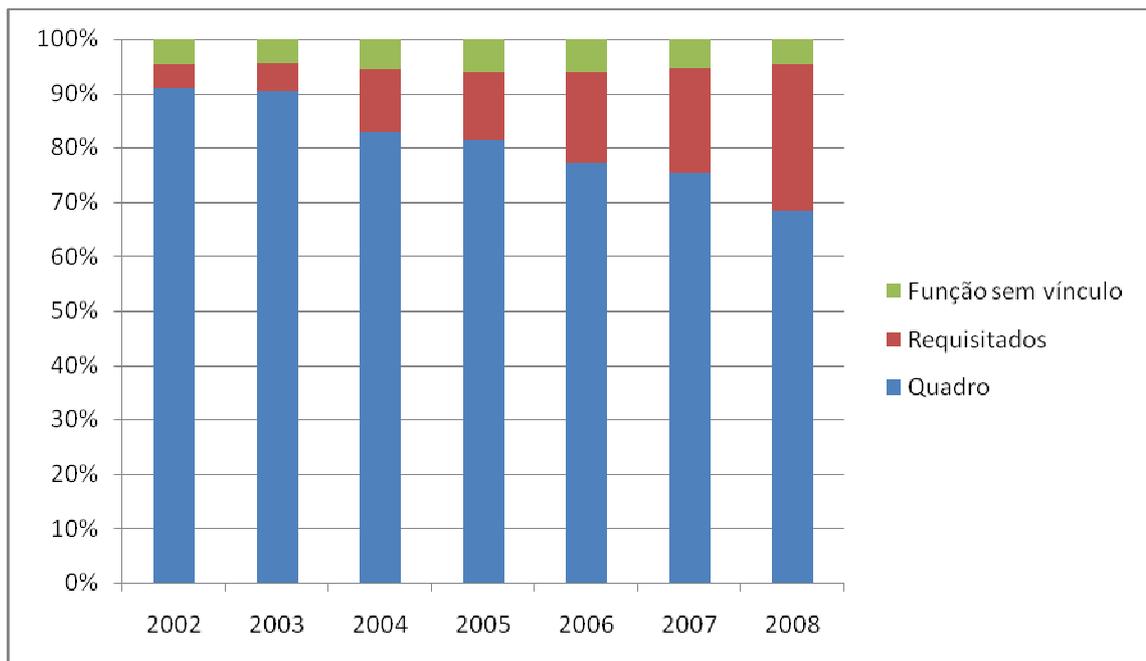
considerável aumento na sua força de trabalho, mas muito em razão do aumento de servidores requisitados de outros órgãos ou do crescimento de funções sem vínculo, isto é, contratados sem concurso público para preenchimento de cargos de confiança. Para comparar os dados, sempre com o mesmo período de quatro anos, em 2005, enquanto o MPT tinha uma força de trabalho de 1.603 servidores e função sem vínculo (1.304 do quadro, 200 requisitados de outros órgãos e 99 em função sem vínculo), em 2008 esta força de trabalho pulou para 2.353 (1.614 servidores do quadro, 632 requisitados e 107 em função sem vínculo), ou seja, um crescimento de 46,79 %.

Quadro sobre a força de trabalho no MPT



Obs: O número de servidores não considera os servidores efetivos do MPT que foram cedidos a outros órgãos (2002 – 38 cedidos) (2003 – 36 cedidos) (2004 – 38 cedidos) (2005 – 32 cedidos) (2006 – 24 cedidos) (2007 – 27 cedidos) (2008 – 27 cedidos)

Já o gráfico abaixo demonstra a relação percentual da força total do pessoal em relação aos servidores efetivos do quadro, requisitados de outros órgãos e de contratados para funções sem vínculo:



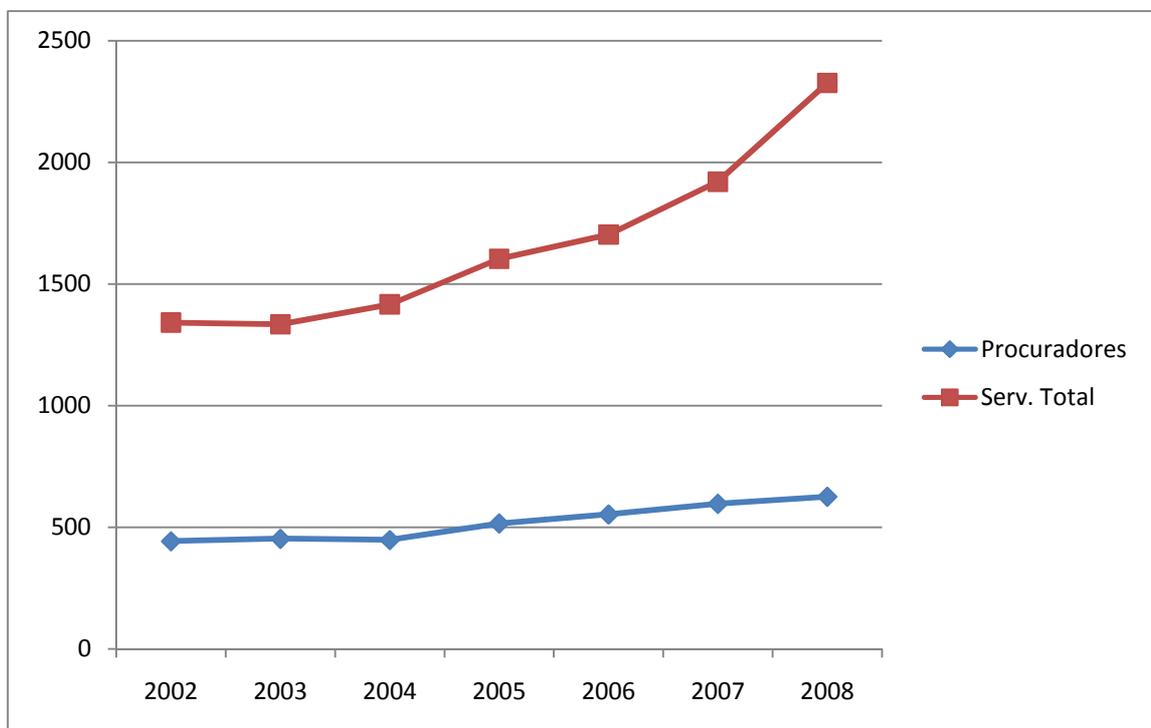
Este gráfico demonstra claramente que o crescimento da força de trabalho do MPT (sem contar o número de procuradores, mas tão somente o número de servidores), em que pese ter aumentado o número de servidores do seu quadro, se deve ao número de servidores requisitados e das funções sem vínculo. O MPT, que instiga os entes da administração pública para proceder a investidura dos cargos públicos por intermédio do concurso público, deixa de aumentar o seu quadro através das nomeações de servidores aprovados nos certames públicos.

Contudo, este problema não é ocasionado tão somente pelos dirigentes do MPT. Os seus administradores encontram inúmeras dificuldades em razão da demora na aprovação de lei que crie cargos de servidores, seja porque o Procurador-Geral da República não encaminha projeto de lei, seja em razão do trâmite dos projetos de lei no Congresso Nacional.

Outro problema sério diz respeito aos servidores requisitados de outros órgãos públicos, tais como municípios, empresas públicas ou da administração direta federal, pois em alguns casos os órgãos cedentes de servidores são investigados pelo Ministério Público do Trabalho. Em algumas Procuradorias dos Trabalhos em Municípios, mais de 50% da força de trabalho são originadas de municípios investigados e sem estes servidores os andamentos dos procedimentos investigatórios serão seriamente prejudicados, assim, surge

uma situação no mínimo incômoda ao MPT, sem contar que estes servidores podem passar informações privilegiadas para os órgãos denunciados.

E este crescimento da força de trabalho era acompanhado proporcionalmente pelo aumento no número de membros do MPT até 2005, quando, a partir daquele ano, passou-se a admitir muito mais requisitados e funções sem vínculo. O MPT teve que se socorrer deste expediente a fim de aumentar sua força de trabalho para acompanhar o crescimento das suas atribuições e representações, além de se socorrer das contratações de serviços terceirizados de limpeza, segurança, recepção, transporte, reprografia, malote e outros.



Ano	Proc.	Força total de servidores ⁵⁶	Relação Servidor/Procurador
2002	443	1341	3,03
2003	453	1334	2,94
2004	448	1416	3,16
2005	516	1603	3,11
2006	553	1703	3,08
2007	597	1920	3,22
2008	626	2326	3,72

⁵⁶Servidores do quadro, requisitados de outros órgãos e função sem vínculo, excluídos os servidores do quadro que foram cedidos a outros órgãos.

Mas não foi somente o número de inquéritos e ações que cresceu, assim como a força de trabalho com os requisitados de outros órgãos, mas também as despesas com gasto de pessoal e despesas para manter o MPT em funcionamento, tais como compra de papel, equipamentos de informática, pagamento dos contratos de terceirização de mão de obra para substituir servidores, aquisição ou locação de imóveis, como indica a execução orçamentária do MPT entre os anos de 2004 a 2008 (Anexo I – Execução Orçamentária do MPT).

A análise da execução orçamentária de 2004 a 2008 (Anexo I) demonstra que a despesa com pessoal e encargos sociais consome aproximadamente 80% do orçamento do MPT, mesmo considerando que em cinco anos o orçamento total quase que dobrou, passando de 406 milhões em 2004 para quase 800 milhões em 2008. Mas esta proporção de 80% se manteve em razão do grande aumento do orçamento do MPT, graças ao aumento da arrecadação federal e da estratégia de manter pessoal especializado no Congresso Nacional para acompanhar a votação do orçamento anual, com a criação da Assessoria Parlamentar em 2002. Se nos próximos anos houver uma redução da arrecadação federal e uma consequente redução orçamentária, os gastos com as despesas correntes e investimentos deverão diminuir consideravelmente, já que os gastos com pessoal e encargos sociais não podem ser diminuídos em razão da irredutibilidade salarial.

A dificuldade na aprovação e liberação de créditos do orçamento gera uma enorme dependência do Ministério Público em relação ao Poder Executivo e Legislativo, em que pese a previsão constitucional de autonomia funcional e administrativa do *parquet*, além da iniciativa de proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. É comum o Ministério Público ter que realizar articulações políticas para convencer os parlamentares a aprovarem as propostas orçamentárias, a criarem cargos ou a aumentarem seus subsídios. Da mesma forma, deve atuar junto ao Poder Executivo no período dos contingenciamentos do orçamento, para que estes sejam o menor possível ou para a sua liberação. A situação é ainda agravada se levarmos em conta que grande parte das lesões coletivas e que requerem uma atuação do MP são praticadas pelo Executivo e pelos integrantes do Poder Legislativo (empresários, empregadores rurais, etc.).

Verifica-se, assim, que o número de servidores, magistrados e procuradores, além do orçamento do Poder Judiciário Trabalhista e Ministério Público do Trabalho, não acompanham na mesma proporção a demanda de atuação. A situação só não é pior porque a arrecadação federal dos últimos anos foi melhor do que nos anos anteriores, o que permitiu o crescimento do orçamento e a contratação de mais servidores e terceirizados. Mas, como iremos analisar no próximo tópico, existem alguns fatores que limitam o crescimento desenfreado do Ministério Público do Trabalho.

5. O limite imposto pela lei de responsabilidade fiscal

Constatamos acima que as demandas individuais e coletivas crescem sistematicamente, porém, para atender a este crescimento, o Ministério Público do Trabalho deve contar com pessoal e instrumentos materiais, em outras palavras, procuradores, servidores, imóveis e despesas correntes (papéis, veículos, equipamentos de informática, etc.). Entretanto, para atender à demanda dos litígios trabalhistas afeitos ao *parquet*, o MPT encontra limites de pessoal e orçamento; dificuldades na aprovação de leis para criação de cargos e na aprovação anual do orçamento, principalmente nos períodos de crise econômica; dificuldades na ampliação dos grupos orçamentários “outras despesas correntes” e “investimentos” em razão do limitador da irredutibilidade de subsídios para os procuradores e de remuneração para os servidores, além dos limites impostos na lei de responsabilidade fiscal para gastos com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000), no seu artigo 20, inciso I, letra “d”, dispõe que a despesa total com pessoal⁵⁷ do Ministério Público da União não pode exceder 0,6 % (seis décimos por cento) da receita corrente líquida.

Com base no artigo 128 da Constituição Federal, poderíamos então interpretar que o limite imposto pela LRF de 0,6% ao MPU englobaria a despesa total com o pessoal

⁵⁷Como despesa total com pessoal, para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se o somatório dos gastos do ente com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (artigo 18).

do Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Ministério Público Militar e, logicamente, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Todavia, estes dois artigos devem ser interpretados em conjunto com o disposto no artigo 21, inciso XIII, da CF, que dispõe que compete à União organizar e **manter o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios**.

Assim, a interpretação que tem sido dada pelo Tribunal de Contas da União⁵⁸ é no sentido de que a despesa total com pessoal do MPDFT não pode exceder o percentual estipulado no artigo 20, I, “c”, da LRF, que dispõe 40,9% para o Executivo federal, sendo 3% para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do artigo 21 da Constituição Federal e o artigo 31 da Emenda Constitucional nº 19. Por sua vez, o Decreto nº 3.917/2001, alterado pelo Decreto nº 6.334/2007, estabelece que os três por cento para as despesas com pessoal tratados nos incisos XIII e XIV do artigo 21 da CF e destacado no artigo 20, I, “c” da LRF, ficam repartidos da seguinte forma: 0,275% para o TJDFT; 0,160% para o ex-Território de Roraima; 0,273% para o ex-Território do Amapá; 2,2% para o DF e 0,092% para o MPDFT.

Desta forma, para efeito de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF para gastos com pessoal do MPU, realizada ao final de cada quadrimestre, deve-se considerar o percentual de 0,6% (artigo 20, I, “d” da LC 101/2000) para gastos dos ramos do MPT, MPF e MPM, e de 0,092% para o MPDFT (artigo 20, I, “c” da LC 101/2000 c.c. Decretos nº 3.917, de 13 de setembro de 2001, e 6.334, de 28 de dezembro de 2007).

Com base neste entendimento e para atender ao princípio da publicidade e transparência dos atos administrativos, a Auditoria Interna do MPU tem publicado, a cada quadrimestre, relatórios de gestão fiscal das despesas efetuadas, separadamente, com o pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e outro com o pessoal dos demais ramos do MPU (MPT, MPM e MPF), conforme a tabela abaixo.

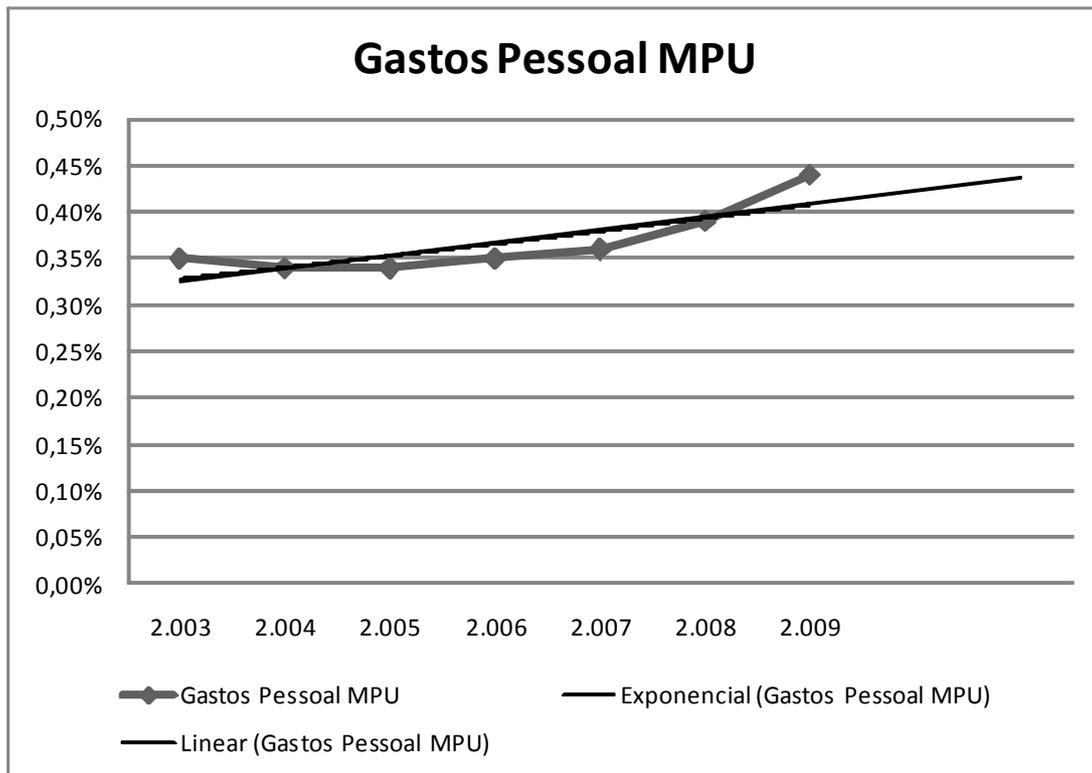
⁵⁸ Acórdãos nº 1.674/2005, 2.070/2005 e 722/2006 – TCU – Plen7ário, Ministro Relator Guilherme Palmeira, TC-013.631/2001-5.

Ano	MPT, MPF e MPM	MPDFT
2003	0,3539 %	0,0533%
2004	0,3392%	0,0534%
2005	0,3436%	0,0575%
2006	0,35%	0,0567%
2007 ⁵⁹	0,36%	0,0554%
2008	0,39%	0,0550%
2009 ⁶⁰	0,44%	0,0641%

Verifica-se, assim, que as despesas em gastos com pessoal do Ministério Público da União têm crescido constantemente, principalmente a partir de 2007, e em particular com os ramos do MPT, MPM e MPF, conforme demonstra o gráfico abaixo.

⁵⁹ Até 2007, o limite de gasto do MPDFT era de 0,064% (Decreto nº 3.917/2001), que depois passou para 0,092% graças ao Decreto n. 6.334/2007.

⁶⁰ 2º quadrimestre de 2009 e ainda sem considerar o impacto da aprovação da revisão do subsídio do Procurador-Geral da República e dos demais membros do Ministério Público da União, que concedeu um aumento de 5%, a partir de 1º de setembro de 2009 (Lei nº 12.042, de 8 de outubro de 2009).



Se fizermos uma projeção dos aumentos dos últimos anos, agravada pela situação de instabilidade econômica pela qual atravessa o país, e levando em consideração a curva ascendente de crescimento, podemos afirmar que antes de 2015 o limite de gastos chegará a 0,57%, ou seja, no limite prudencial previsto no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que acarretará a não concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, a vedação à criação de cargo, emprego ou função, e o não provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título.

Assim, se mantida a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que esperamos, e se o cenário de gastos com pessoal continuar neste ritmo, em pouco tempo o crescimento do Ministério Público da União será seriamente comprometido. O Ministério Público do Trabalho, e outros órgãos públicos também, devem criar mecanismos de atuação muito mais eficientes e não sustentar o seu crescimento apenas com o inchaço de servidores e procuradores, tão comum na administração pública. O Ministério Público do Trabalho precisa repensar qual o seu verdadeiro papel e fazer uma autocrítica se realmente atinge os anseios da sociedade que justifique sua existência. A Instituição deve direcionar a sua atuação com maior eficiência, sem querer crescer desordenadamente, pois, como vimos acima, existem limites intransponíveis de pessoal e orçamento.

6. O Ministério Público do Trabalho e seus desafios

O Ministério Público brasileiro, como tratado anteriormente, era vinculado ao Poder Executivo (ou Moderador até a instalação da República), e da mesma forma que nos outros países, defendia os interesses da Coroa ou da União. Paulatinamente, o *parquet* foi se desvinculando deste poder e passou da defesa do interesse público secundário para o interesse público primário, até ser elevado constitucionalmente como função essencial à Justiça. De uma atuação clássica na defesa dos direitos de natureza individual (direitos civis e políticos), para uma atuação na tutela dos direitos supraindividuais ou sociais, inclusive o regime democrático, neste entendido a **soberania popular**. Se antes o Ministério Público brasileiro defendia tão somente o interesse público secundário, isto é, o interesse da Coroa ou do Estado, hoje ele tem o poder-dever de tutelar apenas o **interesse público primário**. Na mesma linha, em particular, o Ministério Público do Trabalho: de arrecadador de multas e penalidades pecuniárias destinadas à União e repressor da liberdade sindical por interesse do poder executivo (interesse público secundário) para defensor dos interesses metaindividuais e dos direitos fundamentais decorrentes das relações de trabalho; de órgão inerte na atribuição de exarar pareceres nos processos em que figuram entes da administração pública para órgão agente implementador de políticas públicas.

E este novo papel do Ministério Público foi inserido na Constituição Federal de 1988, ao dispor, em seu artigo 127, que ele é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Deste modo, os seus integrantes devem proteger o Estado Democrático de Direito, fundamentado na sua soberania (popular), na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º e parágrafo único da CF), com os objetivos fundamentais de contribuir para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos (artigo 3º da CF), para que a sociedade caminhe, sempre que possível, para a paz social. Pois, como bem observa José Afonso da Silva, ao distinguir a Constituição portuguesa, que instaura o **Estado de Direito Democrático**, da Constituição brasileira, ressalta que “o ‘democrático’ qualifica o Estado,

o que irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e, pois, também sobre a ordem jurídica”⁶¹, para em seguida concluir: “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”⁶². Portanto, quando afirmamos que o Ministério Público do Trabalho deve defender e atuar em prol da democracia, estamos querendo dizer que o *parquet* deve proteger e ajudar na implementação de valores como igualdade real, segurança social, respeito à dignidade humana, sufrágio universal, independência dos Poderes (executivo, legislativo e judiciário), valorização do trabalho, redução das desigualdades sociais e regionais, distribuição de rendas, paz social, liberdade de informação e ampliação da educação.

Por sua vez, quando também falamos em democracia, estamos tratando sobre o sistema político em que toda a parcela da sociedade acima de 16 anos (artigo 14, § 1º da CF), diretamente ou através de seus representantes eleitos livremente, tem a possibilidade real de participar da definição e condução da vida social, sendo que estas decisões sejam tomadas pelo conjunto de seus membros e de forma permanente⁶³. Sobre esta última característica, Goffredo Telles Júnior ressaltou que o grande desafio dos nossos tempos é o de descobrir a fórmula constitucional de assegurar a permanente influência do pensamento e da vontade dos governados nas decisões dos governantes⁶⁴, que somente será possível,

⁶¹SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a E.C. n. 31, de 14.12.2000). São Paulo: Malheiros Ed., 2001. p. 123.

⁶²SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 126.

⁶³Para Dalmo de Abreu Dallari, “deve-se compreender como povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Essa participação e este exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas, que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no Estado, através da vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado, adquirem a condição de cidadãos, podendo-se, assim, conceituar o povo como o conjunto dos cidadãos do Estado. Dessa forma, o indivíduo, que no momento mesmo de seu nascimento atende aos requisitos fixados pelo Estado para considerar-se integrado nele, é, desde logo, cidadão. Mas, como já foi assinalado, o Estado pode estabelecer determinadas condições objetivas, cujo atendimento é pressuposto para que o cidadão adquira o direito de participar da formação da vontade do Estado e do exercício da soberania. Só os que atendem àqueles requisitos e, conseqüentemente, adquirem estes direitos, é que obtêm a condição de cidadãos ativos” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 99-100). Para tanto, nesse trabalho iremos adotar esta definição de democracia, sociedade e povo, sendo que a sociedade brasileira, que pode participar da definição e condução da vida social, ou seja, cidadão ativo, é composta por todos os brasileiros e estrangeiros residentes legalmente no país acima de 16 anos.

⁶⁴TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O povo e o poder: o conselho do planejamento nacional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2003. p. 110.

em nossa opinião e de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁵, se o corpo social tiver plena consciência de cidadania aliada a um padrão econômico-social acima da mera subsistência, efetivo acesso à educação, à cultura e à informação, mediante o pluralismo de fontes diversificadas.

Assim, nesta transformação do Ministério Público do Trabalho de mero agente do Poder Executivo para uma Instituição independente e fundamental para o sistema de justiça, corresponsável pelas políticas públicas “lato sensu” e agente de inclusão social e transformador da sociedade, o *parquet* laboral deve refletir sobre o seu novo papel e alterar sua forma de atuação. Todavia, o maior desafio do MPT, na atualidade, é saber de que forma e onde deve atuar e quais os instrumentos acessíveis para a definição do interesse público a ser tutelado, levando-se em conta os limites e as finalidades de sua atribuição constitucional.

⁶⁵MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Ed., 2009. p. 372-376. Posição também defendida em parte por Norberto Bobbio (*Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. p. 157-158).

CAPÍTULO II. CONFLITOS DE INTERESSES E O INTERESSE PÚBLICO

1. Conceito de interesses

A noção de **interesse** é fundamental para o estudo do direito⁶⁶, pois ele está ligado à necessidade do homem como ser pertencente de uma coletividade e detentor de direitos. Em sentido etimológico, a palavra interesse tem origem latina e liga o verbo “esse” com a preposição “inter”, significando “estar entre”⁶⁷; estar entre uma necessidade, um sujeito e um bem ou uma finalidade que atenda àquela necessidade⁶⁸, material ou espiritual⁶⁹. Na lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “tudo aquilo, corpóreo ou incorpóreo, que traz uma vantagem, um prazer, um cômodo ao indivíduo. O interesse é, pois, o liame entre o homem e o bem-da-vida; como que uma projeção da personalidade sobre um bem”⁷⁰. Em outras palavras, o interesse estabelece a relação entre uma necessidade de um ou vários sujeitos e um bem capaz de satisfazer⁷¹.

Francesco Carnelutti, no início do século passado, conceituou interesse como “un rapporto tra un bisogno dell’uomo e un quid atto a soddisfarlo”, isto é, “l’interesse si definisce come una situazione favorevole al soddisfacimento di un bisogno”⁷². E para satisfazer a necessidade, o bem. Portanto, interesse é a relação existente entre o homem e sua necessidade que é satisfeita através de um bem. Segundo Carnelutti, o sujeito do interesse é o homem e o objeto é o bem.

No mesmo sentido, Vincenzo Vigoriti sustenta que o conceito de interesse

⁶⁶CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*. Padova: Lallotipo, 1920. p. 5.

⁶⁷SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*. Lisboa: LEX, 2003. p. 20.

⁶⁸FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Interesse público. *Revista da Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região*, ano 1, n. 1, p. 11, dez. 1995.

⁶⁹BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas: Millennium, 2008. p. 5.

⁷⁰MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 7.

⁷¹SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, cit., p. 20-21.

⁷²CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 5-6.

è strettamente legato a quello di necessità, o di bisogno, ed esprime un'aspirazione dell'uomo verso determinati beni (intesi in senso lato) capaci di soddisfare un'esigenza individuale: come i bisogni che essi sono destinati a soddisfare, anche gli interessi sono solo umani. Quasi mai gli interessi possono essere considerati isolatamente, nella loro singolarità: più spesso essi sono legati ad altri interessi (dello stesso soggetto, o di soggetti diversi) e sono fra loro connessi e condizionati da relazioni di tipo e di intensità diversa⁷³.

Todavia, o professor italiano faz importante distinção quando trata sobre os extremos entre os interesses e o conflito de interesses:

da un lato, l'indifferenza fra gli interessi (per cui il soddisfacimento di una aspirazione non tocca né pregiudica il soddisfacimento dell'altra) e, dall'altro, il conflitto fra gli interessi (per cui il soddisfacimento di una aspirazione impedisce e pregiudica il soddisfacimento dell'altra)⁷⁴.

Pablo Gutiérrez de Cabiedes e Hidalgo de Caviedes, na mesma linha de raciocínio dos juristas italianos, define interesse como “el elemento conectivo entre la necesidad (humana) y el bien (apto para satisfacerla). El bien es el medio para la satisfacción de la necesidad; es decir, bien es ‘lato sensu’ todo aquello que puede ser – devenir idóneo – para satisfacer una necesidad”⁷⁵. Mas, segundo o autor, esse interesse pode ser juridicamente relevante e, conseqüentemente, protegido pelo direito. Nestes casos, como leciona o Professor de Direito da Universidade de Navarra, ele é um interesse jurídico e digno de tutela jurídica:

El Derecho lleva a cabo, además de esa operación de valoración o juicio de acuerdo con un criterio de relevancia y adecuación jurídica, otra de graduación o jerarquización de los intereses jurídicamente protegidos, determinando qué intereses son más dignos de tal protección, esto es, estableciendo los que deben prevalecer y los que han de subordinarse en cada caso⁷⁶.

⁷³VIGORITI, Vincenzo. *Interessi collettivi e processo*: la legittimazione ad agire. Milano: Giuffrè, 1979. p. 17-18.

⁷⁴VIGORITI, Vincenzo. *Interessi collettivi e processo*: la legittimazione ad agire, cit., p. 18.

⁷⁵HIDALGO DE CAVIEDES, Pablo Gutiérrez de Cabiedes e. *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales*: colectivos e difusos. Navarra: Aranzadi Ed., 1999. p. 45.

⁷⁶HIDALGO DE CAVIEDES, Pablo Gutiérrez de Cabiedes e. *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales*: colectivos e difusos, cit., p. 46.

Para Héctor Jorge Escola, interesse é a aspiração legítima de ordem moral ou material que representa para uma pessoa a existência de uma situação jurídica ou a realização de uma determinada conduta⁷⁷.

Rodolfo de Camargo Mancuso, da mesma forma que os autores estrangeiros, entende que “o interesse interliga uma pessoa a um bem da vida, em virtude de um determinado valor que esse bem possa representar para aquela pessoa”⁷⁸. Para o autor brasileiro, a nota comum entre os interesses no mundo fático como para os interesses no mundo jurídico é a busca de uma situação de vantagem, contudo, enquanto para aquela o conteúdo axiológico é amplo e variável conforme o livre arbítrio dos sujeitos, para essa o conteúdo valorativo é prefixado na norma⁷⁹.

Pode-se concluir, portanto, que os interesses impulsionam os homens a viver em sociedade, muitas vezes até de forma egoística, “na medida em que tendem a satisfazer os desejos de cada um, e muito especialmente os desejos – considerados perfeitamente naturais – de obter o prazer e evitar a dor”⁸⁰. E a necessidade de viver em sociedade não é apenas para atender às necessidades materiais (também chamadas de físicas ou necessidades primárias⁸¹), mas também para atender às necessidades afetivas, psicológicas e espirituais (também chamadas de sociais ou secundárias⁸²). Afinal de contas, o homem é um animal que necessita viver em sociedade, como bem observado pelo filósofo grego Aristóteles quando escreveu que o homem é um animal cívico⁸³. Portanto, a vida em

⁷⁷ESCOLA, Héctor Jorge. *Legalidad, eficacia y poder judicial*. Buenos Aires: Depalma, 1997. p. 61.

⁷⁸MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 19.

⁷⁹MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*, cit., p. 20.

⁸⁰MORA, José Ferrater. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Edições Loyola, 2001. t. 2, p. 1543.

⁸¹DAVIS, Keith; NEWSTROM, John W. *Comportamento humano no trabalho: uma abordagem psicológica*. Tradução de Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. 4. reimpr. São Paulo: Pioneira, 2004. v. 1, p. 50-53. Os professores americanos citam a hierarquia das necessidades de A. H. Maslow, que estabelece cinco níveis de necessidades: as necessidades dos níveis 1 (necessidades físicas básicas) e 2 (proteção e segurança) são tipicamente chamadas de necessidades de ordem mais baixa ou de necessidades primárias, e os níveis 3 (pertencer ao grupo e necessidades sociais), 4 (autoestima e reconhecimento) e 5 (autorealização e satisfação) são chamados de necessidades de ordem mais alta ou de necessidades secundárias.

⁸²DAVIS, Keith; NEWSTROM, John W. *Comportamento humano no trabalho: uma abordagem psicológica*, cit., p. 50-53.

⁸³ARISTÓTELES. *A política*, cit., p. 4. No mesmo sentido, Holtzendorff, além de afirmar que o homem é um ser social, entende também que a convivência dos homens em sociedade é uma lei natural (HOLTZENDORFF, Franz von. *Princípios de política*. Tradução da 2. ed. alemã por H. de Souza Bandeira. Rio de Janeiro: Laemmert, 1885. p. 83). Héctor Jorge Escola também afirma que o homem é um ser eminentemente social, que não pode viver isolado e que tende naturalmente a agrupar-se e a organizar-se (ESCOLA, Héctor Jorge. *Legalidad, eficacia y poder judicial*, cit., p. 27-28).

sociedade é uma necessidade humana, ou, como prefere Sérgio Resende de Barros, a **solidariedade social** é a necessidade que o ser humano tem de atender às necessidades individuais, através de ações concretas de cada um e nas condições desenvolvidas em comum⁸⁴.

Por sua vez, todos os indivíduos são naturalmente iguais. Se analisarmos duas crianças que acabaram de nascer e colocarmos uma ao lado da outra, não veremos qualquer diferença. Pois bem, elas são iguais, mas é a sociedade que estabelece a diferença com o passar do tempo, seja de ordem econômica, religiosa ou por sexo. Isto é, a diferença não é natural, mas artificialmente criada pela sociedade.

Ao mesmo tempo, até numa visão paradoxal, podemos afirmar que todos nós somos naturalmente diferentes; cada um tem sua individualidade, sua personalidade. E isto também é facilmente comprovado através da análise entre dois irmãos, criados na mesma família e com as mesmas normas de conduta, mas totalmente diferentes. E se transportarmos esta realidade familiar para a sociedade, encontraremos bilhões de pessoas diferentes, com atributos diferentes, com interesses diferentes, comportamentos diferentes, características naturais distintas e todas as demais condições fáticas nas quais os indivíduos se encontram⁸⁵. Nesta sociedade contemporânea e complexa, com pessoas diferentes, mas naturalmente iguais, em busca muitas vezes do mesmo bem, certamente irão surgir **conflitos de interesses**, cada vez mais complexos, que deverão ser regulados pelo direito.

Assim, podemos concluir que todos os seres humanos necessitam da vida social e todos valem essencialmente a mesma coisa. Mas cada um tem as características próprias de sua individualidade e por isso a vida em sociedade, embora necessária, acarreta sempre a possibilidade de conflitos. E o direito ajuda a regular estas relações sociais para minimizar os conflitos e também para solucionar as divergências, de modo a respeitar a individualidade de cada um que pertence a esta sociedade⁸⁶.

Em outras palavras, **os integrantes da sociedade vivem de interesses e os conflitos sociais são conflitos de interesses**, mas isto não quer dizer que os homens só

⁸⁴BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 403.

⁸⁵ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros Ed., 2008. p. 397.

⁸⁶DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 14-21.

vivem de interesse para tudo⁸⁷. Muitas vezes, esses interesses, que podem ser distinguidos em interesses individuais, privados, públicos, sociais, coletivos, entre outros, se coincidem, fazendo com que exista a harmonia social. Contudo, em outras inúmeras vezes, esses interesses se conflitam. Nessas ocasiões, que são de interesse do direito, porquanto ele visa compor os conflitos de interesses e a permitir, através das relações jurídicas, que o homem permaneça vivendo em sociedade⁸⁸. Nas felizes palavras de Francesco Carnelutti, em sua obra que data o ano de 1920,

se l'interesse collettivo é la forza centripeta, che opera nell'aggregato sociale, il conflitto di interessi ne é la forza centrifuga; per virtù di esso gli uomini tendono a lottare tra di loro, cioè a disgregarsi. Poichè però questa disgregazione é un danno, cioè la lesionè di un interesse, in quanto la stessa coesistenza in società è un interesse degli uomini, cioè una situazione favorevole per il soddisfacimento della maggior parte dei loro bisogni, impedirla diventa a sua volta un bisogno e la situazione che la impedisce diventa un interesse degli uomini. E poichè la disgregazione sociale, dovuta al conflitto di interessi, si impedisce mediante la composizione del conflitto, se presenta – importantissimo, come sarà dimostrato, per lo studio del diritto processuale – l'interesse alla composizione del conflitto di interessi⁸⁹.

É este conflito de interesses que ajuda a movimentar os fatos integrantes da história, pois como bem enfatiza Sérgio Resende de Barros, “movimento é contradição em continuidade”⁹⁰. É a busca de satisfazer a necessidade que leva o homem a viver em sociedade, porém, esta mesma necessidade leva o conflito entre os seus integrantes, que pode ser individual ou coletivo, privado ou público, etc. Estes interesses são variados e para o presente estudo faz-se necessário uma breve distinção entre as suas categorias, como veremos a seguir.

⁸⁷Tércio Sampaio Ferraz Júnior entende que a sociedade não vive só de interesses, pois nem todos os problemas jurídicos resultam de conflitos de interesses (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Interesse público, cit., p. 11).

⁸⁸Emilio Betti in D'AMELIO, Mariano (Org.). *Nuovo Digesto Italiano*. Torino: Editrice Torinese, 1939. v. 18, p. 838-840. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*, cit., p. 7.

⁸⁹CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 21.

⁹⁰BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*, cit., p. 2.

2. Espécies de interesses

Os interesses podem ser classificados em **individual** e **coletivo**; **primário** e **secundário**; **privado** e **público**, entre outros. Para o trabalho, importante analisar de forma superficial a conceituação entre os diferentes tipos de interesse, mas de forma mais aprofundada o **interesse público primário** porque integrante das chamadas **políticas públicas**.

2.1. Interesse individual e coletivo

Interesse individual é aquele cujo titular é apenas um indivíduo, ou, nas palavras de Francesco Carnelutti, “quando la situazione favorevole per il soddisfacimento di un bisogno può determinarsi rispetto a un individuo soltanto”⁹¹. Contudo, segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, existem interesses individuais “que se restringem à esfera de atuação de cada pessoa e cujo exercício depende de uma ação voluntária do indivíduo”, e aqueles interesses individuais que somente podem ser praticados coletivamente, como no caso do direito de associação ou no direito de greve. Nestes casos, trata-se de interesses individuais exercitáveis coletivamente, isto é, eles são, na essência, individuais, mas coletivos na forma em que são exercidos⁹². Em outras palavras, utilizando-se das lições de Carnelutti, esses direitos ou interesses podem ser classificados como individuais na modalidade e coletivos na finalidade, pois é inconcebível a associação de apenas uma pessoa ou a greve de um indivíduo (“interessi individuali nella modalità e collettivi nella finalità”⁹³).

Já o **interesse coletivo** pode ser conceituado como o interesse de uma pluralidade de pessoas a um bem idôneo a satisfazer uma necessidade comum. Mas essa pluralidade de pessoas não é a soma de interesses individuais, mas a combinação deles na busca de um bem indivisível que possa satisfazer a necessidade coletiva⁹⁴. Em outras

⁹¹CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 10.

⁹²Rodolfo de Camargo Mancuso classifica esses interesses também em “interesse coletivo como soma de interesses individuais” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*, cit., p. 53).

⁹³CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p. 18.

⁹⁴SANTORO-PASSARELLI, Francesco. *Nozioni di diritto del lavoro*. 6. ed. Napoli: Eugenio Jovene, 1952. p. 23.

palavras, **o interesse coletivo é uma composição de interesses por um único bem idôneo e indivisível a satisfazer uma necessidade comum do grupo**, e não como “la somma di interessi individuali”⁹⁵. O interesse coletivo, por sua vez, pode ser em sentido estrito ou amplo, dependendo da sua gradação que é essencialmente variável⁹⁶. Interesse coletivo em sentido estrito é aquele relativo a um grupo, classe ou categoria de pessoas (também denominado interesse coletivo “*stricto sensu*”), ao passo que no sentido amplo é o interesse de toda coletividade (interesse difuso)^{97 98}.

No caso, o que diferencia os interesses coletivos dos individuais são os sujeitos e o objeto. Enquanto no individual o titular do bem é o indivíduo, no coletivo é o grupo, classe, categoria de pessoas ou a coletividade indeterminada. No tocante ao objeto, a indivisibilidade é característica do coletivo e a divisibilidade, do individual.

2.2. Interesse privado e interesse público

Célebre ficou a distinção entre direito privado e direito público feita por Ulpianus: *publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet* (Digesto 1.1.1.2)⁹⁹. Desta conceituação, por muito tempo, os doutrinadores se basearam para distinguir entre o direito público e o direito privado, e para diferenciar o interesse privado do interesse público¹⁰⁰: através do direito público são prosseguidos os interesses da coletividade e através do direito privado são realizados os

⁹⁵SANTORO-PASSARELLI, Francesco. *Nozioni di diritto del lavoro*, cit., p. 23. Miguel Reale, ao fazer distinção entre o bem individual e bem social, ressalta que o mínimo indispensável à sociedade nem sempre representa a satisfação de cada indivíduo, pois “não há possibilidade de pensar-se em uma combinação harmônica e automática dos egoísmos individuais” (*Filosofia do direito*. 2. ed. rev. e aumen. São Paulo: Saraiva, 1957. v. 1, p. 271).

⁹⁶CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*, cit., p.10.

⁹⁷WATANABE, Kazuo. Processo civil de interesse público: introdução. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público; Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 15.

⁹⁸Expressão utilizada no termo jurídico e não em sede sociológica, como bem aponta Massimo Severo Giannini (*Diritto amministrativo*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1993. v. 1, p. 104).

⁹⁹SOUSA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português. In: SEMINARIO INTERNAZIONALE “FORMAZIONE E CARATTERI DEL SISTEMA GIURIDICO LATINOAMERICANO E PROBLEMI DEL PROCESSO CIVILE”, 7. Roma, maio 2002. p. 2. No mesmo sentido, BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*, cit., p. 13-15.

¹⁰⁰Segundo Tércio Sampaio Ferraz Júnior, a definição de direito público dada por Ulpiano não faz referência ao termo “interesse”, pois se trata de expressão moderna (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Interesse público*, cit., p. 11).

interesses dos particulares¹⁰¹. Mauro Cappelletti escreveu que, tradicionalmente, se fazia a “divisão entre aquilo que é ‘público’ e aquilo que é ‘privado’, onde por público (de populus) se entende aquilo que é reservado ao povo ou ao Estado (res publica), enquanto por privado se entende aquilo que pertence à livre disponibilidade do indivíduo que dele é ‘titular’”¹⁰².

Assim, com muita propriedade, Odete Medauar, na sua tese para concurso de professor titular de direito administrativo da Faculdade de Direito da USP, defendeu que a distinção entre interesse público e interesse privado era reflexo da separação entre Estado e sociedade, concepção no século XIX e na primeira metade do século XX, e que “como a Administração apresentava-se na condição de detentora absoluta das escolhas referentes ao interesse público, este acabou por identificar-se como interesse da Administração”¹⁰³. Da mesma forma, Massimo Severo Giannini ensina que, antes do surgimento do Estado plural, a teoria defendida pelos juristas era muito simples: “da un lato si ponevano gli interessi dei privati, rimessi al principio di autonomia privata; dall’altro l’interesse pubblico, inteso come interesse della generalità, dell’intera collettività statale”. E que, com o advento do Estado plural, esta teoria se mostrou inadequada diante da crescente heterogeneidade dos entes representativos dos grupos de interesses (“enti esponenziali di gruppi”), ocasionando uma pluralidade de interesses públicos¹⁰⁴.

Na mesma linha, e após traçar as transformações da função administrativa do Estado polícia para o Estado de direito, Héctor Jorge Escola define que o interesse público “es el resultado de los intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se oponen a él o lo afectan, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos”¹⁰⁵. Baseando-se provavelmente neste contexto sobre a transformação estatal, Ricardo de Barros Leonel definiu que

¹⁰¹ SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, cit., p. 18.

¹⁰² CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Tradução do original italiano por Nelson Renato Palaia Ribeiro de Campos. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 2, n. 5, p. 128-159, jan./mar. 1977. p. 132.

¹⁰³ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 1993. Tese (Titular de Direito Administrativo) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. p. 27. Ver também da mesma autora *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003. p. 115-116.

¹⁰⁴ GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*, cit., p. 106-107.

¹⁰⁵ ESCOLA, Héctor Jorge. *Legalidad, eficacia y poder judicial*, cit., p. 18.

O interesse privado caracteriza-se, assim, por sua disponibilidade e pela equivalência com outros interesses privados, em razão dos princípios da autonomia da vontade e da igualdade das partes na relação jurídica. Os interesses públicos, em virtude do regime jurídico de direito público, podem ser caracterizados, em princípio, pela sua preeminência em relação aos privados e pela nota de indisponibilidade, por serem voltados à consecução dos fins gerais da União, dos Estados, dos Municípios, bem como das respectivas entidades de administração indireta sujeitas ao regime jurídico de direito público (autarquias e fundações públicas)¹⁰⁶.

Por sua vez, nos últimos tempos, temos visto uma inter-relação entre os interesses públicos e privados, decorrentes da passagem do Estado Social para o Estado regulador, como bem acentua Colaço Antunes: “se a Administração goza do poder de impor autoritariamente o interesse público, que prevalece sobre o interesse privado, também é verdade que o particular, para realizar o respectivo interesse, interfere na esfera jurídica da Administração, podendo até tocar a realização do interesse público específico”¹⁰⁷.

No mesmo sentido, e ao tratar sobre o poder decisório do Estado, Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto assevera que “enquanto o poder disperso, individual e fragmentário na sociedade se volta aos interesses individuais dos seus membros, o poder unificado e centralizado do Estado só se justificaria se orientado para o interesse geral, pertencente à totalidade social e a nenhum indivíduo em particular”¹⁰⁸. Ou seja, o Estado só se legitima se atuar prioritariamente na defesa do interesse público e não do interesse privado, pois aquele é a sua própria razão de existência¹⁰⁹.

Contudo, essa distinção clássica entre o interesse privado de que é titular o indivíduo/cidadão, e o interesse público de que é titular a Administração Pública direta e indireta, é restrita, não abrangendo os interesses coletivos, os interesses difusos, os interesses sociais e os interesses individuais indisponíveis.

¹⁰⁶LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 93.

¹⁰⁷ANTUNES, Luis Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, cit., p. 46.

¹⁰⁸MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros Ed., 2002. p. 52-53.

¹⁰⁹No mesmo sentido, Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto (*Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 94) e Luís Filipe Colaço Antunes (*O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*. Coimbra: Almedina, 2001. p. 15).

Ora, essa distinção estática entre o interesse do indivíduo (interesse privado) e o interesse da administração foi se modificando a partir da segunda metade do século passado, quando a separação entre Estado e sociedade perdeu nitidez em razão do enfraquecimento daquele e do surgimento dos corpos intermediários¹¹⁰ (corporações, Igreja, associações, sindicatos, etc.), e, com essa progressiva **aproximação da sociedade civil**, os grupos sociais passaram a colaborar com a **identificação do interesse público**¹¹¹. Quando o Estado era autoritário e centralizador, cabia a ele definir o interesse público; hoje, no Estado regulador, menos presente, cabe à sociedade definir o interesse público¹¹².

Assim, atualmente, interesse público não é relativo apenas ao interesse da Administração Pública e nem esta é mais a detentora do monopólio do interesse público¹¹³. A fragmentação social legitima a multiplicidade de interesses públicos, entendidos estes, neste particular, como gênero do interesse difuso e coletivo “*stricto sensu*”. O interesse público está associado ao interesse da sociedade; ele é, desta forma, sinônimo de interesse social, cuja expressão é por diversas vezes mencionada na Constituição Federal, como nos casos de desapropriação por interesse social (artigo 5º, XXIV) ou nas atribuições do Ministério Público para a defesa dos interesses sociais (artigo 127, *caput*). Modernamente, a Administração Pública (inclusive o Ministério Público) deve compartilhar esta atribuição com a sociedade. Carlos Henrique Bezerra Leite relaciona o interesse público com o “interesse geral, social ou interesse público primário, não se confundindo com o interesse público do Estado, considerado no seu aspecto de poder organizado, o qual, por ser secundário, pode, num dado momento, conflitar com o interesse público primário”¹¹⁴.

Porém, a definição de interesse público é algo subjetivo e absolutamente modificável no curso da história¹¹⁵, que depende dos atores sociais e das condições históricas. Isto é, interesse público é um conceito que não é singular e estático, mas plural e aberto. Vejamos, por exemplo, a atuação do Ministério Público que, ao lado do cidadão, é

¹¹⁰MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*, cit., p. 37-38.

¹¹¹MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, cit., p. 27.

¹¹²ANTUNES, Luis Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, cit., p. 15-18.

¹¹³No mesmo sentido, Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto: “parece-nos não mais possível à Administração exercer o papel de hermeneuta autoritária do interesse público, ou seja, adotar a posição de quem, do alto da supremacia e de sua unilateralidade, determina o que seja e o que não seja o interesse geral da coletividade” (*Regulação estatal e interesses públicos*, p. 157).

¹¹⁴LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*. São Paulo: LTr, 1998. p. 35.

¹¹⁵FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Interesse público*, cit., p. 9-20.

o defensor por excelência do interesse público, ajuíza ação civil pública para obrigar o Estado de São Paulo a construir penitenciárias de segurança máxima em detrimento de outras atividades, como a construção de hospital na zona leste da cidade de São Paulo. Ora, se fizermos uma pesquisa com os paulistas sobre a existência de interesse público nesta ação do *parquet* paulista, certamente iríamos encontrar, dentre os moradores da zona leste, aqueles que entenderiam não haver qualquer interesse nesta ação, mas o interesse público pela construção do hospital ou, quem sabe, em outras atividades. Da mesma forma, o interesse público de hoje não é o mesmo de 40 anos atrás, pois se a Constituição Federal de 88 declara que a investidura de emprego público depende de aprovação prévia em concurso público e se antes da sua promulgação não havia essa exigência, o interesse modificou-se. A nova ordem constitucional dispõe que o interesse público requer a igualdade de condições e a impessoalidade na contratação pela administração pública.

Nestes casos, não se trata dos interesses coletivos dos grupos que se confrontam (ex: interesse coletivo dos metalúrgicos em confronto com o interesse coletivo das empresas metalúrgicas), mas do interesse público como bem geral da coletividade como um todo¹¹⁶; ou como prefere Hugo Nigro Mazzilli: “mesmo o interesse coletivo (que atinge uma categoria determinada ou pelo menos determinável de indivíduos) e até o interesse individual, se indisponível, estão de certa forma inseridos na noção mais ampla, que é a do interesse público”¹¹⁷.

Trata-se, portanto, daquilo que Massimo Severo Giannini denominou de **interesses públicos setoriais**, em contrapartida aos **interesses públicos gerais**¹¹⁸. Os interesses públicos gerais são aqueles em que toda a coletividade tem interesse, como por exemplo, a segurança externa, a educação pública e a política externa; já os interesses setoriais são exemplificados por aqueles interesses de determinado setor da sociedade ou da economia, como dos jovens, idosos, da marinha mercante, da indústria ou do comércio

¹¹⁶Segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, a distinção entre interesses social, geral e público é tão sutil que, na prática, não há qualquer contribuição relevante para o exame da problemática dos interesses metaindividuais: “À semelhança do que ocorre entre o ‘interesse social’ e o ‘interesse geral’, também no que tange ao ‘interesse público’ constata-se uma certa aproximação terminológica, consistente na assimilação entre os termos ‘interesse público’ e ‘interesse geral’, o que aparece amiúde em doutrina: ‘intérêts généraux de la société toute entière, que’il nos paraît préférable, pour éviter toute confusion, d’appeler des intérêts publics” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*, cit., p. 27-36).

¹¹⁷MAZZILLI, Hugo Nigro. Interesses coletivos e difusos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 668, p. 47, jun. 1991.

¹¹⁸GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*, cit., v. 1, p. 110-111.

exterior. São nos interesses públicos setoriais que iremos encontrar com maior incidência os chamados conflitos de massa, isto é, o interesse público dos trabalhadores nem sempre é o mesmo dos empresários. O interesse público setorial por vezes se confunde com o interesse difuso; outras, com o coletivo. Ocorre que o setorial se distingue do interesse coletivo “*stricto sensu*” em virtude da sua maior generalidade. O interesse pelo desenvolvimento da marinha mercante pode envolver um grande número de pessoas e empresas, não se podendo delimitar em apenas um grupo ou categoria de pessoas, isto é, os sujeitos ligados ao bem não são determináveis (quem pode se beneficiar com o desenvolvimento da marinha mercante? A indústria naval, os investidores da bolsa de valores, os trabalhadores, etc.).

2.3. Interesse público primário e secundário

Em regra, o interesse público defendido pelo administrador público deveria ser idêntico ao interesse da sociedade civil. Ocorre que, na prática, esse interesse nem sempre corresponde ao interesse geral¹¹⁹. Como o interesse da administração pública ou de seus governantes nem sempre coincide com o interesse da coletividade, necessária é a distinção entre o interesse público primário do interesse secundário. Ademais, para o presente estudo em que se busca tratar sobre os tipos de políticas públicas e a participação popular na sua implementação, é fundamental distinguir entre interesse público primário e interesse público secundário¹²⁰.

O **interesse público secundário** corresponde ao **interesse dos órgãos da administração pública enquanto pessoas jurídicas ou corporações**; é o modo pelo qual o administrador público interpreta a vontade social, enquanto o **interesse primário** se destina ao **interesse comum da sociedade enquanto governada e administrada**¹²¹, isto é, a **manifestação da vontade social**; aquilo que a sociedade pretende para si; é o que muitas vezes se confunde com aquilo que chamamos de interesse difuso. Portanto, quando o administrador resolve desapropriar um terreno, nem sempre esse ato corresponde ao interesse da sociedade. Segundo Hugo Nigro Mazzilli, “O interesse público primário é o

¹¹⁹MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, cit., p. 27.

¹²⁰BARROS, Sérgio Resende de. *A proteção dos direitos pelas políticas*. Artigo disponibilizado pelo autor. p. 7.

¹²¹BARROS, Sérgio Resende de. *A proteção dos direitos pelas políticas*, cit., p. 7.

interesse social (o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo)”¹²². Assim, o interesse público primário se identifica com o interesse geral da coletividade, isto é, aproxima-se do interesse supraindividual.

Renato Alessi, em sua célebre obra *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, após tratar sobre o “potere d’impero” e os limites que encontra o poder da administração pública de impor coativamente a sua vontade aos indivíduos ou à coletividade, com muita propriedade analisou o conflito existente entre os interesses primário e secundário, ao afirmar que os limites existentes entre eles

offre certamente già una certa garanzia di tutela dei singoli contro la possibilità di arbitri ed oppressione da parte dei governanti; ma tale garanzia è peraltro ancora lungi dall’essere sufficiente, in quanto che rimane pur sempre la possibilità che l’amministrazione faccia uso della potestà conferitale (ad es. della potestà di espropriare beni di privata proprietà, ovvero di imporre pesi, oneri, obblighi, ai privati cittadini ed alle loro proprietà) per finalità diverse da quelle che è il soddisfacimento di un pubblico interesse, interesse che solo può giustificare il sacrificio dell’interesse individuale.

O ilustre jurista italiano então conclui que nem sempre o interesse do administrador público irá coincidir com o interesse público:

Questi interessi pubblici, collettivi, dei quali l’amministrazione deve curare il soddisfacimento, non sono, si noti bene, semplicemente l’interesse dell’amministrazione intesa come apparato organizzativo, sibbene quello che è stato chiamato l’interesse collettivo primario, formato dal complesso degli interessi individuali prevalenti in una determinata organizzazione giuridica della collettività, mentre l’interesse dell’apparato, se può esser concepito un interesse dell’apparato unitariamente considerato, sarebbe semplicemente uno degli interessi secondari che si fanno sentire in seno alla collettività, e che possono essere realizzati soltanto in caso di coincidenza, e nei limiti di siffatta coincidenza, con l’interesse collettivo primario¹²³.

Assim, por esta classificação e segundo a definição dada por Renato Alessi, o interesse público primário é aquele definido pela sociedade e que legitima o poder político

¹²²MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 12. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 43.

¹²³ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960. p. 197-198.

do Estado, e o interesse público secundário é aquele interesse do Estado enquanto esfera pública; sendo que o interesse público secundário somente poderia ser efetivado pela Administração Pública se ele fosse realizado nos limites da semelhante coincidência com o interesse público primário.

Fundamental essa distinção dada por Renato Alessi, pois podemos verificar por reiteradas vezes que **o interesse público defendido pelos órgãos da Administração Pública nem sempre coincide com o real interesse da coletividade**¹²⁴. E os exemplos são inúmeros e facilmente identificáveis com uma simples leitura dos diários. Apenas para citar alguns: Construção de nova hidrelétrica ou de túnel destinado aos veículos particulares? Construção de hospitais ou escolas públicas? Asfaltar ruas ou construção de creches? Diversas medidas executadas ou planejadas pelos governos não coincidem com os verdadeiros anseios da comunidade, tanto que, como bem aponta o jurista Hugo Nigro Mazzilli, “não raro, os governantes que se sucedem reconsideram decisões, revêem planos, abandonam projetos encetados; o próprio povo freqüentemente rejeita nas urnas as linhas de recente atuação governamental”¹²⁵.

Por outro lado, é de extrema importância que o interesse público primário esteja **fixado na Constituição Federal**, pois gera uma correspondente prerrogativa constitucional indisponível¹²⁶. Assim, como veremos a seguir, o Administrador não possui a discricionariedade de decidir sobre a execução deste interesse, mas o dever. Em suma, **quando o interesse público não tem condições de estar delimitado no ordenamento jurídico, é importante que tenha elementos mínimos definidos pela sociedade**.

Outra distinção que podemos fazer em relação a essas duas espécies de interesse público é quanto à legitimidade para a sua tutela judicial. Enquanto apenas os órgãos estatais judiciais (advocacia geral da União ou as procuradorias gerais da União, Estados ou municípios) podem defender o interesse público secundário, o interesse público primário pode ser defendido pelo cidadão ou pelo Ministério Público, através da ação popular ou ação civil pública. Entretanto, fundamental que a sociedade civil tenha uma

¹²⁴Ver também BARROS, Sérgio Resende de. *O Poder Judiciário e as políticas públicas: alguns parâmetros de atuação*. p. 2. Disponível em: <www.srbarros.com.br>.

¹²⁵MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*, cit., p. 47-48.

¹²⁶BARROS, Sérgio Resende de. *A proteção dos direitos pelas políticas*, cit., p. 6.

participação ativa na fiscalização do Estado e defina o interesse público a ser tutelado pelos governantes ou pelos órgãos representativos (também classificados em corpos intermediários).

2.4. Os interesses transindividuais

2.4.1. Interesses difusos

Os interesses difusos são, segundo descrito no inciso I, parágrafo único do artigo 81 do CDC, aqueles que dizem respeito a um número indeterminado de pessoas titulares (elemento subjetivo) de um objeto indivisível (elemento objetivo) e que podem ou não estar ligadas por um vínculo fático (elemento comum).

A doutrina dominante identifica, portanto, três características dos interesses difusos:

a) indeterminação dos lesados – não há como determinar o número e nem identificar quem são as pessoas que tenham sido, ou que estejam potencialmente sujeitas, lesadas por um fato. Todavia, não se trata de interesses sem sujeito ou sem titulares, mas de uma pluralidade de titulares indeterminados¹²⁷. Por exemplo, não se pode determinar os lesados pela poluição na cidade de São Paulo ou os frequentadores das praias da cidade de Bertioga no mês de janeiro de 2009. Como bem aponta o Ministro João Oreste Dalazen, o vocábulo “difuso” sugere a ideia de algo que “não pertence a ninguém particularmente e toca a uma generalidade de pessoas, indistintamente”¹²⁸. Por sua vez, Barbosa Moreira, com muita propriedade, ressalta que “o conjunto dos interessados apresenta contornos fluidos, móveis, esbatidos, a tornar impossível, ou quando menos superlativamente difícil, a individualização exata de todos os componentes”¹²⁹.

¹²⁷ SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, cit., p. 21 e 51.

¹²⁸ DALAZEN, João Oreste. Ação civil pública trabalhista. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 63, p. 98, 1994.

¹²⁹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. In: _____. *Temas de direito processual – 1ª série*. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 112-113.

b) indivisibilidade do objeto – o bem lesado não pode ser dividido entre os seus titulares em razão da sua indivisibilidade; não se pode determinar a quota parte de cada um, isto é, o ar atmosférico, a praia, a mata atlântica ou um prédio tombado como patrimônio nacional são pertencentes a toda a coletividade e não pode ser dividido entre os seus titulares.

c) eventual presença de vínculo fático – essa característica nem sempre está presente nos interesses difusos, mas serve para identificá-la¹³⁰. Nos exemplos acima citados, no caso da poluição das praias de Bertioga, o vínculo fático existente entre os banhistas que frequentaram o local no mês de janeiro de 2009; na situação de propaganda enganosa, o vínculo fático é que todos estavam assistindo à TV naquele horário e canal. Exemplo de ausência de vínculo fático: destruição da mata atlântica, não necessariamente haverá presença de vínculo fático entre o morador de Bananal e o morador de Gramado/RS; alteração da fachada da Igreja de São Benedito da cidade de Salvador, nem sempre haverá presença desta característica entre os soteropolitanos e os paulistanos. Como bem acentua a Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, “são meras circunstâncias fáticas de lugar, tempo e modo o traço de união da coletividade titular de direitos e interesses difusos, por isso mesmo considera-se que é indeterminado ou mesmo indeterminável, qualitativa e quantitativamente, o universo de pessoas que a integra”¹³¹.

Rodolfo de Camargo Mancuso e Hugo Nigro Mazzilli¹³² citam uma quarta característica dos interesses difusos: d) intensa litigiosidade interna – trata-se de um interesse, difuso ou coletivo, em contraposição ao interesse difuso. Isto é, uma litigiosidade

¹³⁰Característica que foi salientada por José Carlos Barbosa Moreira em 1977, influenciado pelos doutrinadores italianos que participaram do Congresso de 1974, em Pavia, Itália (Dent, Cappelletti, Proto Pisani e outros): “os interesses para os quais se deseja tutela jurisdicional, comuns a uma coletividade de pessoas, não repousam necessariamente sobre uma relação-base, sobre um vínculo jurídico bem definido que as congregue. Tal vínculo pode até inexistir, ou ser extremamente genérico – reduzindo-se, eventualmente, à pura e simples pertinência à mesma comunidade política –, e o interesse que se quer tutelar não é função dele, mas antes se prende a dados de fato, muitas vezes acidentais e mutáveis; existirá, v. g., para todos os habitantes de determinada região, para todos os consumidores de certo produto, para todos os que vivam sob tais ou quais condições sócio-econômicas, ou se sujeitem às conseqüências deste ou daquele empreendimento público ou privado, e assim por diante”. (MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”*, cit., p. 112).

¹³¹YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Direitos e interesses individuais homogêneos: a “origem comum” e a complexidade da causa de pedir. Implicações na legitimidade ad causam ativa e no interesse de agir do Ministério Público. *Revista Faculdade de Direito PUC/SP*, ano 1, n. 1, p. 94, 1. sem. 2001.

¹³²MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*, cit., p. 44-46.

(ou conflituosidade de interesses) ocasionada pela crescente fragmentação social e pela generalidade nas normas que não definem claramente o interesse público previsto no comando legislativo¹³³. Para exemplificar, pode-se verificar a existência de uma contraposição do interesse difuso da coletividade com o interesse dos madeireiros e a indústria extrativa no caso do desmatamento da mata atlântica, ou de dois interesses públicos primários: adoção de medidas pela preservação do ecossistema ou pelo assentamento de trabalhadores rurais. Ou do exemplo trazido por Mancuso:

Suponha-se que venha judicializada a controvérsia da propalada transposição das águas do Rio São Francisco, contrapondo, de um lado, os órgãos públicos incumbidos de planejar e executar tal política pública (e setores empresariais interessados no mega-empreendimento), e de outro lado os segmentos ambientalistas e a população ribeirinha que podem ostentar tese oposta, sem falar em possíveis resistências oferecidas pelos Estados banhados por aquele rio da integração nacional. É bem um exemplo da *massima* ou da *intrinseca conflittualità*, que a doutrina italiana reconhece nos interesses difusos, e que se deve à circunstância de a judiciabilidade desses interesses metaindividuais não se fundar no contraste do fato com uma específica norma de regência, invocada por quem se afirme titular do direito ou beneficiário da situação, mas sim de uma avaliação positiva sobre a relevância social do interesse, aliada à idoneidade do portador judicial¹³⁴.

Ou aquilo que Massimo Severo Giannini denominou de interesses públicos setoriais, em contrapartida aos interesse públicos gerais¹³⁵. De qualquer forma, o Professor da Universidade de São Paulo entende que cabe ao legislador uma autêntica posição política para solucionar este conflito.

Miguel Teixeira de Sousa, professor luso, destaca uma outra característica dos interesses difusos: a não suscetibilidade da apropriação individual¹³⁶. Esta característica denota que para a sua caracterização não importa que a lesão tenha se consumado ou que atinja um pequeno número de lesados ou “consumidores”, ou que sua violação seja compatível com a afetação de interesses individuais. Por exemplo, não importa que a

¹³³Tema que será aprofundado nos capítulos seguintes.

¹³⁴MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*. 2005. Tese (Titular) – Departamento de Direito Processual – área de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005, ou Id. *Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 633.

¹³⁵GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*, cit., v. 1, p. 113-114.

¹³⁶SOUSA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português, cit. p. 3.

propaganda enganosa não tenha prejudicado ninguém, ou que seja inidônea para as pessoas, basta que tenha sido divulgada; não importa que o remédio prejudicial à saúde só tenha causado danos a um único indivíduo; ou mesmo sendo exposta à venda ninguém o tenha comprado. Basta a simples potencialidade do dano, não importa que ele seja consumado.

Os interesses difusos pertencem, portanto, na expressão de Mauro Cappelletti, “ao mesmo tempo, a todos e a ninguém”:

Nossa época, já tivemos oportunidade de ver, traz prepotentemente ao palco novos ‘difusos’, novos direitos e deveres que, sem serem públicos no senso tradicional da palavra, são, no entanto, coletivos: desses ninguém é ‘titular’, ao mesmo tempo que todos os membros de um dado grupo, classe ou categoria, deles são titulares. A quem pertence o ar que respíro? O antigo ideal da iniciativa processual monopolística centralizada nas mãos de um único sujeito, a quem o direito subjetivo ‘pertence’, se revela impotente diante de direitos que pertencem, ao mesmo tempo, a todos e a ninguém¹³⁷.

Esses interesses que, ao mesmo tempo, são de “todos”, mas que não pertencem exclusivamente a nenhuma pessoa e cujo objeto é indivisível, são chamados de difusos. Na expressão do Professor Miguel Teixeira de Sousa, “os interesses difusos possuem, simultaneamente, uma dimensão colectiva e individual, não sendo nem apenas colectivos, nem apenas individuais”¹³⁸.

O professor português, ao traçar a distinção entre os interesses públicos e os interesses difusos, sustenta que os interesses públicos correspondem aos interesses gerais de uma coletividade, mas abstraem dos interesses concretos que são satisfeitos, enquanto os interesses difusos são “interesses aferidos pelas necessidades efectivas que por eles são satisfeitas aos membros de uma colectividade”¹³⁹. Portanto, exemplificando, “o exercício da função jurisdicional pelos tribunais e a exclusão da autotutela correspondem a um interesse público, ainda que só uma parcela relativamente restrita da população tenha necessidade de recorrer aos tribunais para tutelar os seus direitos ou interesses”¹⁴⁰.

¹³⁷CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil, cit., p. 135.

¹³⁸SOUSA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português, cit. p. 3.

¹³⁹SOUSA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português, cit. p. 4.

¹⁴⁰SOUSA, Miguel Teixeira de. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português, cit. p. 4.

Mas é importante ressaltar a distinção que Hugo Nigro Mazzilli faz entre o interesse público e os interesses difusos, pois poderemos verificar que esse doutrinador classifica em interesse difuso o que Massimo Severo Giannini denominou de “interesse público setorial” :

Há interesses difusos: a) tão abrangentes que coincidem com o interesse público, como o meio ambiente; b) menos abrangentes que o interesse público, por dizerem respeito a um grupo disperso, mas que não se confundem com o interesse geral da coletividade; c) em conflito com o interesse da coletividade como um todo; d) em conflito com o interesse do Estado, enquanto pessoa jurídica; e) atinentes a grupos que mantêm conflitos entre si (interesses difusos conflitantes) ¹⁴¹.

Assim, nem todo interesse difuso será coincidentemente um interesse público que legitima a atuação do Ministério Público do Trabalho, como por exemplo o interesse no desenvolvimento econômico e empregabilidade versus a segurança e saúde dos trabalhadores.

2.4.2. Interesses coletivos “*stricto sensu*”

Os interesses coletivos estão conceituados no inciso II do parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, podendo ser descritos como aqueles que dizem respeito a um número determinável de pessoas – grupos, classes, segmentos ou categorias (elemento subjetivo) – unidas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica (elemento comum) e que são titulares de um direito ou interesse indivisível (elemento objetivo).

Os interesses coletivos possuem três características:

a) determinação dos sujeitos – há a possibilidade de determinar quem são os titulares do direito, mesmo quando os sujeitos forem em grande número que possa dificultar a sua determinação, como no caso de se identificar quem são os consumidores

¹⁴¹MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*, cit., p. 45.

que foram lesados por um produto altamente comercializado¹⁴². Por isso, o critério para a caracterização dos interesses coletivos é a possibilidade de determinação dos titulares do direito. Exemplo: sócios de um clube esportivo; empregados da empresa FORD; etc.;

b) vínculo ou relação jurídica base entre os lesados ou entre estes e a parte contrária – de regra, este vínculo é contratual, como, por exemplo, o contrato de admissão dos sócios no clube esportivo ou o contrato de trabalho dos empregados com a empresa FORD. Os direitos coletivos não se limitam às coletividades organizadas em que se tem um vínculo jurídico entre seus componentes, mas também ao grupo, categoria ou classe de pessoas sem organização que tenha uma relação jurídica base com a parte contrária, como nos casos dos alunos de uma escola particular ou os usuários do Metrô¹⁴³;

c) indivisibilidade do objeto – esta característica é idêntica ao do interesse difuso.

Massimo Severo Giannini, ao tratar sobre as classificações dos interesses e sob forte influência do direito do trabalho, define interesses coletivos “*stricto sensu*” como “*quelli delle categorie professionali, e ne sono portatori principalmente gli enti esponenziali delle categorie medesime (ma anche, seppure con capacita piú ridotte, comitati di categoria)*”. O autor italiano também entende que os interesses coletivos podem ser gerais ou particulares; como exemplo dos primeiros, os interesses dos agricultores, e dos segundos, os interesses dos fruticultores, dos cultivadores de grãos, dos produtores de beterrabas, etc.¹⁴⁴

Entretanto, a definição de Francesco Santoro-Passarelli é mais completa, pois não se limita às categorias profissionais¹⁴⁵ (transcrita no item 2.1 do presente capítulo). Ao confrontar o conceito de interesse coletivo dado por Santoro-Passarelli com a definição legal do Código de Defesa do Consumidor, Dalazen identifica que “aquele realça a comunhão do bem objeto do interesse coletivo, enquanto a lei acentua a preexistência de

¹⁴²YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Direitos e interesses individuais homogêneos: a “origem comum” e a complexidade da causa de pedir. Implicações na legitimidade ad causam ativa e no interesse de agir do Ministério Público, cit., p. 94; SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, cit., p. 50-51.

¹⁴³YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Direitos e interesses individuais homogêneos: a “origem comum” e a complexidade da causa de pedir. Implicações na legitimidade ad causam ativa e no interesse de agir do Ministério Público, cit., p. 97.

¹⁴⁴GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*, cit., v. 1, p. 113.

¹⁴⁵SANTORO-PASSARELLI, Francesco. *Nozioni di diritto del lavoro*, cit., p. 23.

vínculo jurídico, ou relação-base, de modo a permitir que se identifiquem os integrantes do grupo”¹⁴⁶.

Vincenzo Vigoriti aponta mais um requisito identificador dos interesses coletivos “stricto sensu”, que os diferenciam dos interesses difusos: uma organização entre os interessados. Segundo o autor italiano,

la differenza essenziale e fondamentale fra gli interessi collettivi e quelli diffusi sta proprio qui. Entrambe le formule si riferiscono ad una pluralità di situazioni di vantaggio di carattere individuale, ma nel primo caso esiste un’organizzazione, espressione della struttura tendenzialmente unitaria del collettivo, che assicura unicità di trattazione degli interessi correlati ed uniformità di effetti dell’acertamento giurisdizionale; nel secondo caso gli interessi vengono ancora atomisticamente considerati e mancano quindi gli strumenti per una valutazione unitaria.

E acrescentou:

A livello semplicemente diffuso mancano i meccanismi di coordinamento delle volontà, non si sono saldati quei vincoli che possono dare un carattere unitario ad un fascio di interessi uguali; a livello collettivo esiste invece un’organizzazione, nel senso che esistono strumenti di direzione e di controllo, e la dimensione superindividuale degli interessi acquista una sua precisa rilevanza giuridica¹⁴⁷.

Entretanto, em que pese a posição de Vigoriti em apontar a organização como elemento diferenciador entre os interesses coletivos e difusos, partilho do entendimento sustentado pelo professor português Miguel Teixeira de Sousa, de que esse requisito não está presente em todos os interesses coletivos e, portanto, não pode ser utilizado para a sua identificação¹⁴⁸. A organização não pode ser imprescindível, pois impediria a tutela do interesse coletivo pelo cidadão, notadamente para os ordenamentos jurídicos que o legitimam, além da impossibilidade de atuação daqueles grupos mais desprotegidos que não possuem condições de organização.

O professor da Faculdade de Direito de Lisboa, por sua vez, elege outro critério para delimitar os interesses coletivos e para os distinguir dos interesses difusos: enquanto

¹⁴⁶DALAZEN, João Oreste. Ação civil pública trabalhista, cit., p. 99.

¹⁴⁷VIGORITI, Vincenzo. *Interessi collettivi e processo: la legittimazione ad agire*, cit., p. 42-44.

¹⁴⁸SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, cit., p. 47-49.

os interesses difusos incidem sobre bens públicos e possuem uma **pluralidade de titulares**, os interesses coletivos incidem sobre bens privados de uma **pluralidade de sujeitos**. Segundo Teixeira de Sousa,

cada um dos titulares do interesse colectivo é titular de um bem privado exclusivo (como, por exemplo, o direito a uma indemnização), pelo que é necessário que todos os seus titulares estejam unidos por um elemento comum, como, por exemplo, a qualidade de profissional de um mesmo ramo de actividade ou de utente de um mesmo serviço público. Assim entendido, o interesse colectivo não se confunde com o interesse comum, que pode ser definido como aquele que pertence a vários sujeitos que repartem entre si um mesmo bem. Enquanto o interesse colectivo conjuga vários titulares de vários bens, não se podendo falar, por isso, de qualquer contitularidade, o interesse comum – como, por exemplo, aquele que une os comproprietários de uma coisa – assenta na contitularidade de um mesmo bem ¹⁴⁹.

Concluiu-se, nesta posição defendida pelo professor luso, que a distinção entre os interesses coletivos e os difusos não pode ficar centrada apenas nos respectivos titulares, pois ambos podem ser dificilmente determináveis.

2.4.3. Interesses individuais homogêneos

O Código de Defesa do Consumidor foi um avanço ao tutelar e conceituar os interesses individuais homogêneos, como aqueles que dizem respeito a um número determinado de pessoas titulares (elemento subjetivo) de interesses divisíveis (elemento objetivo) decorrentes de origem comum (elemento comum). Esses são os interesses que a doutrina chama de “acidentalmente coletivos” em contrapartida aos interesses “essencialmente coletivos”¹⁵⁰, que são os interesses difusos e coletivos. Em outras palavras, os chamados interesses individuais homogêneos são, em sua essência, individuais, mas, por opção do legislador, podem ser tutelados através da jurisdição coletiva em razão de a lesão ser de origem comum, uniforme e ter expressiva dispersão dos lesados. Ou como prefere Rodolfo de Camargo Mancuso, nos individuais homogêneos “os interesses remanescem individuais na sua essência e é só em modo contingente ou

¹⁴⁹SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*, cit., p. 50.

¹⁵⁰CAPPELLETTI, Mauro. *Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil*, cit., p. 130.

episódico que vêm tomados como uma universalidade, como forma de possibilitar seu manejo pela jurisdição coletiva”¹⁵¹.

Por serem interesses individuais, eles também podem ser tutelados pelos esquemas clássicos do direito, inclusive através do litisconsórcio. A tutela dos interesses individuais homogêneos está prevista tanto no Código de Processo Civil, como no Código de Defesa do Consumidor, mas, diante da sua homogeneidade, ressalta Rodolfo de Camargo Mancuso, há “extrema conveniência em que o trato jurisdicional da matéria se faça em modo molecular, assim evitando a atomização do fenômeno coletivo em múltiplas demandas individuais, ao risco de decisões discrepantes, em processos demorados e onerosos”¹⁵². Mancuso, em outra passagem, também faz questão de enfatizar que

se pode fazer coletivamente o que já antes se poderia fazer a título individual; todavia, uma simples alteração no modo do exercício não pode mudar a essência dos interesses agrupados, que permanecem de natureza individual. É por isso que o CDC, dentro do gênero ‘interesses transindividuais’ considera individuais homogêneos aqueles ‘decorrentes de origem comum (art. 81, III, da Lei 8.078/90) e para tanto disponibiliza uma modalidade de tutela processual coletiva (arts. 91-100), sem que, todavia, isso impeça os particulares lesados de ajuizarem seus pleitos individuais”¹⁵³.

Podemos identificar três características dos interesses individuais homogêneos:

a) determinação dos sujeitos – por se tratar de interesses individuais, pode-se identificar quem são os titulares do direito lesado. Exemplo muito citado refere-se aos veículos de certa marca, modelo e ano que saíram da fábrica com defeito. É possível determinar os compradores destes automóveis através do certificado de propriedade ou das notas fiscais de compra;

b) divisibilidade do objeto – o objeto é identificado e divisível, pois pertence apenas àquele titular. Entretanto, não se trata de uma simples somatória de interesses

¹⁵¹MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*, cit., p. 644.

¹⁵²MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*, cit., p. 49. No mesmo sentido, apenas para citar alguns autores que possuem o mesmo posicionamento, Ricardo de Barros Leonel (*Manual do processo coletivo*, cit.); Kazuo Watanabe (*Demandas coletivas e os problemas emergentes da práxis forense*. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 185-196) e Pedro Lenza (*Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003).

¹⁵³MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*, cit., p. 54.

individuais que pode ser tutelada por ação individual com pluralidade de partes como ocorre com o litisconsórcio. Como ressalta Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Andrade Nery, “na ação coletiva há uma lide única com um autor que está legitimado para a defesa coletiva; no litisconsórcio há tantas ações individuais cumuladas, em cúmulo subjetivo, quantos forem os litisconsortes”¹⁵⁴;

c) origem comum da lesão – a lesão tem uma origem comum a todos os sujeitos, causada pelo mesmo agente ou pelos mesmos agentes. Todavia, não basta a origem comum, é imprescindível que ela seja homogênea. No exemplo acima, a compra do automóvel de determinada marca, modelo e ano que saiu com certo defeito de fabricação.

Nestes casos em que diversos indivíduos sofrem lesões a seus direitos causados por uma origem comum, a reparação do dano pode se dar de forma coletiva ou individual. O legislador procurou, através desta tutela acidentalmente coletiva, trazer ao Judiciário aquelas lides que provavelmente não seriam resolvidas em razão do seu baixo valor e dos riscos oferecidos por uma demanda judicial ou, no caso de o cidadão lesado pleitear a sua reparação, a condenação do agente poderia ser considerada insignificante diante dos prejuízos sofridos pela coletividade e isso até estimularia o infrator a continuar ou reiterar a prática do ato lesivo¹⁵⁵. Todavia, é fundamental que fique caracterizada a prevalência das questões comuns sobre as questões individuais e a superioridade da tutela coletiva sobre a individual¹⁵⁶. Por outro lado, como sustenta Carlos Henrique Bezerra Leite, a legitimidade para atuação do Ministério Público do Trabalho, na defesa dos interesses coletivos ou individuais homogêneos, deve ser verificada diante de cada caso concreto, a fim de apurar se os mesmos trazem ou podem trazer reflexos negativos para a coletividade¹⁵⁷. Assim, a simples definição de que um interesse é coletivo ou individual homogêneo não justifica a atuação do MPT, como por exemplo, se um empregador suprimir o pagamento de uma gratificação semestral, este fato não legitima a investigação por parte do *parquet* trabalhista. Entretanto, se o empregador não cumpre com os limites legais da jornada de

¹⁵⁴ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*: atualizado até 01.08.1997. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997. p. 372, nota 15 do artigo 82 do CPC.

¹⁵⁵ OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Mariz de. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 9-28.

¹⁵⁶ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas: no direito comparado e nacional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 267.

¹⁵⁷ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*, cit., p. 36.

trabalho, o MPT deve investigar a conduta por ofensa à saúde dos trabalhadores que reflete negativamente para a coletividade, independentemente do pagamento das horas correspondentes.

De qualquer forma, importante para o enquadramento do interesse o enfoque que é dado, pois o objeto a ser tutelado pode ser tanto difuso, coletivo ou individual homogêneo, a depender o que se busca. Assim, o direito à Democracia pode ser difuso porque pertencente a todo o povo e não a cada cidadão em particular; coletivo se analisarmos que a categoria de trabalhadores tem o direito em participar livremente na escolha dos dirigentes do seu Sindicato representativo; e individual homogêneo porque cada cidadão possui o direito eleitoral de votar e ser votado. A depender do caso em concreto, em todas estas hipóteses, existe o dever de atuação do Ministério Público (dos Estados ou ramos do MPU).

Para melhor visualização e compreensão das principais diferenças entre as espécies de interesses transindividuais, segue abaixo quadro comparativo e simplificado entre eles:

Quadro comparativo entre os interesses transindividuais:

ELEMENTO	DIFUSOS	COLETIVOS	INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS
Subjetivo	Nº indeterminado de titulares	Possibilidade de determinar os titulares	Nº determinado de pessoas titulares
Objetivo	objeto indivisível	objeto indivisível	objeto divisível
Comum	eventual presença de vínculo fático	relação jurídica base	origem comum e homogênea

3. A subjetividade do interesse público e da relevância social

Para a definição de qualquer das espécies do interesse coletivo, vimos que os doutrinadores ressaltam a importância de “uma avaliação positiva sobre a relevância social do interesse”¹⁵⁸ e a prevalência das questões comuns sobre as questões individuais e a superioridade da tutela coletiva sobre a individual¹⁵⁹. Vimos também que a definição de interesse público é mutável, segundo circunstâncias de tempo e lugar; que o interesse público definido pelos ambientalistas muitas vezes é diferente do interesse público sustentado pelos industriais; ou que o interesse público de outrora é diferente do interesse público do Século XXI. Isto se justifica porque a sociedade é formada por cidadãos heterogêneos, onde encontraremos pensamentos, opiniões e estilos de vida diferentes, portanto, preferências diferentes e cada vez mais complexa, como bem retratou Goffredo Telles Júnior:

A imagem do povo uno e homogêneo vem sendo completada por uma visão realista da sociedade. Aquela imagem tende a ser substituída por uma noção do povo real, do povo heterogêneo, feito de grupos sociais diferenciados e de categorias diversas de profissionais¹⁶⁰.

Para os mais jovens, poderemos encontrar maior interesse na educação pública de qualidade, e para os mais velhos, saúde pública integral; para quem vive nos grandes centros urbanos, maior segurança e transporte público mais amplo, e para aqueles que vivem no campo, luz e água encanada; os trabalhadores de equipamentos de informática defendem um maior incentivo do governo na fabricação e venda de máquinas para que haja maior contratação no setor, já os bancários querem frear a automatização das operações bancárias para que não haja aumento do desemprego no setor.

Assim, na definição de interesse público, iremos também encontrar a subjetividade na sua conceituação, pois o agente definidor sempre será influenciado por sua visão de mundo, pelos problemas pessoais e pela sua experiência de vida, e também, é lógico, pelo seu interesse particular. E isto não é diferente para os administradores públicos, inclusive aos membros do Ministério Público do Trabalho. Até quando os fatos

¹⁵⁸MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*, cit., p. 633.

¹⁵⁹MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas: no direito comparado e nacional*, cit., p. 267.

¹⁶⁰TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O povo e o poder: o conselho do planejamento nacional*, cit., p. 114.

são os mesmos, iremos encontrar um procurador do trabalho que entende existir interesse público e outro membro, com base nos mesmos fatos, concluir que não é caso de atuação por não existir interesse público.

E pior, membros do Ministério Público do Trabalho, trancados em seus gabinetes e sem contato com a sociedade, definem ao seu bel prazer o que é interesse público, muitas vezes influenciados por seus interesses particulares e por sua visão de mundo. E essa contrariedade na definição de interesse público dada pelos membros do MPT irá gerar uma perplexidade nos cidadãos, pois o mesmo fato terá tratamento totalmente diferente pela Instituição. E o órgão de coordenação e integração da atuação do MPT, que por delegação do Conselho Superior do MPT também aprecia as promoções de arquivamento dos procedimentos investigatórios (artigo 9º e parágrafos da Lei nº 7.347/1985), a CCR, com o intuito de diminuir estes casos contraditórios de atuação, tem se posicionado pelo critério numérico para decidir se existe relevância social para definir interesse público: qualquer que seja o segmento de atuação ou atividade econômica da empresa investigada, o MPT tem que investigar se a parcela lesada for superior a 10. Pesquisei em todas as decisões da CCR para saber a razão deste número, e nada encontrei. Poderia ser 10, 20, 30 ou 100 empregados da empresa, não importando se a investigada é um escritório de contabilidade ou uma montadora de veículos.

Por sua vez, diante da importância de verificar cada caso concreto para definir o interesse público, Dalmo Dallari ressalta sobre a “impossibilidade de consideração genérica, prévia e universalmente válida do que seja o interesse público, revelando-se inevitável a avaliação pragmática do que é interesse público. Em cada situação será indispensável fazer a verificação, uma vez que não há um interesse público válido universalmente”¹⁶¹. O que ocorre invariavelmente é que não existe uma definição de interesse público estanque, quadrada ou moldurada, aplicável a qualquer situação, e sim como o Supremo Tribunal Federal entendeu no sentido de que “no exame de cada caso concreto deve o julgador identificar a existência ou não de interesse público” (RE 90.286, rel. Min. Djaci Falcão, j. 28.09.1979, RTJ 94/902). E diante desta impossibilidade de definir interesse público *a priori* por cada administrador, o interesse público tutelado pelo

¹⁶¹DALLARI, Dalmo de Abreu. Interesse público na contratação das entidades da administração descentralizada. *Suplemento Jurídico da Procuradoria Jurídica do Departamento de Estradas de Rodagem*, São Paulo, v. 126, p. 15, jan./mar. 1987.

administrador ficará muito mais próximo do real interesse público se, perante uma situação concreta, a população tiver possibilidade de ser consultada.

Nesta mesma linha, no sentido de que o interesse público deve ser definido no caso concreto e de que ele é mutável no tempo e espaço, Héctor Jorge Escola defende:

Está claro que el contenido concreto del interés público puede llegar a abarcar una gama tan variada y diferente como la que es propia de cualquier interés privado. Su naturaleza dependerá de las condiciones políticas, sociales, económicas, morales y, en general, culturales reinantes en el país. Con lo que queda claro que ese contenido concreto no es inmutable o invariable sino que lo común será que llegue a modificarse en el tiempo, parcial o totalmente, al compás de la variación de las costumbres y condiciones que lo hayan originado.¹⁶²

E cada vez mais, diante da complexidade das relações sociais, o legislador deixa o conceito do que é interesse público em aberto, cabendo ao aplicador e intérprete do direito definir este interesse que está em crescente generalidade e abstração conceitual. E surge, assim, como se preocupam José Eduardo Faria¹⁶³ e Floriano Peixoto Marques de Azevedo Neto, que o conteúdo normativo do Direito vai se flexibilizando por meio de “cláusulas abertas e indeterminadas”, o que irá comprometer a “racionalidade formal do Direito Positivo, deixando aos intérpretes enorme poder discricionário” para decidir quando há o interesse público a justificar determinada ação do estado. Esse poder discricionário de decidir se existe ou não interesse público em determinado caso concreto pelo agente burocrático é extremamente perigoso, pois na grande maioria das vezes ele irá definir o interesse público segundo seu critério pessoal.

E esta situação se agrava ainda mais se considerarmos que a sociedade é heterogênea e possui diversas definições de interesse público, enquanto o agente definidor de interesse público no MPT é homogêneo, segundo pesquisa realizada pela Secretaria da Justiça. Esta pesquisa concluiu que a grande maioria dos membros do MPT possui o mesmo perfil sócio-psicológico: brancos, casados com pessoas que possuem grau universitário completo, vivem em regiões urbanas, de pais com nível universitário completo, católicos, provenientes de escolas privadas no ensino médio e mais favoráveis à

¹⁶²ESCOLA, Héctor Jorge. *Legalidad, eficacia y poder judicial*, cit., p. 63.

¹⁶³FARIA, José Eduardo. *Retórica política e ideologia democrática*. Rio de Janeiro: Graal, 1983. p. 260.

prerrogativa de foro para membros da carreira em relação à matéria criminal do que para outros agentes políticos (80,9% e 66,7%, respectivamente). Em suma, o procurador do trabalho “padrão” é branco, de classe média alta, meia idade e conservador, o que irá influenciar diretamente na definição de interesse público, que muitas vezes pode não ser o verdadeiro interesse público pretendido pela sociedade.

Daí a importância de a definição de interesse público ter parâmetros mínimos definidos pelos atores sociais, através de consultas populares ou formação de órgãos sociais, como mais uma vez leciona Dalmo de Abreu Dallari, ao afirmar que

se interesse público é aquilo que o povo quer que seja promovido ou preservado, então não se pode aferi-lo, não se pode concluir ou afirmar que determinada orientação é de preferência pública, sem ouvir o povo. Portanto, a única fonte autêntica do que é interesse público é o próprio público. Daí a absoluta necessidade de que o administrador considere sempre, e invariavelmente, a preferência pública, procurando conhecer o destinatário da decisão, para então poder tomar a decisão ¹⁶⁴.

E nunca é demais ressaltar que não existe a homogeneidade do interesse público, mas unidades orgânicas multifacetadas diante da fragmentação da sociedade, representada por grupos de interesse. Extremamente pertinente a observação de Massimo Severo Giannini¹⁶⁵ e de Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto¹⁶⁶ no sentido de que a homogeneidade do interesse público dá lugar à heterogeneidade de interesses públicos. Ou, como assinala Colaço Antunes, após tratar sobre a transformação do Estado de Direito liberal para o atual Estado mínimo regulador, “uma nova configuração de interesse público, agora mais concreto e menos abstracto e até plural (interesses públicos)”¹⁶⁷.

Assim, resolveremos os problemas na definição do interesse público: a sociedade é consultada nos casos concretos se existe interesse público a ser tutelado pelo Estado e, caso seja impossível a consulta sem prejuízo do andamento da administração ou da atuação do MPT, **os cidadãos são previamente consultados para elaboração de escala de valores e pressupostos mínimos para a definição do interesse público**, o que

¹⁶⁴DALLARI, Dalmo de Abreu. Interesse público na contratação das entidades da administração descentralizada, cit., p. 14.

¹⁶⁵GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*, cit., v. 1, p. 106-112.

¹⁶⁶MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p.151.

¹⁶⁷ANTUNES, Luis Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, cit., p. 17.

não impede mais um mecanismo de controle e consulta para referendar a sua atuação, para aqueles casos em que o Ministério Público do Trabalho deve ter uma atuação imediata, como nas situações de emergência ou de grave risco à integridade de pessoas, ou de lesões a direitos fundamentais¹⁶⁸. Como exemplo, hipóteses de interdição de máquinas e equipamentos que demonstrem grave e iminente risco para o trabalhador, ou greve nos transportes públicos que impossibilite a livre circulação de pessoas.

Estes mecanismos de consulta prévia são possíveis na atuação do Ministério Público do Trabalho onde o procurador, ao receber uma representação, realiza apreciação prévia, realiza produção de provas técnicas e ouve testemunhas, que muitas vezes demoram mais de nove meses. Neste período, é factível a possibilidade de ouvir os interessados, seja através de audiências públicas, consultando sindicatos, divulgando em seu site pesquisas de opinião pública, criando *blog* ou encaminhando consultas através do twitter¹⁶⁹. Veremos a seguir, portanto, como é importante a participação popular para definir o interesse público a ser tutelado pelo Ministério Público do Trabalho.

¹⁶⁸Por sua vez, Odete Medauar, mesmo após defender que a Administração deve compartilhar a definição do interesse público com a sociedade, assevera que aquela “detém a condição de árbitro final e a condição de propiciadora, pelo quadro institucional e procedimental, dos meios com que a identificação pode ser buscada” (*O direito administrativo em evolução*, cit., p. 191).

¹⁶⁹No primeiro semestre de 2009, a Promotoria do Patrimônio Público e Social do Ministério Público de São Paulo criou um *blog* para coletar informações e reclamações da população sobre o sistema de transporte coletivo da cidade de São Paulo, que é prestado por empresas contratadas pela Prefeitura de São Paulo, sob concessão ou permissão. As opiniões e comentários dos usuários do sistema de transporte público veiculadas no *blog* serviram para instruir inquérito civil, que apura a atuação da São Paulo Transportes (SPTrans), que gerencia o transporte coletivo na cidade, da Secretaria Municipal de Transportes, que firmou os contratos com as empresas de ônibus, e dos agentes municipais, que têm o dever de fiscalizarem o serviço. O endereço eletrônico do *blog* é BLOG do ônibus. Disponível em: <www.onibus.blog.br>.

CAPÍTULO III. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFINIÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

1. Introdução

A sociedade contemporânea vem passando por profundas alterações sociais e econômicas, fazendo com que se reconheçam “novas” necessidades típicas da modernidade de massa (meio ambiente, consumidor, comunicação, etc.), o que, por sua vez, acabam gerando conflitos supraindividuais. Um dos frutos mais relevantes do Estado Social de Direito foi, como tratado por Luis Filipe Colaço Antunes, a intensificação dos poderes públicos, com a conseqüente proliferação e massificação de interesses públicos, gerando inúmeras contradições entre si, e fragmentação do interesse público¹⁷⁰ (em heterogêneos).

Essa sociedade, com seus “novos” valores ou necessidades, foi muito bem retratada por Mauro Cappelletti, já em 1975:

Não é necessário ser sociólogo de profissão para reconhecer que a sociedade (poderemos usar a ambiciosa palavra: civilização?) na qual vivemos é uma sociedade ou civilização de produção em massa, de troca e de consumo de massa, bem como de conflitos ou conflitualidades de massa (em matéria de trabalho, de relações entre classes sociais, entre raças, entre religiões, etc.). Daí deriva que também as situações de vida, que o Direito deve regular, são tornadas sempre mais complexas, enquanto, por sua vez, a tutela jurisdicional – a ‘Justiça’ – será invocada não mais somente contra violações de caráter individual, mas sempre mais freqüente contra violações de caráter essencialmente coletivo, enquanto envolvem grupos, classes e coletividades. Trata-se, em outras palavras, de ‘violações de massa’¹⁷¹.

Todavia, nota-se que o Estado e o Direito não vêm acompanhando as transformações desta sociedade industrial e pós-industrial: velhas leis (estatuto da terra) para regularem novos conflitos (inúmeros homens do campo sem propriedade rural) ou novas leis (sumaríssimo na Justiça do Trabalho) para velhos conflitos (morosidade da

¹⁷⁰ ANTUNES, Luis Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, cit., p. 18.

¹⁷¹ CAPPELLETTI, Mauro. *Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil*, cit., p. 130.

Justiça sem mudar a sua estrutura e seus instrumentos). Isto tudo gera uma grave crise institucional porque encontramos um sistema judiciário voltado essencialmente para a solução dos conflitos interindividuais ao invés de resolver as nuances da coletivização dos conflitos¹⁷², e o Estado, distante das reais necessidades da sociedade civil, não consegue atender aos seus anseios e a reduzir as desigualdades sociais.

Essas necessidades coletivas que repercutem em um conflito de interesse social devem ser amenizadas com uma posição ativa do Estado e da sociedade na implementação de políticas públicas *lato sensu*. As necessidades dos indivíduos são infinitas e geram constantes conflitos entre eles, que somente poderão ser minorados com uma atuação conjunta entre a sociedade e os poderes constituídos do Estado, através das implementações das políticas públicas. Estas têm um papel fundamental como garantia de efetividade dos direitos humanos e a sua eficácia na distribuição da paz social.

Entretanto, como assevera Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, o Estado Moderno passa por uma crise institucional, pois

a multiplicação de demandas sociais desatendidas leva aqueles indivíduos, inicialmente organizados socialmente para reivindicar seus interesses, a fortalecer e ampliar seus mecanismos de organização de modo a pressionar o Estado para, num contexto de escassez de recursos, terem suas expectativas seletivamente atendidas¹⁷³.

Esta pressão social torna-se cada vez maior para o Estado, inclusive o Ministério Público, por três fatores: aumento das expectativas sociais; demandas mais complexas; e impotência do Estado para responder às demandas, quer pelos poucos recursos, ou pela ausência de instrumentos eficientes diante da sua crescente complexidade. E esta crise estatal e os conflitos sociais podem ser minorados com a ampliação das políticas públicas e também com a responsabilização dos atores sociais (cidadão, grupos sociais, Igreja, associações de bairro, sindicatos, clubes, etc.) por uma atitude mais ativa, sem querer apenas repassar ao Estado toda a responsabilidade. O cidadão é o principal ator para a definição, implementação e fiscalização do interesse

¹⁷²Aliás, o Poder Judiciário trabalhista, em minha opinião, tem um papel histórico na distribuição de rendas e na solução dos litígios que envolvem empregador e empregado, evitando, assim, uma convulsão social.

¹⁷³MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 116-117.

público a ser tutelado pelo poder estatal, pois a participação e o controle social viabilizam o crescente aperfeiçoamento da democracia, “cujo fortalecimento permite concretizar uma nova gestão pública, mais madura, legítima e justa”¹⁷⁴. E como bem enfatiza Carlos Alberto de Salles, “O Estado deve ordenar a alocação de recursos e a realização de ações, de forma a serem alcançados os vários objetivos sociais, expressos através dos vários processos decisórios da sociedade e integrados a textos legais. O Estado torna-se um implementador de políticas sociais”¹⁷⁵.

A Constituição Federal - produto do pacto entre forças políticas e sociais da sociedade plural, complexa e fragmentária - fixa objetivos fundamentais que definem e orientam os programas de ação do Estado Social de Direito, como expressos no artigo 3º: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Assim, como enfatiza o constitucionalista português J.J. Gomes Canotilho, a Constituição Federal não pode ser “reduzida a um simples *instrumento de governo*, ou seja, um texto constitucional limitado à individualização dos órgãos e à definição de competências e procedimentos da acção dos poderes públicos”¹⁷⁶, mas, antes de tudo, uma imposição aos órgãos competentes a realização das metas programáticas nela estabelecidas. E os fundamentos da República brasileira estão claros na CF, em especial no inciso IV do artigo 3º, ao disciplinar que o Estado deve promover o bem de todos. Logo, cabe ao Estado (assim como à sociedade brasileira), não a simples edição de normas, mas, antes de tudo, a efetiva promoção do bem comum, através do desempenho de **atividades** programadas em políticas públicas¹⁷⁷.

¹⁷⁴FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Coords.). *Direito público moderno: homenagem especial ao Professor Paulo Neves de Carvalho*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 196.

¹⁷⁵SALLES, Carlos Alberto de. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 30, n. 121, p. 39, mar. 2005.

¹⁷⁶CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 217.

¹⁷⁷COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, cit., p. 253.

2. Ampliação da participação popular na Administração Pública moderna

Diante do que foi exposto no capítulo anterior, com relação à conceituação do interesse público primário e sua distinção com o interesse privado e, principalmente, com relação ao interesse público secundário, fica claro a importância da sociedade civil em definir as prioridades da Administração Pública¹⁷⁸ e exercer a fiscalização do agente público, pois quem deve determinar o interesse público a ser executado pela Administração Pública é o cidadão. Não pode mais existir a ideia de que a vontade do administrador deve se conciliar com a vontade dos administrados apenas na fase da execução, mas também desde a fase de decisão¹⁷⁹.

Dalmo de Abreu Dallari, após relembrar que o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política um direito fundamental de todos os indivíduos e que em razão disto todo ser humano tem o direito de tomar parte do governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo, faz uma observação simples e óbvia: “se todos os seres humanos são essencialmente iguais, ou seja, se todos valem a mesma coisa e se, além disso, todos são dotados de inteligência e de vontade não se justifica que só alguns possam tomar decisões políticas e todos os outros sejam obrigados a obedecer”¹⁸⁰.

Por sua vez, na linha da participação popular nas decisões dos governos, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, citando Massimo Severo Giannini, aponta dois fenômenos de grande expressão na administração pública moderna: *a abertura do processo administrativo a qualquer portador de interesse e o desenvolvimento dos instrumentos de administração consensual*¹⁸¹.

O primeiro fenômeno está ligado ao conceito de **processualidade ampla**, no sentido de que na atividade estatal não basta disciplinar o ato que contém a manifestação da vontade, mas o processo, que é toda a sequência de atividades que a ela conduz. Ainda nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

¹⁷⁸ Administração pública no sentido lato, o que inclui Ministério Público e Judiciário.

¹⁷⁹ No mesmo sentido, Odete Medauar, *A processualidade no direito administrativo*. Tese para concurso de professor titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993, p. 67.

¹⁸⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, cit., p. 26-27.

¹⁸¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 199.

o processo não é um fenômeno restrito ao âmbito da manifestação da vontade do Estado no exercício da função jurisdicional, mas se estende, com idêntica importância, aos âmbitos de manifestação da vontade estatal no exercício de todas as demais funções: a legislativa, a administrativa, bem como as das advocacias públicas (que, no sentido amplo, abrangem todas as funções essenciais à justiça)¹⁸²,

incluindo, portanto, Ministério Público. Nota-se, assim, que a processualidade ampla está diretamente ligada à **manifestação da vontade estatal**.

O segundo fenômeno, e que está cada vez mais presente na administração pública, é a **consensualidade** na atividade administrativa pública, que consiste numa administração mais **coordenativa e multilateral**, em detrimento de uma administração pública subordinativa, unilateral e hierarquizada. Segundo Moreira Neto, a consensualidade vem crescendo porque “a todo momento são identificadas novas atividades em que o Estado pode atuar mais eficientemente e com menores custos em relações de coordenação do que o faria nas clássicas relações de subordinação”.

Na inter-relação destes dois fenômenos, **manifestação da vontade estatal e consensualidade na atividade administrativa pública**, situa-se a **participação popular**, como um conceito comum às disciplinas da Política e do Direito, e como algo mais que um direito criado e outorgado pelo Estado: “uma expressão da liberdade fundamental do homem em sociedade”¹⁸³.

Moreira Neto conceitua a **participação popular** como “um fenômeno do poder, ou seja, uma manifestação de poder que atua sobre outra. Assim, é que existe participação no sentido juspolítico sempre que seja reconhecida pela ordem jurídica a possibilidade de atuação, mais ou menos formal, de indivíduos ou de grupos (poder individual ou grupal), na ação do Estado (poder estatal)”. E acrescenta: “Assoma, assim, a participação política, como uma espécie de reserva de poder consubstancial à pessoa, transferível às suas criações personalizadas, que se expressa, basicamente, pela

¹⁸²MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 200.

¹⁸³MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 202.

possibilidade de manifestação de uma vontade juridicamente eficaz sobre o poder estatal”¹⁸⁴.

Afinal de contas, em um Estado denominado “democrático de direito” e em que no primeiro artigo de sua constituição preceitua que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, deve possuir mecanismos efetivos de atuação da sociedade civil sobre este Estado, nas suas mais diversificadas funções: legislativa, judiciária, administrativa e, inclusive, nos órgãos que desempenham funções essenciais à justiça (Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública), principalmente para a definição e implementação do interesse público primário. E estes instrumentos de participação popular são imprescindíveis no Estado brasileiro, pois a Constituição Federal, através do parágrafo único do artigo 1º, definiu a democracia brasileira como uma democracia semidireta, isto é, ao lado da democracia representativa, instituiu a **democracia participativa**, onde o cidadão deve atuar na definição, implementação e fiscalização dos atos de gestão pública (democracia representativa com mecanismos de participação direta). Como bem acentua Diogo de Figueiredo Moreira Neto, se

antes da democracia representativa e, agora, também da participativa se difundirem como regime político dos povos civilizados, freqüentemente ocorria que os interesses definidos pelo Estado não coincidissem com os interesses da sociedade. O aprimoramento do regime democrático e de seus institutos juspolíticos de canalização dos interesses da sociedade tende a reduzir esse perigo, tornando cada vez mais satisfatória a convergência entre o interesse público positivado e o bem comum ¹⁸⁵.

E a democracia, seja a representativa ou a participativa¹⁸⁶, deve ser efetiva. Isto é, deve haver a participação da sociedade em todas as fases do ato administrativo (decisão,

¹⁸⁴MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 202-203.

¹⁸⁵MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial, cit., p. 9.

¹⁸⁶Democracia representativa (ou indireta) é aquela em que o povo, por não poder comandar o Estado diretamente, seja em razão da extensão territorial, densidade demográfica ou complexidade dos problemas sociais, delega estas funções a representantes que elege periodicamente. Democracia participativa, que não exclui a democracia representativa, é a participação direta do cidadão na tomada de decisões e no controle do Estado, através de mecanismos como o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa popular, a ação popular e os debates, audiências e consultas públicas. (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). *Estudos de direito constitucional* em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Ed. 2003. p. 328-331) (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 140).

execução e fiscalização), como prevê a Constituição Federal (conforme artigos 10; 14, I a III; 29, XII e XIII; 31, § 3º; 49, XV; 61, § 2º; 198, III e 204, II). Por sua vez, a democracia representativa e a participativa se complementam, sem que haja uma supervalorização de uma em detrimento da outra, como bem aponta Juarez Freitas, ao afirmar que “a absolutização da dimensão representativa viola o princípio mesmo da democracia. De seu turno, a absolutização da faceta participativa representa idêntico equívoco. Trata-se, pois, de fazer complementares os conteúdos de um mesmo princípio fundamental”¹⁸⁷. E mais adiante, no mesmo artigo, o professor gaúcho defende o controle social, através da participação fiscalizatória, dos atos administrativos como direito fundamental:

Com esse propósito, urge superar o formalismo da legitimação pelo procedimento, característico da tradicional e antiga democracia representativa, especialmente tendo em conta a emergência de novos diplomas, tais como, por exemplo, a pouco compreendida Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, que merecem (a despeito de dispositivos censuráveis) o reconhecimento de que consagram, em sintonia com a Constituição, a exigência do controle social indispensável à hierarquização consistente das prioridades constitucionais e o fortalecimento da democracia direta. Sem prejuízo de pontuais ajustes normativos, força acolher a premissa – para além da pueril crença em sociedade homogêneas – de que a participação fiscalizatória direta configura direito fundamental, cuja concretização tende a melhor tutelar a ação do Estado, simultaneamente em termos éticos e de eficiência, qualificando o espaço público, dominado pela democracia meramente formal¹⁸⁸.

Assim, o povo, que detém o poder no Estado Democrático de Direito, deve comandar o Estado. Se for impossível todos administrarem o Estado, ao menos devem direcionar os governantes; definir o interesse público a ser tutelado por ele; vincular os governantes na aplicação das políticas públicas. E isto somente é possível através de mecanismos efetivos de participação popular, como audiências públicas; destinação de impostos incidentes sobre os rendimentos da pessoa física¹⁸⁹; conselhos deliberativos e controladores de políticas públicas, tais como os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos direitos da criança e do adolescente; participação nos Tribunais de Contas;

¹⁸⁷FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico, cit., p. 168-170.

¹⁸⁸FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico, cit., p. 171.

¹⁸⁹Como exemplo, pode-se criar mecanismo para que o contribuinte decida onde quer que o imposto devido seja aplicado, isto é, o cidadão define e vincula o Executivo na aplicação de política pública. O cidadão, ao preencher sua Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Pessoa Física, opta por destinar parte do imposto devido para a educação do ensino fundamental, saúde ou transporte metropolitano de sua cidade.

apresentação de representação no Ministério Público e na Defensoria Pública; pesquisas oficiais de opinião pública e debates públicos, criação e discussão em *blog*, acompanhamento dos governantes pelo *twitter*¹⁹⁰, *entre* outros.

3. Políticas públicas *lato sensu*: políticas de Estado, de governo e sociais civis

Sérgio Resende de Barros identifica **políticas públicas** com **diretrizes de programas e de condutas**, e as conceitua como sendo “**diretrizes de interesse público primário determinando programas de ação para os governantes e indicando linhas de conduta para os governados, com vistas a ordenar e coordenar a realização de fins econômicos, sociais e culturais relevantes para o Estado Democrático de Direito**”¹⁹¹. E complementa em outro texto de sua autoria:

são diretrizes setorizadas tematicamente – política de educação, política de saúde, política de transportes, política econômica, política ambiental, etc. – que respondem a direitos coletivos ou difusos de teor econômico, social ou cultural, que cumpre ao Estado assegurar à sociedade civil, ora ao todo social, ora a categorias sociais necessitadas de especial proteção¹⁹².

Fábio Konder Comparato, por sua vez, define política pública como um **programa de ação governamental**, que consiste em uma série ordenada de normas e atos, conjugados para a realização de um objetivo determinado (**atividade**). Nas suas palavras, toda política pública implica uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios ou instrumentos (pessoais, institucionais e financeiros), sujeitos à consecução do seu objetivo, através da utilização de leis, decretos regulamentares ou normativos, decretos ou portarias de execução, além de atos ou contratos administrativos. Enfatiza também sobre a importância da finalidade da política pública, que pode ser eleita pelos Poderes Públicos ou

¹⁹⁰A rádio paulista CBN lançou campanha “adote um vereador” e sugeriu que os ouvintes da emissora acompanhem os atos e passos dos vereadores através do *twitter*.

¹⁹¹BARROS, Sérgio Resende de. *A proteção dos direitos pelas políticas*, cit., p. 13.

¹⁹²BARROS, Sérgio Resende de. *As políticas públicas e o Poder Judiciário*. Aula ministrada no Curso de Mestrado da Escola Paulista de Direito – EPD no dia 4 de agosto de 2007.

imposta pela Constituição ou pelas leis, para a seguir, afirmar categoricamente que o objeto dos **direitos sociais** é sempre uma **política pública**¹⁹³.

Maria Paula Dallari Bucci, após sustentar que não existe propriamente um conceito jurídico de políticas públicas, mas “arranjos complexos típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico”¹⁹⁴, formula a seguinte proposição:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados¹⁹⁵.

Importante que as **políticas públicas** atendam ao **interesse público primário** fixado na Constituição Federal ou por intermédio de mecanismos de participação popular, como bem observa Sérgio Resende de Barros:

exatamente porque as políticas públicas atendem ao interesse público primário é que sua fixação não pode ser arbitrária, mas deve principiar na Constituição, sob pena de falhar o Estado Democrático de Direito, cujo governo e administração jamais – sob nenhuma alegação – podem escapar à missão constitucional que se lhes impõe como expressão do **interesse público primário**, a saber: promover a efetivação social dos direitos sociais primários – econômicos, sociais e culturais, bem como coletivos e difusos¹⁹⁶.

¹⁹³COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, cit., p. 248-249.

¹⁹⁴BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 31.

¹⁹⁵BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito, cit., p. 39.

¹⁹⁶BARROS, Sérgio Resende de. *A proteção dos direitos pelas políticas*, cit., p. 6.

E mais adiante, este autor insiste que “no Brasil as políticas públicas têm suas premissas materiais fixadas na própria Constituição, na forma de **direitos sociais** – categoriais, coletivos, difusos – **cuja implementação é imprescindível ao Estado Democrático de Direito**”¹⁹⁷ (sem grifo no original) e, acrescento, ilimitadas porque diretamente relacionadas à dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República brasileira. Nunca é demais ressaltar que a enumeração dos direitos sociais do artigo 6º da CF não é exaustiva, mas deve ser ampliada segundo os princípios e fundamentos dos artigos 1º e 3º da Constituição Federal, além de outros previstos nos demais artigos constitucionais.

Mas estas políticas públicas fixadas na Constituição não se dirigem e vinculam apenas ao Estado, mas também definem **diretrizes indicativas** de atuação para a própria **sociedade civil**, como podemos observar nos títulos dos direitos e garantias fundamentais (direitos sociais, direitos e deveres individuais e coletivos), da ordem econômica e financeira (valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, políticas urbana, agrícola e fundiária), da ordem social (a seguridade social destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social; políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos; políticas de educação e cultura; proteção da família, da criança, do adolescente e do idoso). Assim, o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este **determinante** para o setor público e **indicativo** para o setor privado (artigo 174, CF).

Ressalta-se, portanto, que mesmo a discricionariedade na execução dos atos administrativos não é livre, isto é, o Administrador Público só pode fazer aquilo que está prescrito na norma de regência e deve pautar sua ação pelo critério de excelência¹⁹⁸. Ou, como defende Celso Antonio Bandeira de Mello,

a lei só quer aquele específico ato que venha a calhar à faveleta para o atendimento do interesse público. Tanto faz que se trate de vinculação, quanto de discricionariedade. O comando da norma sempre supõe isto. Se o comando da norma sempre propõe isto e se uma norma é uma imposição, o administrador está, então, nos casos de discricionariedade, perante o

¹⁹⁷BARROS, Sérgio Resende de. *A proteção dos direitos pelas políticas*, cit., p. 12.

¹⁹⁸MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: _____ et al. (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002. p. 767.

dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela regra, mas única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei ¹⁹⁹.

O administrador público²⁰⁰ busca, assim, em qualquer ato, discricionário ou vinculado, o interesse público e, sempre que possível, a identificação plena entre o interesse público secundário com o primário. Entretanto, o membro do Ministério Público, enquanto órgão da instituição, deve sempre se pautar para atender ao interesse público primário.

Da extração do conceito de políticas públicas, podemos classificá-las em políticas públicas *stricto sensu*, que podem ser desdobradas em **políticas de Estado** e **políticas de governo**, e as **políticas sociais civis**. As políticas de Estado não se restringem apenas aos mandatos governamentais, mas são mantidas e executadas de gestão em gestão. Por sua vez, as políticas de governo, em regra, são programadas para execução por um governo. Nestas espécies, o planejamento estatal é determinante, conforme dispõe o artigo 174, *caput*, da Constituição Federal.

Da mesma forma, o Ministério Público possui políticas públicas de Estado e políticas públicas de governo, que são traçadas pelo Planejamento Estratégico definido pelos seus integrantes e planos de gestão implementados pelo administrador eleito pelo Colégio de Procuradores e nomeado pelo Procurador-Geral da República, que é o Procurador-Geral do Trabalho.

Já as **políticas sociais civis** são aquelas políticas elaboradas e executadas pela sociedade civil para as quais o planejamento estatal é meramente indicativo; são políticas **executadas pela sociedade civil** com o intuito de executarem diretrizes previstas na Constituição e destinadas não apenas ao Estado, mas a todos os cidadãos.

As políticas públicas podem ser impostas pelo Poder Judiciário, mas não apenas. A utilização do judiciário é a última etapa, devendo a sociedade, através de mecanismos de participação popular, vincular o Poder Estatal na aplicação das políticas públicas. É imprescindível a participação da sociedade civil na definição de quais políticas

¹⁹⁹MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2007. p. 33.

²⁰⁰Inclusive o membro do Ministério Público que executa funções administrativas, como por exemplo, o Procurador-Geral do Trabalho e o procurador-chefe.

públicas devem ser adotadas, principalmente nos chamados Estados Democráticos de Direito, como também defende Sérgio Resende de Barros que, após indagar quem fixa as políticas públicas, assim se manifestou:

Dado que elas (políticas públicas) instruem programas governamentais, quem as fixa é o Governo, ou o Poder Público, entendido por esses termos o Poder Executivo como gestor maior dos negócios públicos, que devem ser geridos em função do interesse público. Anote-se que o interesse do Governo ou da Administração nem sempre corresponde ao interesse público, cujo norte é o bem comum. Satisfazer a uma plataforma política do governante, distanciada do bem comum, não é atender ao interesse público. Por isso, a fixação das políticas públicas não pode ser arbitrária, sobretudo em um Estado Democrático de Direito, cujo governo deve ater-se ao que lhe permite ou impõe a Constituição como expressão superior do interesse público, seja em sentido estrito (interesse da administração pública), seja em sentido amplo (interesse coletivo ou social) ²⁰¹.

Assim, além das diretrizes básicas da Constituição, a sociedade civil, através de mecanismos de participação, deve definir as políticas públicas, seja através das audiências públicas, conselhos de direitos, orçamento-participativo, atuação através dos corpos intermediários ou diretamente, referendo, plebiscito, consulta pública ²⁰² e outros institutos que assegurem a voz ativa de cada pessoa. O cidadão deve ser um ente partícipe da administração pública, seja na condição de fiscalizador (**contestação**), seja na condição de proponente das políticas traçadas pelos governantes (**participação**), pois, afinal de contas, todo o poder deve emanar do povo e em seu nome deverá ser exercido.

Robert Dahl, de forma muito precisa, defendeu que a democracia é formada por pelo menos duas dimensões: “**contestação pública**” e “**direito de participação**”²⁰³. Mas que a efetivação da democracia implica necessariamente a existência das liberdades políticas e civis de expressão, publicação, reunião e organização necessárias para o debate e participação política. Ressalta-se a participação efetiva, e não restrita a uma minoria, a

²⁰¹BARROS, Sérgio Resende de. *O Poder Judiciário e as políticas públicas: alguns parâmetros de atuação*, cit., p. 2.

²⁰²O interessado realiza uma consulta pública sobre determinado tema, onde a parcela interessada da sociedade participa, seja através da *internet*, correspondência ou telefonema. Em novembro de 2009, o Ministério Público Federal, durante o mês de novembro de 2009, realizou uma consulta pública para avaliar os prejuízos que a oferta da Telefônica pela operadora de telecomunicações GVT poderia causar aos consumidores.

²⁰³DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1997. p. 29. (Clássicos 9).

censura de opinião e outros entraves para uma discussão e fiscalização livre e imparcial. As duas dimensões não podem andar lado a lado, paralelamente, para caracterizar a verdadeira democracia, mas de forma umbilical. Não adianta um regime político permitir a “contestação”, mas restringir a “participação” da sociedade. O inverso também é verdadeiro.

O cientista político afirma que uma característica-chave da democracia é a contínua resposta do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais. Segundo Robert Dahl, três são as condições necessárias à democracia e para que um governo atenda às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais: 1) todos os cidadãos devem ter **oportunidades plenas de formular suas preferências**; 2) de **expressar suas preferências** a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e 3) de ter suas **preferências igualmente consideradas na conduta do governo**²⁰⁴.

Entretanto, segundo o mesmo autor, para que essas três oportunidades existam para um grande número de pessoas, as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. Ao final conclui que os regimes relativamente democratizados são aqueles fortemente inclusivos (abertos à participação popular) e amplamente abertos à contestação pública²⁰⁵.

Não se pode mais pensar em políticas públicas sem a consciência e efetivação de que todos os cidadãos devem participar da sua definição e fiscalização, pois os governos devem, em última análise, prestar serviços a eles. Afinal, participação é ter a **possibilidade de influenciar** nas decisões políticas, não necessariamente definir e decidir exatamente, pois na grande maioria das vezes os interesses particulares dos indivíduos e dos grupos podem ser conflitantes, como também podem ser divergentes as concepções do bem

²⁰⁴DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição* p. 26.

²⁰⁵DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição* p. 27-31.

comum²⁰⁶. Por isso, o mais importante é a participação com reais possibilidades de definir, decidir e fiscalizar as políticas públicas *lato sensu*.

4. Quem define o que é interesse público?

Para que as **políticas públicas** sejam realmente implementadas com **efetividade**, é importante que elas **atendam ao interesse geral da sociedade**, isto é, coincidam com o interesse público primário e não com o interesse da Administração Pública enquanto pessoas jurídicas ou corporações. Interesse público entendido, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, como o “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos **pessoalmente** têm quando considerados **em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fatos de o serem**”²⁰⁷, ou seja, é a dimensão pública dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade. Por isso, defendemos que somente com a progressiva **aproximação da sociedade civil** e com sua colaboração na identificação do interesse público, o Estado poderá implementar políticas públicas mais eficazes na erradicação da pobreza e da marginalidade, na busca de uma sociedade justa e solidária, e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Contudo, deve haver uma participação real da sociedade civil, com instrumentos efetivos e não meros “direitos no papel”, para que exista a legitimidade do poder. Por meio da participação popular, a sociedade define o interesse público a ser tutelado pelo Estado, para que não vivamos em um Estado de mera legalidade, mas em um Estado Democrático de Direito.

E para citar um exemplo de que isto é possível e que o Poder Executivo pode ajudar a implementar, podemos citar a iniciativa do Governo brasileiro, através do Ministério da Justiça, que instituiu a primeira consulta pública colaborativa do mundo em que a sociedade participará na elaboração de um projeto de lei para criar o *Marco Civil da Internet*²⁰⁸, que definirá os direitos e deveres da sociedade, empresas e governos na *internet*. Durante o lançamento da consulta pública, o Ministro da Justiça, Tarso Genro, disse que “estamos utilizando uma metodologia de consulta para que seja um marco da

²⁰⁶DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, cit., p. 89.

²⁰⁷MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*, cit., p. 183.

²⁰⁸Matéria publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 02 nov. 2009. p. L4.

liberdade de expressão e da democracia. Isso significa ampliar o potencial de debate através da internet”. O texto-base, elaborado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro, ficará a disposição para discussão por 45 dias. Com base nas sugestões apresentadas pela sociedade será elaborado um projeto de lei, que ficará novamente em discussão por mais 45 dias, até que o texto final seja aprovado colaborativamente. Esta é uma forma de efetiva participação popular na elaboração de leis para definição do interesse público e na efetivação de políticas públicas. Contudo, enquanto a participação popular não ocorre em todos os setores, é importante que o interesse público primário esteja fixado na Constituição Federal, pois gera uma correspondente prerrogativa constitucional indisponível.

Mas não basta definir o interesse público e as políticas públicas; a sociedade tem que participar da implementação e **fiscalização**. Como já salientado no tópico precedente, o cidadão deve ser um ente partícipe da administração pública, seja na condição de fiscalizador (**contestação**), seja na condição de proponente das políticas traçadas pelos governantes (**participação**). O cidadão deve participar das fases de decisão, execução e fiscalização. Nunca é demais lembrar as três **condições necessárias à democracia** retratadas por Robert Dahl: todos os cidadãos devem ter **oportunidades plenas de formular suas preferências**, de **expressar suas preferências** e de ter suas **preferências igualmente consideradas na conduta do governo**²⁰⁹. Com os instrumentos de participação popular, que está associada à democracia participativa e direta, o cidadão terá oportunidade plena de formular e expressar suas preferências, além de posteriormente fiscalizar a implementação das políticas públicas e de exigir que o Ministério Público realmente defenda o interesse público primário. Pois, como bem observa Regina Maria Macedo Nery Ferrari, a participação do cidadão na criação normativa e na gerência da coisa pública estão vinculadas ao processo democrático “porque proporciona a participação do povo na organização e exercício do poder político, correspondendo ao poder exercido pelo povo ou pelo seu maior número”²¹⁰.

²⁰⁹DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição* p. 26.

²¹⁰FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Participação democrática: audiências públicas*, cit., p. 326.

A importância da participação popular na fase decisória também é compartilhada por Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, como podemos observar na seguinte passagem:

parece-nos que a tendência será, dentro da perspectiva de um Estado Democrático de Direito, dotar a sociedade dos meios de participação plena no processo decisório e permitir que a aferição do interesse público possa ser fruto de um processo contínuo de cotejamento dos valores ou princípios que se embatem na situação concreta e no qual o Estado seja, a um só tempo, mediador de interesses sociais relevantes e colidentes mas também exerça um papel de implementador de interesses meta-individuais hipossuficientes no jogo social²¹¹.

Daí minha convicção de que somente com a efetiva participação popular teremos políticas públicas implementadas pela Administração Pública e interesse público defendido pelo Ministério Público que realmente condizem com os anseios da sociedade. Pois, atualmente, os mecanismos de consulta popular praticados pelo Ministério Público são mínimos, para não dizer inexistentes. O interesse público é definido exclusivamente por seus membros, que se encontram distantes da grande parcela da sociedade e na sua grande maioria não atendem a população de forma satisfatória, seja em seus gabinetes, nas empresas ou nos sindicatos. Dalmo Dallari, apesar de não fazer referência direta ao Ministério Público, se manifestou sobre o perigo do distanciamento entre o poder decisório e o povo: “É evidente que isso não convém ao povo (desejo de afastar o povo das decisões políticas), pois o que a história demonstra muito claramente é que todas as vezes que um grupo decide sozinho acaba pondo em primeiro lugar seus próprios interesses, deixando em plano secundário ou mesmo ignorando os interesses comuns de todo o povo”²¹².

Pode-se dizer que hoje existem tantos interesses públicos quantos membros do Ministério Público ou em interesse público de gabinete. Não podem os seus agentes por si só definir o interesse público, mas ouvir a sociedade, porque o interesse público primário se confunde com a vontade popular. Todos os indivíduos da sociedade, que, em última análise, acaba por ser defendida pelo Ministério Público, têm o dever de exercerem influência e de serem ouvidos para a tomada de decisões de interesse comum. Não pode um pequeno grupo de procuradores definir o interesse público e a população passivamente concordar com sua atuação, sem que haja definição, fiscalização e cobrança. O Ministério

²¹¹MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 147.

²¹²DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, cit., p. 87.

Público é uma instituição fundamental para o sistema de justiça, e por isso, corresponsável pelas políticas públicas *lato sensu* e agente de inclusão social e transformação da realidade, mas a serviço da sociedade. O Judiciário, por sua vez, também não pode ficar distante dos anseios da sociedade. Cada vez mais ocorre a relativização da inércia e o judiciário deve estar sensível na busca da efetivação do interesse público.

Entretanto, como veremos logo mais, isto não quer dizer que haverá apenas um interesse público definido pela sociedade, mas vários. Esta multiplicidade de interesses públicos é decorrente da crescente fragmentação da sociedade, representada muitas vezes por entes coletivos, tais como associações de classe, sindicatos, comunidades eclesiais de base, sociedades amigos de bairros, etc.

5. As barreiras para a efetividade das políticas públicas e da participação popular

Em que pese o Brasil ser um Estado Democrático de Direito, ter o cidadão direito ao voto secreto e universal, e a Constituição Federal prever mecanismos de participação popular como o referendo, plebiscito, iniciativa popular de projeto de lei, etc., a participação popular é muito incipiente e as definições das metas de governo e das políticas sociais passam muito longe das reais necessidades da sociedade civil. E nunca é demais ressaltar que o Estado somente será democrático com a efetiva participação dos cidadãos no exercício do Poder²¹³, já que este é emanado do povo.

Todavia, no tocante às definições e implementações das políticas públicas e sua aproximação ao interesse público primário, iremos encontrar diversas barreiras que devem ser minimizadas.

Uma das barreiras que deve ser enfrentada é o distanciamento e o conflito existente entre a sociedade e o Estado. Há um consenso de que o Estado é ineficiente, burocrático, de que os órgãos e entidades governamentais são incapazes e os seus serviços de baixa qualidade. Com isso, criou-se uma concepção de que tudo que é realizado pelo Estado é negativo para a sociedade civil e acabou-se por criar um distanciamento e até um

²¹³DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, cit., p. 89-90. PEREZ, Marcos Augusto. *Institutos de participação popular na administração pública*. 1999. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1999. p. 3-4.

confronto entre esta e o Estado. Este distanciamento também é justificado em razão da evolução do Estado, caracterizada pela concentração acelerada e indiscriminada do poder²¹⁴. E a concentração do poder nas mãos de apenas alguns agentes do Estado é muito perigoso para a democracia, pois deixa de ser controlado e fiscalizado pelos cidadãos, e o país passa a ser uma democracia de mera legalidade. O ataque ao Estado e o distanciamento da sociedade acabam por deslegitimar sua ação e impedem a implementação de políticas públicas mais eficazes.

Por outro lado, a sociedade insiste em responsabilizar o Estado pelos serviços de baixa qualidade e aguardar que ele resolva todos os problemas sociais e econômicos. Contudo, a sociedade deve compreender que o Estado não é mais o detentor do monopólio do poder decisório, sendo este também repassado às instituições sociais privadas (sindicatos, associações, entidades, etc.). Nas palavras de Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, “assiste-se ao processo de privatização do público por meio da substituição do Estado enquanto definidor dos interesses gerais por grupos ou corporações”²¹⁵. Entendo que a solução passa necessariamente pela participação da sociedade civil nas definições, fiscalização e implementação das políticas públicas. A partir do momento em que o cidadão sentir-se como parte integrante do Estado e agente definidor da atuação estatal, o índice de sucesso das políticas públicas será maior. Como visto no capítulo II, não existe mais a dicotomia público/privado ou Estado/sociedade civil, mas uma interação entre os interesses metaindividuais.

A outra barreira para a definição e a efetividade das políticas públicas diz respeito à “ignorância” do Estado para com a precária situação socioeconômica dos brasileiros²¹⁶. O Estado desconhece a realidade social por não possuir mecanismos confiáveis de consulta popular (ou, mesmo conhecendo, distorce os problemas sociais do Brasil como forma de fugir de suas responsabilidades). Com os dados distorcidos e com o afastamento da sociedade, o Estado acaba por levar a graves erros na definição e aplicação das políticas públicas.

²¹⁴MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 5.

²¹⁵MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 136.

²¹⁶De cada dez crianças, seis estão abaixo da linha de pobreza; apenas um de cada três jovens cursa o ensino médio; um terço da população não tem acesso à água potável; a taxa de mortalidade materna é cinco vezes a dos países desenvolvidos e 18% dos partos são realizados sem assistência médica de qualquer tipo (Bernardo Kliksberg).

Daí a importância da participação popular nos programas de inclusão social e definição das políticas públicas ser cada vez maior. O Estado (aí incluído o Ministério Público) precisa conhecer melhor os problemas socioeconômicos, culturais e trabalhistas através de mecanismos de participação popular para melhor definir as suas políticas públicas *lato sensu*. Com bem assinala Bernardo Kliksberg: “Os programas sociais fazem melhor uso dos recursos, conseguem ser bem-sucedidos no alcance de suas metas e criam auto-sustentabilidade, se as comunidades pobres às quais se deseja favorecer participam desde o início e ao longo de todo o seu desenvolvimento e compartilham do planejamento, da gestão, do controle e da avaliação”²¹⁷. Entretanto, verifica-se que, apesar de o discurso político ser pela participação popular, existe um distanciamento da sociedade e nenhum governo incentiva mecanismos de participação efetiva e real. Por isso, é fundamental dar prioridade e fortalecer as organizações de participação popular. Para o sucesso das políticas públicas é imprescindível ouvir a sociedade; e, ao ser ouvida, a sociedade terá maior atuação e legitimidade na fiscalização.

Cumprir com políticas sociais é respeitar os direitos fundamentais, buscar um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, como aponta o Informe de Desenvolvimento Humano 2000, do PNUD: “A erradicação da pobreza constitui uma tarefa importante dos direitos humanos no século XXI. Um nível decente de vida, nutrição suficiente, assistência médica, educação, trabalho digno e proteção contra as calamidades não são simplesmente metas do desenvolvimento, são também direitos humanos”. Investir no social é respeitar os direitos humanos e ter um alto retorno, pois, assim, teremos melhores índices de expectativa de vida, baixa desnutrição, estudantes mais preparados, melhores profissionais no mercado de trabalho, produtos com maior valor agregado, etc. Assim, o Estado, ao conhecer melhor a realidade social através da consulta popular, poderá implementar políticas públicas mais eficientes no combate à pobreza, baixo índice de escolaridade e marginalização, que, por sua vez, alavancará a participação popular na administração pública.

Por outro lado, existe também uma falácia que impede a participação popular: o pensamento generalizado de que a sociedade civil não tem habilidade para resolver os problemas sociais e ajudar nos processos de desenvolvimento. Hoje encontramos inúmeras

²¹⁷ KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela, Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001. p. 39.

organizações não governamentais, muitas ligadas às religiões, que fazem um trabalho voltado para a área social e de forma voluntária, e que muito tem contribuído para a “redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e um maior acesso à saúde e à educação de qualidade” (Discurso da Dra. Zilda Arns proferido no Haiti no dia 12 de janeiro de 2010). Porém, a participação delas ainda é muito pequena, talvez pela falta de incentivos fiscais, reduzida cultura em participar de associações e baixa escolaridade da população. Para a definição e implementação das políticas públicas é fundamental incentivar a criação e o fortalecimento dos corpos intermediários, incluindo nestes as associações, sindicatos e chamadas organizações não governamentais (ONGs). Como já visto anteriormente, a noção única de interesse público cedeu espaço para o interesse público heterogêneo. Hoje, na atual formação do Estado, e com a subjetivação do interesse público²¹⁸, tem ocorrido a crescente substituição do Estado pelos corpos intermediários. Através destas organizações, a participação popular poderá ser muito mais efetiva, não para vigorar o princípio de que democracia é a vontade da maioria, mas a composição de posições plurais para também respeitar os interesses das minorias. Esta observação também é sentida pelo português Luís Filipe Colaço Antunes, para quem

o Estado continua a desempenhar a função reguladora, segundo directrizes supranacionais, mas abdicou de prosseguir, pelo menos directamente, algumas das tarefas que tradicionalmente lhe incumbia realizar, para passarem a ser definidas e executadas por entidades privadas, semi-públicas ou mesmo públicas, ainda que não pertencentes organicamente à Administração²¹⁹.

Por outro lado, não se pode substituir simplesmente a visão particular dos membros do Ministério Público pela visão “particularista” dos grupos de poder ou lobbies das entidades que visam representar parcelas da sociedade, pois, como adverte Luis Roberto Proença,

nem sempre a visão de uma entidade não governamental, de um órgão público ou da mídia, trazem posicionamentos de interesse geral, sendo, no mais das vezes, visões parciais da realidade, as quais demandam um esforço de síntese, para que se obtenha o exato objetivo a ser perseguido. Como fazê-lo é questão aberta à prática social e institucional, devendo apenas ser enfatizada a necessidade de diálogo constante e franco entre as partes envolvidas²²⁰.

²¹⁸Capítulo II, tópico 3.

²¹⁹ANTUNES, Luis Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, cit., p. 19.

²²⁰PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 151.

Paralelamente às atuações destes corpos intermediários, nota-se na esfera da defesa dos direitos trabalhistas uma crescente participação do Ministério Público do Trabalho, conforme já exposto no capítulo I. Esta intervenção do Ministério Público do Trabalho nas lides coletivas é importante; porém, não pode “intimidar” a participação delas. Muitas vezes, a atuação excessiva do Ministério Público fragiliza a atuação de outros organismos. O Ministério Público deve incentivar a participação das associações e sindicatos, que inúmeras vezes conhecem muito melhor os seus associados e os problemas enfrentados do que os procuradores do trabalho. O distanciamento da sociedade com o Estado e a sua responsabilização por todas as ações, que acabaram de ser tratadas acima como barreiras para a efetividade das políticas públicas e da participação popular, também ocorre com o Ministério Público do Trabalho. Os membros do *parquet* laboral desconhecem os reais problemas dos trabalhadores e querem definir o seu papel sem ouvir a sociedade, ao mesmo tempo em que os sindicatos e as associações profissionais ficam a aguardar a atuação do MPT, sem tomarem conhecimento de que possuem instrumentos de atuação como a ação civil pública e sem assumirem que conhecem a realidade e os problemas da sua categoria profissional melhor do que os membros daquela Instituição.

Afinal de contas, como constata Dalmo de Abreu Dallari,

todo ser humano tem o dever de participação política, para que a ordem social não seja apenas a expressão da vontade e dos interesses de alguns. Como a história tem demonstrado, sempre que só um pequeno grupo decide é inevitável que esse grupo se corrompa, perdendo de vista sua responsabilidade social, e acabe dando preferência aos seus próprios interesses, gerando uma situação de injustiça, que impede a paz social, porque sempre existem pelo menos alguns que não aceitam passivamente as injustiças e lutam contra elas²²¹.

Aplicável, pois, também ao Ministério Público do Trabalho. Não pode o MPT definir o interesse público e a forma de implementar as políticas públicas sem ouvir o maior interessado, que é a sociedade, e nem desestimular a atuação das organizações representativas dos trabalhadores.

²²¹DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, cit., p. 38.

CAPÍTULO IV. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

1. Princípios institucionais do Ministério Público

Os princípios institucionais do Ministério Público, nos termos do artigo 127, § 1º da Constituição Federal, são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Em linhas gerais, a unidade significa que os membros do Ministério Público integram uma única instituição com um único chefe que é o Procurador-Geral, sendo que a divisão interna existente em cada ramo é meramente funcional. Por outro lado, cabe frisar que esta divisão interna em diversas atividades, atribuições e funções decorrentes da previsão constitucional e normas infraconstitucionais não significa a existência de diversos Ministérios Públicos. Ressalte-se que a unidade se encontra dentro de cada ramo do Ministério Público, ou seja, não há unidade entre os ramos do Ministério Público da União e nem entre os Ministérios Públicos estaduais, como bem aponta Carlos Henrique Bezerra Leite²²², ao citar o artigo 185 da Lei Complementar nº 75/93, que veda “a transferência ou aproveitamento nos cargos do Ministério Público da União, mesmo de um para outro de seus ramos”. No mesmo sentido, Hugo Nigro Mazzilli, após citar o artigo 128 da CF, que diz que o Ministério Público abrange o da União e o dos Estados, explica que esta norma dá ideia de unidade entre eles, mas que esta unidade é apenas conceitual, já que “quer dizer que o ofício que todos eles exercem é o mesmo ofício de *ministério público*, a que aludem as leis”²²³.

Vale destacar também o entendimento de David Araújo e Nunes Júnior sobre este princípio:

A unidade, todavia, não quer significar que os membros do Ministério Público possam desordenadamente cumprir as diversas funções da entidade, sem a observância das determinações legais que norteiam a divisão interna de atribuições, mesmo porque as leis definidoras das

²²²LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*, cit., p. 37.

²²³MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*, cit., p. 71-72.

atividades de cada membro ou de cada órgão do Ministério Público cumprem a finalidade de conferir ao ato expedido um de seus requisitos básicos de validade, qual seja, a existência de autoridade competente para produzi-lo.²²⁴

Com relação ao princípio da indivisibilidade, significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, desde que respeitadas algumas regras estabelecidas em lei, sem que haja qualquer alteração subjetiva na relação jurídica processual da qual o Ministério Público atue, seja na qualidade de parte ou fiscal da lei. Este princípio tem relação lógica com o da unidade, já que um membro pode substituir o outro, desde que respeitadas regras pré-estabelecidas, pois quem exerce a defesa do interesse público é o Ministério Público e não a pessoa que ocupa o cargo de procurador do trabalho ou promotor de justiça. Esse é apenas um agente daquele.

Independência funcional é o princípio pelo qual cada membro do Ministério Público deve atuar nas suas atividades de forma independente em relação a qualquer órgão ou poder (Executivo, Judiciário ou Legislativo), aos demais membros e ao chefe do *parquet*. Ou seja, no exercício de suas funções legais, o membro do Ministério Público não está subordinado funcionalmente a qualquer outro membro ou órgão, exceto administrativamente e disciplinarmente; age e opina segundo sua própria convicção²²⁵, deste que **fundamentado**²²⁶ na lei. A hierarquia existente entre os membros do MP é em relação apenas às questões administrativas, materializada através do chefe da Instituição ou a quem este delega poderes, desde que autorizados na legislação própria, como nas designações legais, na disciplina funcional ou na solução dos conflitos de atribuições entre os seus integrantes²²⁷. Desta forma, o procurador tem independência funcional para

²²⁴ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 325.

²²⁵CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Trad. da 2. ed. italiana por J. Guimarães Menegale. São Paulo: Saraiva, 1943. v. 2., p. 127.

²²⁶As manifestações dos integrantes do Ministério Público devem ser fundamentadas, conforme dispõe o artigo 93, inciso IX c.c art. 129, § 4º da CF, além dos artigos 4º, inciso I; 5º; 6º, § 9º; 9º e 10 da Resolução nº 23 do Conselho Nacional do Ministério Público, de 17 de setembro de 2007.

²²⁷Outros exemplos: a) notificação do Ministério Público do Trabalho que tiver como destinatário o Ministro de Estado deve ser encaminhada e levada a efeito pelo Procurador-Geral da República, porém, este pode delegar ao Procurador-Geral do Trabalho (artigo 8º, § 4º da LC nº 75/93); b) o Procurador-Geral da República pode delegar atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal ao Procurador-Geral do Trabalho ou ao Diretor-Geral da Secretaria do Ministério Público da União (artigo 26, §§ 1º e 2º da LC nº 75/93); c) o Procurador-Geral do Trabalho pode delegar atos de gestão administrativa, financeira e de pessoal, além da elaboração do relatório de atividades, aos procuradores-chefes das Procuradorias Regionais do Trabalho (artigo 92, I c.c. artigo 91, XXI e XXII da LC nº 75/93); d) análise da promoção de

respeitar a soberania da lei, nos processos e procedimentos que lhe são conferidos diante da organização interna do Ministério Público. Uma vez atribuído a ele, através de uma distribuição normatizada, o procurador tem a total liberdade de conduzir e opinar sobre a matéria, em estrito cumprimento da legislação aplicada. Assim, o princípio da independência funcional não deve ser utilizado para proteger interesse particular do procurador, mas uma proteção para que o Ministério Público, através da atuação de um de seus integrantes, possa atender as suas funções institucionais. É comum encontrarmos, no dia a dia, membros do MP aduzirem o princípio da independência funcional para deixarem de exercer suas atribuições institucionais.

2. Garantias constitucionais do Ministério Público

As garantias constitucionais do Ministério Público são divididas em garantias institucionais e garantias dos membros do Ministério Público:

2.1. Garantias institucionais

As garantias institucionais do Ministério Público são autonomia funcional, autonomia administrativa e autonomia orçamentária e financeira.

A autonomia funcional está prevista no artigo 127, § 2º da Constituição Federal, sendo que é uma garantia da Instituição decorrente do princípio da independência funcional. A autonomia funcional do Ministério Público está atrelada às garantias dos membros, como veremos a seguir, de modo que a instituição não está subordinada a nenhum órgão ou Poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário). Assim, a autonomia funcional é destinada à instituição ministerial e a cada um dos seus membros, enquanto

arquivamento de inquérito civil pela Câmara de Coordenação e Revisão do MPT; e e) outras atribuições elencadas nos artigos 50 e 92 da LC nº 75/93.

No tocante à designação pelo Conselho Superior de membro do Ministério Público para ajuizar ação civil pública, ou do procurador-geral para propor ação penal (artigo 28 do CPP), Hugo Nigro Mazzilli, corretamente, entende: “Não se argumente, porém, que haveria quebra da independência funcional quando o membro do Ministério Público recebe a determinação de propor a ação pública, em decorrência da revisão de arquivamento do inquérito policial ou do inquérito civil. Nesses casos de revisão de arquivamento, a ordem de propor a ação não viola o princípio da independência funcional, pois a decisão última sobre propor ou não a ação passa a ser deferida, por força da lei, ao órgão final que a toma (o procurador-geral ou o Conselho Superior do Ministério Público). Dessa forma, o órgão que deva cumprir a deliberação (o novo promotor de Justiça designado) não mais agirá por atribuições próprias, e sim, agora, por delegação do órgão que tomou a decisão, o qual, este sim, terá decidido com plena independência funcional” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*, cit., p. 73).

agentes políticos²²⁸. Logo, a autonomia funcional do MP não se confunde com a independência funcional, pois aquela é uma garantia institucional e significa que cada Ministério Público brasileiro tem a liberdade de tomar as decisões que lhe cabem pela Constituição e pelas leis, e independência funcional é a liberdade que cada membro tem para tomar decisões pautadas na legislação em relação aos demais integrantes da sua Instituição e quanto a qualquer órgão ou poder.

A autonomia administrativa, também prevista no artigo 127, § 2º da CF, consiste na garantia da Instituição de dirigir a si própria, sem interferência administrativa de qualquer órgão ou poder. Esta autonomia Institucional não é, apenas, administrativa, mas também política, pois cabe a ela, exclusivamente, o poder de iniciativa legislativa para elaboração de sua Lei Orgânica (artigo 128, § 5º, CF) e para a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares (artigo 127, § 2º, CF). Desta forma, o Ministério Público poderá propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares, estabelecer planos de carreira, formalizar contratos e convênios, desde que respeitadas as normas legais. O Ministério Público pode encaminhar projetos de lei ao legislativo para criar cargos, aumentar os subsídios de seus membros ou para reduzir licença-prêmio, por exemplo, mas nenhum outro órgão pode querer gerenciar a sua estrutura administrativa.

A autonomia orçamentária e financeira, estabelecida no artigo 127, § 3º da CF, garante ao Ministério Público a capacidade de elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites impostos pela lei de diretrizes orçamentárias, e autoriza-o a administrar os recursos que foram aprovados no orçamento pelo legislativo. Todavia, isto não impede que o executivo, em razão da queda da arrecadação, determine que o órgão efetue contingências no seu orçamento.

2.2. Garantias dos membros do Ministério Público

As garantias constitucionais dos membros do Ministério Público são três: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

²²⁸LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*, cit., p. 39.

A vitaliciedade do membro do MP é adquirida após o período probatório, constituído de dois anos de efetivo exercício do cargo (artigo 128, § 5º, I, 'a', CF), período este em que a Corregedoria do MP realiza acompanhamento sistemático de suas atividades a fim de verificar se preenche os requisitos pessoais e de capacidade técnica para desenvolver suas atribuições. No término deste período, o Corregedor-Geral submete sua análise ao Conselho Superior, para que todos os seus integrantes opinem sobre a homologação da vitaliciedade. Após a vitaliciedade, o procurador somente pode perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado.

Com relação à garantia de inamovibilidade, o procurador não poderá ser removido, unilateralmente, sem a sua solicitação. Somente para atender o **interesse público**, mediante decisão da maioria absoluta dos componentes do Conselho Superior do Ministério Público, e desde que lhe seja assegurada a ampla defesa, ou de decisão do Conselho Nacional do MP (art. 130-A, III, CF), poderá o membro ser removido do cargo ou função (artigo 128, § 5º, I, "b", CF). Mas nestes casos, não cabe uma definição genérica por conveniência do serviço, mas a definição estrita e precedida de procedimento que assegure a ampla defesa dos diretamente interessados ²²⁹.

Da mesma forma, em decorrência da garantia da inamovibilidade, o membro do Ministério Público, que tenha atribuição legal para officiar em determinado juízo ou naqueles processos ou procedimentos regularmente distribuídos, não pode ser substituído por outro de forma arbitrária. Ou seja, não haverá ofensa nos casos de substituição em razão de férias, licença, remoção, etc., pois a garantia da inamovibilidade visa obstar o afastamento involuntário do procurador e a designação de outro integrante para atuar em determinados casos especiais ²³⁰. A garantia da inamovibilidade visa, assim, obstar tanto o afastamento do membro do Ministério Público do seu cargo, como das suas atribuições

²²⁹ Registre-se que a designação das unidades de lotação se dá por portaria do Procurador-Geral do Trabalho, após decisão do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho. Assim, se amanhã o CSMPT decidir pela extinção da Procuradoria do Trabalho em Osasco e criação da PTM em Gramado (mudança do órgão ou extinção do cargo), o CSMPT deverá abrir inscrições para preenchimento dos cargos vagos, respeitando-se o critério de antiguidade na carreira para os cargos de mesmo nível e, caso os procuradores lotados em Osasco, não consigam ou não queiram remover-se, terão os seguintes direitos: a) disponibilidade com vencimentos e vantagens integrais; b) direito à contagem do tempo como se em exercício estivesse.

²³⁰ DINIZ, José Janguê Bezerra. *Ministério Público do Trabalho*: ação civil pública, ação anulatória, ação de cumprimento, cit., p. 130.

funcionais, pois, como advertem Hugo Nigro Mazzilli²³¹ e José Jesus Cazetta Júnior²³², seria inútil proteger o cargo sem defender, simultaneamente, a função. Estará violando, portanto, a garantia da inamovibilidade, o ato que não afasta o procurador do seu cargo, mas retira-lhe atribuição para officiar em determinada investigação, remetendo-a a outro membro. Violam, assim, a garantia da inamovibilidade as designações aleatórias e discricionárias do Procurador-Geral para que um grupo de procuradores officie em determinado caso, como, por exemplo, em força-tarefa para investigar o setor de corte de cana-de-açúcar em determinada região do país, em detrimento da atuação do procurador lotado no local. Nestes casos, a fim de não afastar o membro das suas funções, e havendo necessidade de um maior número de procuradores e/ou mais experientes na investigação, caberá ao Conselho Superior estabelecer critérios objetivos (antiguidade, lotados nas regiões mais próximas, comprovada experiência na matéria, etc.) para escolha destes procuradores que irão auxiliar e sob a presidência do procurador lotado na região. Desta forma, o procurador natural não será afastado das suas funções e o MP poderá melhor investigar eventual lesão. O Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, a fim de regulamentar estas designações especiais de atuação e não ferir o princípio do promotor natural, editou a Resolução nº 86/2009, que assim dispõe em seu artigo 28:

Art. 28. Em obediência aos princípios da eficiência administrativa e do promotor natural, as designações para integrar forças-tarefas, grupos móveis e projetos nacionais previamente aprovados pelo Conselho Superior recairão, preferencialmente, sobre os Procuradores lotados na Unidade com atuação no local da operação, na ordem de antiguidade e observado o sistema de rodízio.

Parágrafo único – Em não havendo Procuradores suficientes para o desempenho satisfatório da atividade na Unidade local, serão recrutados Membros de outras Procuradorias, previamente cadastrados e na ordem de antiguidade, observado o sistema de rodízio e com a prévia aprovação do Conselho Superior.

²³¹MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*, cit., p. 83-84, 153 e 185.

²³²CAZETTA JÚNIOR, José Jesus. A independência funcional dos membros do Ministério Público e sua tríplice garantia constitucional (apontamentos sobre a irredutibilidade de vencimentos, a inamovibilidade e a vitaliciedade dos Promotores e Procuradores de Justiça). In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gazquez; SILVA, José Antonio Franco da (Orgs.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 46-47.

Contudo, deixou o CSMPT de especificar o coordenador da força-tarefa, dos grupos móveis e projetos nacionais, que entendo deva recair sobre o procurador da região ou, se de âmbito nacional, ao Coordenador da coordenadoria temática específica. Entendo necessário que sempre seja designado um coordenador ou presidente destes grupos de atuação.

Por sua vez, a irredutibilidade de subsídios significa, nos termos do artigo 128, § 5º, I, “c”, da CF, que os subsídios nominais dos procuradores não podem ser reduzidos, não se garantindo, portanto, a corrosão inflacionária. Em decorrência desta garantia constitucional dos Membros da Instituição, não pode haver redução dos subsídios e nem penas disciplinares de natureza pecuniária, sendo apenas permitida a redução em três casos: a) consignação em folha de pagamento a favor de terceiro, desde que autorizado pelo membro (artigo 228, § 1º da LOMPU); b) redução dos vencimentos proporcionalmente ao tempo de serviço, na hipótese de punição com a disponibilidade; e c) desconto compulsório dos dias em que haja falta injustificada ou relativa ao período em que houve suspensão (artigo 240, § 1º da LOMPU).

As garantias dos membros estão diretamente atreladas às garantias institucionais e aos princípios do Ministério Público. Elas se justificam para que o Ministério Público, através dos seus membros, possa atuar de forma independente e não receba qualquer tipo de controle, seja do particular ou do Estado (isenção e autonomia). Somente com essas garantias atribuídas aos seus integrantes, o Ministério Público pode cumprir com o seu papel. Não pode o procurador, com base nessas garantias e com base no princípio da independência funcional, sobrepor o seu interesse particular em relação ao interesse público, pois este é o elemento justificador de toda a sua atuação. Essas garantias visam assegurar ao integrante do Ministério Público a necessária tranquilidade para o desempenho de suas funções em prol do interesse público, mas cabe frisar que são garantias funcionais para que possam servir aos interesses das leis, que, em última instância, é o interesse público. Nunca é demais frisar que a Constituição Federal, antes de assegurar garantias pessoais aos membros do MP, confere garantia funcional para que possam, em nome da Instituição, atender aos anseios da sociedade.

3. Prerrogativas

O fundamento das garantias dadas à Instituição (autonomia funcional, autonomia administrativa e autonomia orçamentária e financeira) e aos seus membros (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios) é tão somente assegurar a estes agentes, no exercício estrito de suas funções, garantias para que possam melhor desempenhar o seu papel, que é a defesa do interesse público.

Mas, ao lado das garantias à Instituição e aos membros do MP conferidas pela Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do MPU (Lei Complementar nº 75/1993) confere prerrogativas aos seus membros, **“cujo fim é assegurar que o seu destinatário possa exercer determinada atividade ou função com segurança, independência e autonomia em prol da própria coletividade”**²³³. As prerrogativas, indicadas nos artigos 18 a 20 da LOMPU, além de outras estabelecidas em outras leis²³⁴, complementam as garantias tratadas acima, como nos casos “do membro do Ministério Público da União que oficie perante juízos de primeira instância, ser processado e julgado, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelos Tribunais Regionais Federais” (artigo 18, II, “c” da LC nº 75/1993) ou de “ser preso ou detido somente por ordem escrita do tribunal competente ou em razão de flagrante de crime inafiançável, caso em que a autoridade fará imediata comunicação àquele tribunal e ao Procurador-Geral da República” (artigo 18, II, “d” da LC nº 75/1993). Existem outras prerrogativas, como “receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que officiar” (artigo 18, II, “h” da LOMPU) e “presença e palavra asseguradas em todas as sessões dos colegiados em que oficiem” (artigo 20 da LOMPU), que possibilitam uma melhor atuação do procurador do trabalho na defesa do interesse público, pois garante a palavra e a ciência em todos os processos em que deva, em princípio, officiar.

Cabe ressaltar, porém, que prerrogativa da função é bem diferente de privilégio, pois enquanto aquela busca a melhor proteção da sociedade, este é uma vantagem individual sem qualquer correlação jurídica e que fere o princípio da igualdade

²³³LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*, cit., p. 50.

²³⁴Artigo 83, I (vista dos autos depois das partes) e II (juntar documentos e certidões, produzir prova em audiência e requerer medidas ou diligências necessárias ao descobrimento da verdade) do CPC.

esculpida no artigo 5º, *caput* da Constituição Federal²³⁵. Assim, a prerrogativa institucional dada ao membro do MPU de ter ingresso e trânsito livres, em razão de serviço, em qualquer recinto público ou privado, tem a finalidade de possibilitar que o procurador tutele o interesse público. Contudo, as férias de 60 dias dos membros do Ministério Público são um privilégio sem qualquer razão jurídica plausível e fere o princípio da igualdade. Robert Alexy, após citar a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha sobre igualdade (“O enunciado da igualdade é violado se não é possível encontrar um fundamento razoável, que decorra da natureza das coisas, ou uma razão objetivamente evidente para a diferenciação ou para o tratamento igual feitos pela lei; em resumo, se a disposição examinada tiver que ser classificada como arbitrária”²³⁶), comenta que “se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então, o tratamento igual é obrigatório” e complementa que “não existe uma razão suficiente para a permissibilidade de uma diferenciação quando todas as razões que poderiam ser cogitadas são consideradas insuficientes”²³⁷. Ou seja, podemos nos perguntar se a atividade dos juízes e promotores é tão diferente e complexa que nos permite diferenciar (discriminar) das atividades profissionais de outras carreiras públicas ou privadas, a ponto de conceder certos privilégios como as férias de 60 dias, além do recesso costumeiramente existente entre os dias 19 de dezembro e 6 de janeiro.

Da mesma forma, existem prerrogativas institucionais que não possuem qualquer relação lógica com a atuação do membro do MPU na defesa do interesse público: “sentar-se no mesmo plano e imediatamente à direita dos juízes singulares” e “usar vestes talares”. O fato de estar sentado à direita e no mesmo plano do magistrado, e usar vestes talares, não assegura a defesa da coletividade; e o fato de o procurador sentar no local destinado aos autores da ação e estar vestido com trajes sociais não significa qualquer ameaça ao interesse público. Importa que o membro do MP possa participar e possua condições de executar suas funções nas mesmas condições que os demais profissionais do direito, seja magistrado ou advogado. A questão da altura da cadeira ou do tablado; se usa

²³⁵No mesmo sentido, Carlos Henrique Bezerra Leite (*Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*, cit., p. 50); Hugo Nigro Mazzilli (*Introdução ao Ministério Público*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 93).

²³⁶BVerfGE 1, 14 (52) e BVerfGE 60, 101 (108) Cf. ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*, cit., p. 403.

²³⁷ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*, cit., p. 408.

terno ou vestes talares; se está à direita, à esquerda ou à frente do magistrado são questões meramente simbólicas e não atingem a finalidade das prerrogativas de seus membros.

4. As vedações, as limitações na defesa dos interesses metaindividuais e a responsabilidade do membro do MPT

A legislação assegura garantias e prerrogativas aos membros do Ministério Público, porém impõe também algumas vedações e limites na sua atuação. A Constituição Federal, nos seus artigos 128, §5º, II e § 6º, e 129, dispõe as seguintes vedações: a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia²³⁸; c) participar de sociedade comercial²³⁹; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública²⁴⁰, salvo uma de magistério²⁴¹; e) exercer atividade político-partidária; f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas; g) exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração; e h) a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Além da Constituição Federal, a Lei Orgânica do MPU impõe as mesmas vedações enumeradas nas letras “a” a “e”. Comparativamente às vedações impostas aos magistrados, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário), o sistema de vedações das duas instituições passou a ser praticamente o mesmo.

²³⁸ O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 08/2006, regulamentando o exercício da advocacia por integrantes do Ministério Público que ingressaram na instituição antes da promulgação da CF de 1988: “somente poderão exercer a advocacia com respaldo no § 3º do art. 29 do ADCT da Constituição de 1988, os membros do Ministério Público que integravam a carreira na data da sua promulgação e que, desde então, permanecem regularmente inscritos na OAB” (artigo 1º); “além dos impedimentos e vedações previstos na legislação que regula o exercício da advocacia pelos membros do Ministério Público, estes não poderão fazê-lo nas causas em que, por força de lei ou em face do interesse público, esteja prevista a atuação do Ministério Público, por qualquer dos seus órgãos e ramos (Ministérios Públicos dos Estados e da União)” (artigo 2º).

²³⁹ Admite-se a participação do membro do MPU em sociedade comercial, na qualidade de cotista ou acionista, nos termos do artigo 237, III da LC nº 75/1993, porém, não é permitida sua participação na direção da sociedade comercial.

²⁴⁰ O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 05/2006, que veda o afastamento de membros do Ministério Público para ocuparem cargos, empregos e funções públicas, exceto uma de magistério.

²⁴¹ O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 03/2005, que autoriza o magistério, público ou particular, por, no máximo, 20 (vinte) horas-aula semanais, e desde que haja compatibilidade de horário com o do exercício das funções ministeriais.

O Código de Processo Civil, por sua vez, também determina ao membro do Ministério Público os mesmos motivos de impedimento e de suspeição impostos aos juízes (artigo 138 c.c. artigos 134 e 135 do CPC), tais como naqueles casos em que for parte; em que prestou depoimento como testemunha; quando no processo estiver postulando como advogado da parte, o seu cônjuge; for amigo íntimo de qualquer das partes; ou tiver interesse no julgamento da causa em favor de uma das partes.

Entretanto, existem outros casos de impedimento em que o promotor (ou procurador) não é parte do processo ou investigação, mas que não pode officiar, em razão de estar diretamente interessado. No caso, por exemplo, do MP ser o titular da investigação e o procurador ser parte ideológica e ter interesse pessoal com relação ao objeto tutelado. Logo, nos casos de interesses difusos, o procurador pode sempre atuar, pois a dispersão do interesse é total. Quanto aos interesses coletivos e individuais homogêneos, o membro do MP pode officiar desde que não faça parte do grupo de interessados e nem se for pessoalmente lesado. Assim, na defesa do meio ambiente natural da mata Atlântica, não existe impedimento do membro do MP que tenha interesse na sua preservação pelo simples fato de residir próximo à reserva. Por outro lado, o membro do MPT não pode tutelar interesse coletivo da categoria de bancários, se seu cônjuge for bancário e potencialmente possa se beneficiar da investigação ou da ação civil pública.

Por sua vez, ao lado das mesmas garantias e vedações impostas aos magistrados, o Ministério Público também tem os mesmos poderes e ônus que as partes (artigo 81 do CPC), seja na condição de parte ou de fiscal da lei, inclusive quanto à ética e na defesa dos interesses de seus *clientes*, a sociedade. Não pode o Ministério Público apenas pleitear as prerrogativas e garantias institucionais, mas não querer assumir os deveres e ônus destinados a todos os envolvidos na condução do processo. Contudo, deve-se entender que a extensão do ônus das partes ao Ministério Público não é absoluta, pois o próprio Código processual e outras leis esparsas estabelecem que esta Instituição não esteja sujeita ao adiantamento e pagamento das despesas processuais e nem ao pagamento de honorários advocatícios.

E a lei, ao equiparar as mesmas prerrogativas e vantagens dos juízes aos membros do Ministério Público, também destinou as mesmas vedações e responsabilidades, como dispõe o artigo 85 do CPC, que estatuiu que o órgão do Ministério

Público será civilmente responsável quando, no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude. Ocorre naquelas hipóteses, descritas por Celso Antônio Bandeira de Mello, de desvio de poder, isto é, em que “o agente administrativo, servindo-se de uma competência que em abstrato possui, busca uma finalidade alheia a qualquer interesse público”, muitas vezes para atender um interesse particular, que tanto pode ser de perseguição ou para favorecer determinada pessoa, inclusive o próprio agente²⁴². Esta disposição do Código de Processo Civil nos faz concluir que o procurador do trabalho não poderá ser responsabilizado, direta e pessoalmente, por culpa²⁴³. A restrição apenas àqueles dois tipos de conduta impedem a exposição demasiada dos membros do Ministério Público, assegurando-lhes o princípio institucional da independência funcional para que não sofram qualquer tipo de pressão.

Neste mesmo sentido, renomados processualistas assim já se manifestaram. Hélio Tornaghi entende que não seria possível expor os membros do Ministério Público “ao risco de ter de ressarcir os danos provenientes de erro, ainda que grosseiro, mas praticado de boa-fé, sem lhes tolher a ação”. E finaliza afirmando que “um órgão do Ministério Público não pode ser responsabilizado pelo mau uso de seus instrumentos de trabalho”²⁴⁴. Vicente Greco Filho afirma que “é indispensável que o órgão público tenha uma relativa imunidade para exercer corretamente suas funções”²⁴⁵. Antônio Cláudio da Costa Machado é ainda mais enfático ao defender que “a se considerar a culpa como geradora de responsabilidade, ficariam os membros do Ministério Público psicologicamente tolhidos em sua função ante a insegurança representada pelo não poder errar, sob pena de serem chamados à indenização por perdas e danos”. E conclui o autor: “a culpa é excluída para que não se comprometam a liberdade e a independência funcionais

²⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de Direito Administrativo*, cit., p. 121.

²⁴³ Celso Antônio Bandeira de Mello faz distinção nas modalidades de desvio de poder, que podem ser dolosa ou culposa. No caso do desvio de poder por culpa, o autor ensina: “Em outra modalidade (de desvio de poder), manejando também uma competência que em abstrato possui, busca atender a uma finalidade pública que, entretanto, não é aquela própria, específica, da competência utilizada. Aí ter-se-á valido de uma competência inadequada, de direito, para o atingimento da finalidade almejada. Nesta segunda hipótese poderá suceder que a autoridade não tenha agido de má-fé: isto é, poderá ocorrer que haja equivocadamente suposto que a competência utilizada fosse prestante, de direito, para alcançar a finalidade visada, quando, em rigor de verdade, não o era” (*Grandes temas de Direito Administrativo*, cit., p. 121).

²⁴⁴ TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1974. v. 1, p. 286-287.

²⁴⁵ GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva 1997. v. 1, p. 158.

do órgão do *parquet* pela intimidação nela encarnada, homenageando-se, assim, a magnitude do interesse que a instituição defende no processo”²⁴⁶.

Entendemos correto o posicionamento de que a ação contra o membro do Ministério Público para ressarcimento dos prejuízos causados a terceiros, incluindo-se logicamente as partes envolvidas nos processos ou inquéritos civis, somente poderá ocorrer se restar configurado que o dano decorreu de fato praticado no exercício da função e desde que mediante dolo ou fraude, seja por omissão ou comissão. Se, por outro lado, o ato lesivo for praticado fora do exercício da função, a ação deverá ser ajuizada contra a pessoa física, e não na qualidade de integrante da Instituição. Ainda o magistério de Vicente Greco Filho sobre a responsabilidade do órgão do Ministério Público prevista no artigo 85 do CPC:

o dispositivo atribui responsabilidade apenas quando o Ministério Público atua com dolo ou fraude, isto é, má-fé, consciente e com vontade de provocar prejuízo a terceiro. Não haveria, *a contrario sensu*, nenhuma responsabilidade na atuação ordinária e de boa fé do Ministério Público, ainda que a parte possa se considerar lesada pelo retardamento que eventualmente alguma providência requerida pelo Ministério Público determinar na causa²⁴⁷.

Mesmo nestes casos de dolo ou fraude, a pessoa que se sentir prejudicada poderá optar em ajuizar a ação em face do membro do Ministério Público ou da União/Estado, em decorrência do disposto no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal, que dispõe que o Estado responde por atos de seus agentes (responsabilidade objetiva), tendo ação de regresso contra eles. Eventual ação regressiva da União ou Estado contra o procurador do trabalho ou promotor de justiça deverá ser pautada na comprovação da conduta dolosa ou fraudulenta.

Já no caso de culpa, a ação deverá ser em face da União ou Estado, a depender do ramo do Ministério Público em que o membro atua, pois este órgão Institucional não tem personalidade jurídica e nem o procurador poderá ser responsabilizado pessoalmente pelo prejuízo decorrente de sua conduta normal e institucional. Desta forma, agindo o procurador no exercício regular das suas funções, a responsabilidade de ressarcimento dos prejuízos porventura suportados pela parte e que foram decorrentes de culpa, caberá ao

²⁴⁶MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*, cit., p. 568.

²⁴⁷GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*, cit., v. 1, p. 158.

Estado ou à União, conforme o caso. Apenas no caso de exercício irregular de suas funções decorrentes de fraude ou dolo (artigo 85 do CPC) é que o próprio membro estará sujeito a responsabilidade civil, além da penal e correcional. A parte do § 6º do artigo 37 que trata sobre a responsabilidade por culpa não se aplica aos juízes e membros do Ministério Público por possuir lei infraconstitucional que protege os princípios constitucionais da imparcialidade do juiz e da plena independência funcional, sem qualquer tipo de intimidação na condução regular das suas relevantes funções.

Apenas no caso de o membro do MPT praticar algum ilícito penal, a responsabilização criminal será do procurador e não do Estado. Como a coisa julgada penal terá influência sobre o processo de reparação civil, que caberá em primeira análise ao Estado, este poderá ingressar no processo penal como assistente. É a chamada responsabilidade objetiva de terceiros, em que a vítima do dano *ex delicto* pleiteia a reparação em posterior ação civil. No caso de ato ilícito praticado pelo membro do *parquet*, o Estado, apesar de ser considerado terceiro, possui responsabilidade objetiva pela indenização se o procurador praticou o ato ilícito reconhecido pela sentença penal condenatória no exercício da sua atribuição institucional (artigo 37, § 6º da CF). O Estado, em razão do princípio do contraditório e da ampla defesa, poderá questionar a justiça da sentença penal ou se o ato ilícito foi praticado no exercício regular da atribuição institucional, por ser terceiro juridicamente prejudicado pela eficácia natural da sentença²⁴⁸.

Por outro lado, se o juiz somente age por provocação, exceto em casos especificamente previstos na lei que preveem a atuação *ex officio*, o membro do Ministério Público deve atuar de ofício, e não esperar ser provocado. E esta obrigação deve ser mais bem acompanhada pelos órgãos de controle e fiscalização internos do *parquet*, pois temos visto que os órgãos têm sido burocráticos e somente agem quando provocados, sem tomarem medidas proativas, salvo poucas exceções. E as corregedorias devem mudar sua forma de fiscalização, pois temos visto que elas somente analisam a conduta de seus pares por quantidade e prazo dos procedimentos ou processos distribuídos, sem ter um controle da eficiência e do impacto social das atribuições exercidas de ofício. Por outro lado, havendo mecanismos mais efetivos de participação popular na atuação do Ministério

²⁴⁸Para aprofundar o tema sobre os efeitos da coisa julgada criminal, remeto o leitor à dissertação de minha autoria *A coisa julgada na ação civil pública trabalhista*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Público, ilícitos que hoje não chegam ao conhecimento do *parquet*, deverão ser encaminhados com maior frequência. Muitas vezes, os procuradores tomam ciência informalmente sobre fatos que legitimam uma atuação ministerial ou de conduta ilegal praticada por empresas do setor, e nada fazem com relação a esses fatos. Por isso, defendemos um maior controle das corregedorias e da responsabilização por dolo quando existe também a inércia do procurador ou promotor de justiça na investigação e tutela dos interesses de sua atribuição. Mas essa mudança de postura dos seus agentes passa necessariamente por uma reformulação dos critérios objetivos de aferição por merecimento para que os procuradores ativos sejam premiados em futuras promoções.

E se restar comprovado que o procurador ou promotor de justiça tinha plena consciência de fatos que ensejariam uma atuação do MP e mesmo assim se omitiu de forma indevida, ele deverá ser processado pela prática de crime de prevaricação. Este crime pode ser praticado por *funcionário público* e consiste na abstenção de praticar, indevidamente, ato de ofício para satisfazer interesse ou sentimento pessoal²⁴⁹ (artigo 139 do Código Penal). Trata-se de um delito omissivo em que o procurador, no caso, tem o dever de agir de ofício.

5. Uma releitura do princípio da independência funcional e a supremacia do interesse público

Vimos que, no exercício de suas funções legais, o membro do Ministério Público não está subordinado funcionalmente a qualquer outro membro ou órgão, exceto administrativamente e disciplinarmente, devendo sempre motivar seus atos com base na lei e nas provas a seu dispor. Por outro lado, o mais importante é que o princípio da independência funcional é uma proteção para que o Ministério Público, através da atuação de um de seus integrantes, possa melhor atender às suas funções institucionais a serviço do povo. Em outras palavras, a independência funcional não visa proteger pessoalmente o ocupante do cargo, mas atender ao anseio da sociedade, pois essa terá a certeza de que o Ministério Público não atenderá ao interesse corporativo de qualquer entidade, órgão ou particular, mas tão somente ao povo. Da mesma forma, o membro do MP não pode, a

²⁴⁹Para Damásio E. de Jesus, “Interesse pessoal é a vantagem pretendida pelo funcionário, seja moral ou material. Sentimento diz respeito ao afeto do funcionário para com as pessoas, como simpatia, ódio, vingança, despeito, dedicação, caridade etc.” (JESUS, Damásio E. de. *Direito penal*: parte especial. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 4, p. 177).

qualquer pretexto, com base na independência funcional, deixar de atender à finalidade de sua própria existência: a defesa do interesse público primário.

Nunca é demais lembrar que as Instituições Públicas não podem prescindir do seu escopo fundamental que é o interesse público ou, em outras palavras, é a sua razão de existir. Héctor Jorge Escola, após defender que de todos os componentes que integram o ato administrativo o mais importante é a finalidade, com muita propriedade sustenta que a administração pública não atua com inteira liberdade e nem é ela que elege quais finalidades se deve executar, pois a Administração deve sempre seguir a lei, conforme os princípios e as normas de direito público. Entretanto, Escola salienta que a finalidade última da Administração é a realização do interesse público: “No se debe olvidar que la administración al actuar lo hace siempre en una situación de deber, pues en todos los casos tiene que llevar adelante los cometidos que le son asignados, los cuales tienden a satisfacer, de manera concreta, las exigencias del interés público”²⁵⁰. No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello ²⁵¹, após enfatizar que todo poder emana do povo, leciona que o agente administrativo tem o dever de dar satisfação ao interesse da coletividade e que o poder que maneja é colhido na fonte legislativa e só é exercitável para atender “o nosso” interesse (interesse do povo).

A finalidade, portanto, das Instituições Públicas, inclusive o Ministério Público, deve estar centrada na supremacia do interesse público e na indisponibilidade do interesse público. Para Floriano Peixoto de Azevedo Marques, o princípio da supremacia do interesse público se desdobra em três sub-princípios que sustentam a função administrativa: 1) o afastamento do atendimento aos interesses particulares, ou, como exemplifica, “aqueles desprovidos de amplitude coletiva transindividual”; 2) a obrigatoriedade de ponderação de todos os interesses públicos existentes no caso específico; e 3) a imprescindibilidade de fundamentar as razões para atendimento de um interesse público em detrimento dos demais.

Assim, como base nestes sub-princípios, o membro do Ministério Público pode fundamentar a ressalva do seu posicionamento pessoal na interpretação da lei e a atuar em determinado caso específico com base na defesa do interesse público expressamente definido pela coletividade interessada, pois, quando ocorre uma colisão entre princípios

²⁵⁰ ESCOLA, Héctor Jorge. *Legalidad, eficacia y poder judicial*, cit., p. 76.

²⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*, cit., p. 117.

como no caso da supremacia do interesse público e da independência funcional, deve ser aplicado aquele que melhor protege, em cada caso, a dignidade da pessoa humana, “fonte e razão de ser de todo o universo ético, sem que os demais princípios colidentes sejam, por isso, eliminados do ordenamento jurídico”²⁵². Da mesma forma, como ressalva Virgílio Afonso da Silva²⁵³, quando ocorre a colisão entre dois princípios deve-se analisar na maior medida possível diante das condições fáticas e jurídicas existentes, sendo que se naquele caso concreto prevalece um princípio sobre o outro, pode ser que no outro caso irá ocorrer o inverso. Nesta linha, o procurador do trabalho, ao analisar o caso concreto, deverá ponderar entre o interesse público definido pela sociedade e o princípio da independência funcional na interpretação da lei, e ao optar por um deles (e se necessário), obrigatoriamente fundamentará as razões que o levaram a decidir desta ou daquela forma para que sua posição seja revista pela Câmara de Coordenação e Revisão, pelo Judiciário ou pelas partes interessadas, seja através do arquivamento da investigação, ajuizamento de medida judicial ou proposta de celebração de termo de ajustamento de conduta.

Por sua vez, com relação ao princípio da indisponibilidade do interesse público, significa dizer que o agente da Instituição pública não pode renunciar à tutela dos interesses públicos difusos, ou, nas palavras de Floriano P. de Azevedo Marques Neto, “no exercício da função administrativa o agente público não pode se esquivar de proteger e fazer prevalecer os interesses socialmente hipossuficientes”²⁵⁴.

Mais uma vez, plenamente aplicável à atuação ministerial, no sentido de que o órgão não pode se dispor do interesse público, como, por exemplo, na condenação de indenização destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por sentença ou no termo de ajustamento de conduta. Significa que o procurador, a princípio, não pode destinar o valor da condenação para outra finalidade a não ser ao FAT, por expressa previsão legal. Entretanto, se o MP ouvir a sociedade, previamente ou após a condenação, poderá destinar a indenização para outra finalidade, como, por exemplo, para hospitais ou entidades sem fins lucrativos que atendem os trabalhadores ou seus familiares. Através de mecanismos de consulta popular (audiência pública, coleta de opiniões através de *blogs* ou

²⁵²COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, cit., p. 247.

²⁵³SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros Ed., 2009. p. 50.

²⁵⁴MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 165.

twitter), a sociedade enumera possíveis entidades sem fins lucrativos ou órgãos públicos que podem receber estas indenizações em espécie ou equipamentos. É a sociedade prejudicada pela conduta lesiva que irá definir onde poderá melhor ser aplicada a indenização devida pelo agente causador. Mas, mesmo nestes casos de consulta popular, até para não haver um desvio de finalidade ou abandono dos interesses públicos, é imprescindível a edição de regras gerais claras pelo Conselho Superior do Ministério Público ou pelo Conselho Nacional do Ministério Público, de parâmetros mínimos para se escolher estas entidades ou órgãos públicos, a par do que já foi objeto de discussão durante a 10ª Sessão Ordinária no ano de 2008, na votação de projeto de Resolução (Processo CNMP nº 0.00.000.000199/2006-70), que iria prever a destinação exclusivamente às entidades sociais e assistenciais, públicas ou privadas, seguindo-se os critérios de alternância e da prioridade da entidade beneficiada, mas que infelizmente não foi aprovada.

Além destes critérios, a Resolução poderia ainda prever outros, como proximidade com a parcela da sociedade lesada, relação temática entre a lesão e a população atingida pelas medidas e o número de pessoas beneficiadas. Entretanto, diante da não edição de Resolução por parte do CNMP e do CSMPT, a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho, no procedimento PGT/CCR/Nº 8002/2008, atendendo sugestão por nós apresentada, decidiu orientar ao Colégio de Procuradores que formem cadastro de possíveis beneficiários a receber verbas decorrentes de multas e indenizações em termos de ajustamento de condutas ou acordos judiciais celebrados perante o MPT, sendo que os beneficiários poderão ser escolhidos ou eleitos após a realização de audiência pública com credenciamento de órgãos e entidades públicas ou privadas que prestem atendimento de cunho social ou assistencial.

Mais uma vez, com base nas lições de Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto²⁵⁵ e Odete Medauar²⁵⁶, podemos afirmar que o interesse público possui três papéis fundamentais para o Ministério Público: instrumento, limite e legitimação do poder.

O interesse público é instrumento de atuação do Ministério Público porque funciona “como instrumento de efetivação do poder político, pois traduz o caráter absoluto

²⁵⁵MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 77-78.

²⁵⁶MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 12. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008. p. 138; *O direito administrativo em evolução*, cit., p. 185-186.

e perpétuo da soberania em supremacia do interesse público que molda as prerrogativas da Administração Pública”²⁵⁷.

O interesse público também tem o papel de limitador da atuação do Ministério Público, pois se aquele define onde, como e por que da sua atuação, ele vincula sua atuação estritamente àquelas hipóteses em que existe o interesse público. Impede que o *parquet* atue no interesse particular ou onde não existe relevância social.

Por sua vez, o interesse público é um elemento de legitimação do poder, “pois serve como fundamento (retórico ou efetivo) da existência e da operacionalização do poder político como um todo e do poder político administrativo em particular”²⁵⁸.

Assim, o papel do interesse público como instrumento e limitador da atuação do Ministério Público é muito importante para delimitar as hipóteses em que existe a necessidade de atuação da Instituição, porém, é no último elemento que se legitima o poder do *parquet*. Se os membros do Ministério Público não foram eleitos e não possuem a legitimação popular para o cargo, é através da defesa do “interesse geral da sociedade”²⁵⁹ ou, como está literalmente previsto no artigo 127 da CF, “na defesa dos interesses individuais e sociais indisponíveis” que ele busca o fundamento do seu poder. Assim, os poderes atribuídos aos membros do Ministério Público visam sempre ao atendimento do interesse público. Somente a busca incessante da supremacia absoluta do interesse público sobre o privado é que irá justificar a atuação do Ministério Público aí incluído, é lógico, o interesse particular dos promotores ou procuradores do trabalho. Ou, nas palavras de Odete Medauar, “O interesse público é a meta a ser atingida mediante o ato administrativo. Elemento típico de ato administrativo, o fim de interesse público vincula a atuação do agente, impedindo a intenção pessoal”²⁶⁰. Em outras palavras, é o princípio da primazia do interesse público sobre o particular. O procurador do trabalho, sendo promotor de justiça, é um órgão de soberania do Estado, e como tal deve ter como norte a vontade popular. Sendo assim, o membro do MP somente pode exercer sua independência funcional se sua atuação for ao encontro do interesse público primário definido pelo povo. Caso contrário, estará

²⁵⁷MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 77.

²⁵⁸MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 78.

²⁵⁹Odete Medauar recorda que a locução interesse geral é empregada no direito francês com a acepção que no direito administrativo brasileiro se atribui a interesse público (*Direito administrativo moderno*, cit., p. 138).

²⁶⁰MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, cit., p. 138.

agindo com “desvio de poder”, esse entendido como a utilização de uma competência em desacordo com a finalidade que lhe preside a Instituição ministerial²⁶¹.

Ao sustentar sua atuação no princípio da independência funcional, o membro do MP deve levar em conta a supremacia do interesse público sobre qualquer outro. Imprescindível ter sempre em mente que o interesse público deve estar acima do interesse corporativo do órgão ou, o que é pior, do interesse particular do membro. Como bem ressalta Fábio Konder Comparato, sacrificar o bem comum do povo ao interesse corporativo do órgão, ou preteri-lo a serviço de uma posição político-partidária, constitui a pior forma de criminalidade que possa ser praticada pelos integrantes do Ministério Público²⁶². Ou, como sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da supremacia do interesse público sobre o de outro particular é princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade, “é a própria condição de sua existência”, sendo que “por exercerem função, os sujeitos de Administração Pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e não o interesse de seu próprio organismo, *qua tale* considerado e muito menos o dos agentes estatais”²⁶³. E complementa o autor, em outro estudo de sua autoria²⁶⁴, que nestes casos haverá desvio de poder, inclusive quando o agente atua com uma falsa concepção do interesse público, pois estará praticando atos que visam objetivos não coincidentes com a vontade popular.

Desta forma, aquele procurador, que sustenta sua posição no princípio da independência funcional, estará agindo com desvio de poder (por omissão) se deixar de atender ao verdadeiro interesse da coletividade: “o agente administrativo pode decidir abster-se de praticar um ato que deveria expedir para correto atendimento do interesse público animado por intuítos de perseguição, favoritismo ou, de todo modo, objetivando finalidade alheia à da regra de competência que o habilitava”²⁶⁵.

Por isso, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Trabalho deve fiscalizar aqueles casos em que procuradores deixam de atender ao interesse público

²⁶¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de Direito Administrativo*, cit., p. 120.

²⁶² COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, cit., p. 255.

²⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Ed., 1995. p. 44 e 47.

²⁶⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de Direito Administrativo*, cit., p. 128-129.

²⁶⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de Direito Administrativo*, cit., p. 134.

definido pela sociedade, sob o falso argumento da independência funcional, quando, na verdade, almejam evitar o cumprimento de suas atribuições. Entretanto, como ressaltado pelo professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, não é fácil comprovar o vício de desvio de poder, principalmente quando o agente procede com insídia, por estar animado dos intuitos de perseguição ou favoritismo, e cercado-se de pretensas justificativas para não executar suas atribuições²⁶⁶.

6. A vinculação do MPT com o interesse público definido pela sociedade: a defesa da democracia direta

A atuação do Ministério Público contemporâneo está intimamente ligada às dimensões dos direitos fundamentais, que seguiram os ideais da Revolução Francesa (1789): liberdade, igualdade e fraternidade. Resumidamente, os direitos fundamentais de primeira dimensão (ou geração²⁶⁷) foram os primeiros a serem reconhecidos por uma Constituição, que tem a finalidade de proteger o cidadão do arbítrio do Estado. São formados pelos direitos civis e políticos, como, por exemplo, o direito à vida, à intimidade, à propriedade, etc. (direitos subjetivos públicos puros). Os direitos de primeira dimensão requerem uma posição de abstenção do Estado, por entender que todos são iguais perante a lei e devem pleitear os seus direitos individualmente, isto é, privilegia a liberdade negativa típica do Estado Liberal. Por outro lado, o atual Ministério Público defende a liberdade individual, a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão, a liberdade de ação, a liberdade de reunião e a liberdade de associação.

Já os direitos fundamentais de segunda dimensão se preocupam com as necessidades básicas do cidadão como ser humano integrante de uma sociedade, isto é, “a satisfação das necessidades mínimas para que se tenha dignidade e sentido na vida

²⁶⁶MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*, cit., p. 134-135.

²⁶⁷Alguns autores, como Paulo Bonavides, preferem o termo *dimensão* ao invés de *geração*: “o vocábulo ‘dimensão’ substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo ‘geração’, caso este último venha a induzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade. Ao contrário, os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia” BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2006. p. 571-572). Deve-se entender que essa classificação dos direitos fundamentais se acumula e não elimina os direitos previstos na geração anterior.

humana”²⁶⁸. Ao contrário dos direitos fundamentais de primeira geração, requerem uma posição ativa do Estado para fornecer condições necessárias mínimas ao ser humano para viver com dignidade e igualdade²⁶⁹. Nestes casos, requer-se uma posição ativa do Ministério Público na defesa da igualdade entre todos e da não discriminação.

Por sua vez, os direitos fundamentais de terceira dimensão se preocupam não apenas com o indivíduo isoladamente ou integrante de uma coletividade determinada, mas com o ser humano participante de toda a humanidade. Isto é, a relação do ser humano com o próximo, “o direito à paz no mundo, ao desenvolvimento econômico dos países, à preservação do ambiente, do patrimônio comum da humanidade e à comunicação integram o rol desses novos direitos”²⁷⁰, também denominados de direitos da fraternidade. Nesta dimensão estão incluídos os direitos transindividuais, caracterizados pelos direitos de solidariedade frente aos novos interesses sociais²⁷¹, os quais, como tratado no capítulo II, são tuteláveis pelo Ministério Público.

Fábio Konder Comparato²⁷² aponta os ideais da Revolução Francesa e, conseqüentemente, estas três gerações de direitos fundamentais como “os grandes valores da vida social” porque nada mais são do que um reflexo da dignidade humana. Por sua vez, J.J. Gomes Canotilho leciona que, além da soberania popular, outra esfera constitutiva da República Portuguesa é a dignidade da pessoa humana, que, como tal, significa que o Estado deve servir ao indivíduo integrante da sociedade²⁷³. Da mesma forma, se a dignidade da pessoa humana é fundamento da República brasileira, e se cabe ao MP a defesa da ordem jurídica, logicamente é dever do *parquet* tutelar a liberdade, a igualdade e a solidariedade (direitos fundamentais).

E atualmente, como aponta Paulo Bonavides, existem os direitos de quarta geração (ou dimensão): o direito à democracia, à informação e ao pluralismo. Direitos estes que devem ser tutelados também pelo Ministério Público, pois é sua missão

²⁶⁸ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 86.

²⁶⁹ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 46.

²⁷⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1994. p. 523.

²⁷¹ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*, cit., p. 46.

²⁷² COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, cit., p. 247.

²⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 224-225.

institucional a defesa do regime democrático e a defesa integral dos direitos fundamentais (constituídos pelos interesses sociais e individuais indisponíveis). Segundo magistério de J.J. Gomes Canotilho, os direitos fundamentais, como elemento constitutivo do estado de direito, “são um elemento básico para a realização do princípio democrático”, ou como também prefere, “os direitos fundamentais têm uma função democrática”²⁷⁴.

Mas hoje em dia a democracia direta somente é possível, como bem ressalta Paulo Bonavides, com a *globalização política*, aliada aos avanços da tecnologia de comunicação:

A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social.

São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder.²⁷⁵

No mesmo sentido, Roberto Amaral prenuncia que a democracia do 3º milênio será universal, pois todos poderão participar ativa e diretamente, em razão dos avanços tecnológicos que permitem a consulta imediata, constante e permanente. Com estes novos instrumentos de participação popular, o autor prevê a dispensa da representação e da delegação da soberania popular; além de impedir a interveniência do poder econômico ou a manipulação dos meios de comunicação de massa²⁷⁶. Temos visto ultimamente (para não dizer há séculos), que a falta de um vínculo permanente entre o povo e seus representantes (seja o Estado ou os sindicatos) tem gerado um distanciamento entre a vontade destes com

²⁷⁴CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 288.

²⁷⁵BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 571.

²⁷⁶AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; Viva a democracia participativa! In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001. p. 49.

os anseios da sociedade²⁷⁷. A ausência de instrumentos eficazes de consulta para definição e execução da vontade popular acaba por divorciar cada vez mais a representação. Mas como adverte Norberto Bobbio, após ressaltar que só o direito pode limitar o poder, “O Estado despótico é o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto encontra-se o Estado democrático, que é o tipo ideal de Estado de quem se coloca do ponto de vista do direito”. Por outro lado, não podemos ser hipócritas em não reconhecer que o ideal de democracia está muito distante da democracia real, porém, é necessário almejar metas a serem conquistadas.

Não sou tão otimista como Roberto Amaral, porém, entendo que os novos instrumentos de comunicação e participação popular irão permitir uma maior interferência do cidadão na atuação do Estado, inclusive no Ministério Público, e um obstáculo (não intransponível) à interferência do poder econômico e concentração da fonte de informação. Partilhamos do entendimento que, através da *globalização* política, é possível que o MP resolva a crise de legitimidade pela qual passa e o conflito existente entre seus objetos tutelados com as outras entidades, instituições e com a sociedade. E o Ministério Público não deve apenas defender a democracia interna existente entre seus membros para definir as metas prioritárias de atuação, planejamento estratégico ou escolha dos seus dirigentes (lista tríplice para escolha do Procurador-Geral do Trabalho e eleição do procurador-chefe), mas a democracia em todas as parcelas e entidades da sociedade, inclusive na defesa da democracia interna dos sindicatos. É o que Norberto Bobbio²⁷⁸ defende como “democracia social”, em que o indivíduo não participa apenas na esfera política, mas também na esfera social. Este é um dos direitos da quarta dimensão em que o MPT deve centralizar esforços, pois afinal de contas a soberania popular é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Não existe democracia sem participação do cidadão, pois a soberania popular é a expressão da vontade popular, produzida por representação ou diretamente. Como vimos nos capítulos anteriores, a democracia somente será concretizada se o cidadão participar ativamente e sem entraves na construção e definição da vontade do Estado e do Ministério Público. Posição, no particular, também compartilhada por Roberto Amaral, quando afirma que “o regime será tanto mais democrático quanto tenha desobstruído canais, obstáculos, óbices, à livre e direta manifestação da vontade do

²⁷⁷ TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O povo e o poder: o conselho do planejamento nacional*, cit., p. 112.

²⁷⁸ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*, cit., p. 155-156.

cidadão”²⁷⁹ ou, como sustenta Norberto Bobbio²⁸⁰, quando afirma que o principal indicador do desenvolvimento democrático de um país não é mais o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto.

Ora, cria-se uma segurança jurídica a todos os órgãos, cidadãos, entidades e empresas, ao saberem de antemão o interesse público definido pela sociedade e que deve ser tutelada pelo MPT. Da mesma forma, a definição prévia ou balizas mínimas do interesse público ajudam a sistematizar e a organizar o funcionamento do próprio Ministério Público do Trabalho.

E essa definição prévia do interesse público definido pela sociedade, se bem aplicada, não engessa a atuação da Instituição e nem ofende o princípio da independência funcional do membro do MPT, pois da mesma forma que ele deve atuar no estrito cumprimento da lei, deve acima de tudo atuar no estrito cumprimento do interesse público definido pelo próprio cidadão. O órgão do Ministério Público, como defensor do regime democrático e ordem jurídica, sem dúvida deve respeitar a lei, porém, como defende José Afonso da Silva, Estado Democrático de Direito

significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos.

Assim, se o procurador entender que não existe fundamento para atuar naquele caso concreto, sua decisão será necessariamente reavaliada pela Câmara de Coordenação e Revisão, atribuição delegada pelo Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho. A atuação do *parquet* deve ser disciplinada pelo interesse popular, inclusive porque gera uma segurança à sociedade. Como aponta Luis Roberto Proença,

²⁷⁹ AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; Viva a democracia participativa!, cit., p. 48.

²⁸⁰ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política, cit., p. 157.

Uma Instituição que funcione de forma fragmentária e desarticulada deixa de aproveitar o seu potencial de organização; deixa de colher as vantagens daquilo que já se denominou de ‘litigante habitual’, isto é, de uma organização que acumule conhecimentos e experiências na defesa de determinados interesses, articulando seus recursos de forma profícua e ordenada. Neste sentido, é benéfico aos interesses da sociedade que cada um dos membros do Ministério Público atue afinado com os objetivos fundamentais da Instituição, a fim de que a atuação desta resulte em alterações perceptíveis da realidade social²⁸¹.

Por outro lado, esta regra deve ser aplicada no caso concreto, como, por exemplo, verificar se no procedimento investigatório em que atua está presente aquele interesse público definido pela sociedade. Assim, se a sociedade entender que o Ministério Público do Trabalho deve atuar nos casos de trabalho escravo, o membro do MPT, ao investigar uma fazenda, irá apurar se aqueles trabalhadores possuem liberdade de ir e vir; ele não poderá deixar de atuar por entender que não há relevância social, pois a própria sociedade, através de mecanismos de consulta popular que veremos a seguir, assim definiu a sua relevância. Da mesma forma, não é o procurador do trabalho ou a Câmara de Coordenação e Revisão do MPT quem irá definir a partir de quantos lesados há relevância social, mas a sociedade é quem definirá as matérias, números de pessoas atingidas ou segmento econômico que enseja uma atuação do Ministério Público do Trabalho.

Conclui-se, portanto, que a partir do momento em que o interesse público é definido pela sociedade, o membro do MPT não tem o poder de decidir se atuará ou não naquele caso concreto; apenas tem a faculdade na escolha dos meios a efetivar o interesse público e sempre fundamentar sua decisão, pois, como defende o jurista italiano Roberto Scarciglia, a motivação dos atos dos poderes públicos está vinculada ao controle social:

L'affermarsi del principio della motivazione degli atti dei pubblici poteri rendeva, infatti, possibile da parte dei cittadini un controllo sulla attività dell'amministrazione, tenuto fossero inefficaci a garantire la pubblicità dei suoi atti. Oggi si potrebbe considerare che ove gli atti non sufficientemente motivati, sarebbero, forse, gli strumenti di conoscenza, che il legislatore mette a disposizione del cittadino. È inutile, infatti, conoscere un documento in mano pubblica, ove, poi, non venisse consentito a coloro che debbano tutelare proprie posizioni soggettive di comprendere se la scelta dell'amministrazione sia ragionevole o in che misura si sia pervenuti a una certa decisione amministrativa o ad una

²⁸¹PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*, cit., p. 153-154.

ponderazione, che privilegia un interesse, un valore, rispetto ad un altro.²⁸²

7. Os novos instrumentos tecnológicos para a ampliação da participação popular na definição do interesse público

Entretanto, hoje em dia, em que encontramos a sociedade cada vez mais fragmentada, com pluralismo de ideologias e surgimento de movimentos sociais, tais como sindicatos, associações de moradores, associações de defesa dos consumidores, organizações não governamentais e outros corpos intermediários, além da crescente separação entre o interesse do Estado e da sociedade, fica mais claro ainda a importância dos instrumentos de participação popular para definir o interesse público a ser tutelado pelo Ministério Público e pelo Estado, diante da heterogeneidade da sociedade.

O Estado, pressionado pela sociedade como um todo, e através dos grupos socialmente organizados, tem encontrado dificuldades para atender às demandas sociais cada vez maiores. Os recursos são limitados e os anseios sociais ilimitados, fazendo com que o Estado priorize as demandas sociais mais urgentes, pois, como aponta Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto²⁸³, a pressão pelo atendimento das demandas sociais pelos indivíduos cada vez mais organizados tende a se ampliar e fortalecer, o que se agrava ainda mais em razão da escassez de recursos: a) as demandas são crescentes, em face do contínuo aumento das expectativas sociais; b) gradualmente mais complexas e contraditórias; e c) existe a impotência do Estado em responder às demandas sociais, quer por exiguidade de recursos, quer por inadequação dos procedimentos utilizados. E diante do fato de a demanda social ser maior que a possibilidade de atendimento pelo Estado, ninguém melhor que a sociedade para priorizar os interesses a serem contemplados.

Mais uma vez, como já por diversas vezes tratado, os institutos de participação popular assumem papel imprescindível, não apenas na fase de execução, mas na fase decisória do ato administrativo. O cidadão delibera ou determina como a administração pública deve atuar, mas mesmo assim não substitui a administração pública. Existe, como

²⁸² SCARCIGLIA, Roberto. *La motivazione dell'atto amministrativo: profili ricostruttivi e analisi comparatistica*. Milano: Giuffrè, 1999. p. 50.

²⁸³ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 117.

assevera Marcos Augusto Perez, “uma *estruturação* aberta do processo de construção da decisão administrativa, de modo a possibilitar ao cidadão exercer, como que em devolução, os poderes que ele próprio delegou constitucionalmente à Administração”²⁸⁴. É a retomada da democracia direta.

Mas como que a sociedade, cada vez maior e mais heterogênea, pode exercer a sua soberania, sem precisar se socorrer de seus representantes e melhor exercer a democracia direta? Através de instrumentos de participação popular direta, como os definidos na Constituição Federal: plebiscito, referendo, iniciativa popular de projeto de lei e outros.

Contudo, além destes e em que pese haver, em alguns casos, necessidade de regulamentação da participação popular (estatuto da cidade, proposta de lei de iniciativa popular, participação dos trabalhadores na gestão e lucros da empresa, orçamento participativo, entre outros), partilhamos do entendimento de que existe a aplicabilidade direta e imediata do princípio da democracia, em seu núcleo essencial²⁸⁵, não havendo necessidade de previsão constitucional de formas de participação direta na atuação e definição de interesse público a ser tutelado pela Administração Pública, e, conseqüentemente, pelo Ministério Público.

Mas não basta afirmar que no regime democrático defendido pelo MPT e na definição do interesse público deve haver a participação cidadã, mas de que forma esta participação é efetivamente realizada, nesta entendida a liberdade e mecanismos pré-estabelecidos e abertos a todos aqueles legitimados a participar (categoria de trabalhadores, residentes em determinada cidade, etc.). Democracia entendida como “a forma de governo na qual o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos pré-estabelecidos como a regra da maioria”²⁸⁶. E os instrumentos de participação popular, que também podemos denominar de canais de comunicação da sociedade, são capazes de estimular a participação dos cidadãos e a incrementar uma cultura democrática,

²⁸⁴PEREZ, Marcos Augusto. *Institutos de participação popular na administração pública*, cit., p. 118.

²⁸⁵FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico, cit., p. 195-196.

²⁸⁶UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 96.

incentivando a troca de ideias e informações entre representantes e representados, entre o cidadão e as Instituições que defendem o interesse público.

Mas para a democracia participativa é imprescindível que: a) para a tomada de decisão devem participar todos (ou serem todos convidados) os potenciais destinatários das decisões ou, na impossibilidade da participação de algum membro, o seu representante; b) a tomada de decisão deve ser o resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes que, durante a discussão, devem respeitar os critérios de imparcialidade e de racionalidade²⁸⁷. Conclui-se, portanto, que a sociedade deve passar por um amadurecimento político, no sentido de melhorar os mecanismos de comunicação, informação e educação, para possibilitar a participação do maior número possível de pessoas informadas.

Somente com a educação do povo e com os avanços tecnológicos será possível um maior intercâmbio de ideias e informações entre as pessoas, fazendo com que parcela cada vez maior da sociedade possa efetivamente participar das decisões e fiscalização dos atos das Instituições Públicas, pois, como adverte Pedro Salazar Ugarte,

a capacidade da democracia para produzir verdades morais (decisões justas e corretas) depende da participação ativa e refletida dos cidadãos durante o processo deliberativo e na tomada das decisões. A participação é a fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia e, por isso mesmo, representa o valor político de maior grau²⁸⁸.

Por isso, podemos concluir que, quanto maior a participação, melhor a democracia; seja a participação popular para a democracia do estado, como a participação interna do MPT, que reforça a democracia institucional. É colocar as novas ferramentas de comunicação contemporânea a serviço da democracia direta, como defende Pierre Lévy: “o uso socialmente mais rico da informática comunicacional consiste, sem dúvida, em fornecer aos grupos humanos os meios de reunir suas forças mentais para constituir coletivos inteligentes e dar vida a uma democracia em tempo real”²⁸⁹.

E os novos avanços tecnológicos realizam uma transformação nos principais instrumentos de participação política que estão ao alcance do Ministério Público e que

²⁸⁷UGARTE, Pedro Salazar. *Que participação para qual democracia?*, cit., p. 98.

²⁸⁸UGARTE, Pedro Salazar. *Que participação para qual democracia?*, cit., p. 98-99.

²⁸⁹LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edições Loyola, 1998. p. 62.

permitem a definição do interesse público: a audiência pública e o debate e pesquisa de opinião pública.

Audiência pública

Com relação a audiência pública, não existe nenhuma norma que obrigue a sua realização pelo Ministério Público, ao contrário da previsão constitucional prevista no artigo 58, § 2º, e de normas infraconstitucionais que obriguem a realização de audiências públicas, como nos casos das licitações e contratos (Lei nº 8.666/1993), responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2000).

Por sua vez, podemos conceituar audiência pública como um instituto de participação popular à disposição do Ministério Público, que consiste em uma sessão pública aberta a todos os interessados, podendo ser convocados ou convidados a participar sobre tema anteriormente definido. Podemos também definir audiência pública como instrumento de aperfeiçoamento da legitimidade²⁹⁰ e de gestão democrática, por meio da participação do cidadão e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e fiscalização periódica das atribuições do Ministério Público. A audiência pública tem finalidade de mão dupla: o Ministério Público passa dados e informações; e o cidadão transmite opiniões, dados e informações para a atuação do *parquet*. A audiência pública está vinculada ao princípio pelo qual toda pessoa tem o direito de ser ouvida sobre matéria na qual esteja em jogo seu interesse²⁹¹. Verifica-se, assim, que a audiência pública é um instrumento imprescindível do regime democrático, pois proporciona “o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, decorrente da exposição de tendências, preferências e opções, por parte da população, que devem conduzir as decisões e a atuação do Poder Público a uma maior aceitação social”²⁹², em outras palavras, o cidadão toma parte da decisão sobre a coisa pública ao ter voz e voto durante a audiência pública promovida pelo Ministério Público.

Sobre este último aspecto, é bom frisar que todos os participantes devem ter pleno conhecimento sobre o tema que será tratado na audiência pública, mesmo que de

²⁹⁰MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 205.

²⁹¹FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas, cit., p. 343.

²⁹²FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas, cit., p. 343.

forma genérica, como, por exemplo, ouvir os presentes sobre a importância do combate ao trabalho escravo. A divulgação do tema, além de possibilitar que os participantes possam estudar o assunto com antecedência a fim de se prepararem para realizar as intervenções, está ligada ao princípio da publicidade que rege a administração pública e o direito da ampla defesa. Por sua vez, mesmo que não existam procedimentos estipulados por lei, entendo que a audiência pública deve ter regras previamente divulgadas, a fim de possibilitar a participação de todos os presentes, tais como possibilidade de formulação de perguntas, tempo de exposição de cada expositor e se será extraído algum documento ou celebração de termo de ajustamento de conduta.

A audiência pública deve ser presidida por um membro do MP, que deve instalar a sessão e encerrá-la, dar a palavra aos interessados e conduzir a audiência nos termos das regras anteriormente previstas, mesmo que algumas definidas no início da sessão pública. Esta autoridade, como defende Marcos Augusto Perez, deve respeitar três princípios básicos: abertura, lealdade e imparcialidade, assim entendidas:

A autoridade deve estar aberta à opinião popular e, por outro lado, abrir-se aos participantes, dando-lhes todas as informações necessárias, sanando todas as suas dúvidas; deve ser leal, preservando as regras do debate, possibilitando a ampla participação de todos e deve, por fim, ser imparcial, isto é, deve se portar como o magistrado se portaria no processo judicial, possibilitando que os debatedores contendam com igualdade de armas.

A audiência pública pode ser realizada com a presença física das pessoas no mesmo ambiente ou através das teleconferências, e serve para transmissão de informações à sociedade sobre temas relevantes e que possam auxiliar o cidadão na definição do interesse público.

Mas ao lado das audiências públicas, que possuem caráter apenas opinativo e não vinculante, nada impede que ela seja marcada e estipulado que as decisões nela tomadas, pela maioria, serão acatadas pelo Ministério Público. Como exemplo, pode-se realizar audiências públicas para definição de instituições beneficentes ou órgãos públicos que receberão verbas ou equipamentos provenientes de indenizações ou multas originadas pelo descumprimento de termos de ajustamento de condutas ou de sentenças transitadas em julgado em sede de ações civis públicas; escolha de municípios e regiões que irão abrigar

Procuradorias do Trabalho em Municípios; princípios e regras para definição da relevância social ou interesse público nas matérias de atuação do *parquet* trabalhista, etc.

Assim, além das audiências públicas convocadas para melhor instruir procedimentos investigatórios ou colher dados e opiniões dos interessados, existem as audiências públicas vinculativas, em que o Ministério Público fica vinculado ao decidido nestas audiências públicas. Estas servem para estimular a participação da sociedade na tomada das decisões do Ministério Público do Trabalho.

Debate e pesquisa de opinião pública

Sobre os institutos da coleta de opinião (pesquisa de opinião pública), debate público e audiência pública, Diogo de Figueiredo Moreira Neto definiu cada um de forma muito didática. Sobre coleta de opinião ou pesquisa de opinião pública, definiu como um processo de participação aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, pelo qual os participantes exercem o direito de manifestar sua **opção**, orientadora ou vinculativa, com vistas à melhor decisão do Poder Público. Com relação ao debate público, conceituou como um processo de participação aberto a indivíduos e grupos sociais determinados, pelo qual o cidadão tem o direito de confrontar suas opiniões, razões e opções com os outros participantes, inclusive membros integrantes do Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa²⁹³. Por sua vez, conceituou audiência pública como um instrumento administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, pela qual os cidadãos exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual²⁹⁴.

E a pesquisa de opinião pública é uma realidade no MP, como demonstra a pesquisa que a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP encomendou ao IBOPE e que foi realizada em fevereiro de 2004, para avaliar a imagem do MP junto à população e definir quais as prioridades de atuação. A pesquisa concluiu que o Ministério Público é a quarta instituição com maior credibilidade (58%), superada apenas

²⁹³MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 213.

²⁹⁴MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 204.

pela Igreja Católica (74%), Forças Armadas (73%) e Imprensa (72%), que ficaram tecnicamente empatadas em primeiro lugar.

Entretanto, estas pesquisas de opinião pública tradicionais não permitem o aprofundamento das ideias e a interação dos entrevistados, pois, em regra, o consultado apenas deve responder a questões simplistas postas pelos formuladores dos questionários, quando não, na maioria das vezes, a “sim”, “não” ou “nenhuma das alternativas anteriores”.

Dá a importância de introduzir os debates nas pesquisas de opinião pública, de forma que o entrevistado possa contribuir na elaboração, aperfeiçoamento e nas ideias discutidas. Assim, através do debate popular e da pesquisa de opinião pública, o Ministério Público do Trabalho pode conhecer melhor a sociedade, seus anseios e suas necessidades para melhor desempenhar suas atribuições. E estes instrumentos fazem parte da democracia, pois como enfatiza Regina Maria Macedo Nery Ferrari,

em uma Democracia é necessário que a opinião da maioria seja o resultado de uma ampla discussão da qual a minoria também participe, na medida em que nada mais é do que uma técnica para a tomada de decisões, com vista ao interesse geral, e é por isto que a formação da opinião pública deve ser garantida pelo respeito à liberdade²⁹⁵.

Conclui-se, assim, que o mais relevante não é quem tutela o interesse público (Estado, Ministério Público, Organização Não Governamental, Sindicato, etc.), mas o instrumento através do qual se chega à definição do interesse público, pois os agentes sempre devem estar a serviço dos verdadeiros detentores do poder, os cidadãos.

Por sua vez, os instrumentos de participação política são importantes, mas não basta existir a sua previsão, é fundamental a motivação para a efetiva participação, que somente irá ocorrer com o amadurecimento da sociedade. A existência de grupos influencia a participação, o indivíduo se sente fortalecido e um dá força ao outro. É o elemento psicológico da existência em sociedade. Como ressalta Diogo de Figueiredo Moreira Neto,

²⁹⁵FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas, cit., p. 326.

se o homem não se interessa pela política (atitude apática), se não quer dela participar (atitude abúlica) ou se não se sente com condições de poder fazê-lo (atitude acrática), a democracia fica irremediavelmente sacrificada. De nada valem estarem admitidos e abertos os canais institucionais de participação, pois, nesses casos, como tão bem advertiu HAROLD D. LASSWELL, ‘a falta de interesse no poder abandona a sociedade aos exploradores egocêntricos da fragilidade humana’²⁹⁶.

Logo, imprescindível a real participação do cidadão na definição do interesse público através de mecanismos idôneos, e o conseqüente acompanhamento na implementação e fiscalização da sua aplicação.

COMUNICAÇÃO EM REDE: as novas tecnologias da informação e comunicação

Os debates públicos e as pesquisas de opinião pública encontraram um importante aliado que surgiu com a revolução da tecnologia da informação e da “sociedade em rede”²⁹⁷: a “comunicação em rede”.

Entendemos que a “comunicação em rede” é a forma mais democrática e moderna de participação popular, pois privilegia os dois princípios fundamentais democráticos (o da soberania popular e a participação do povo no poder) e os dois valores da democracia (a liberdade e a igualdade)²⁹⁸. A comunicação em rede é uma arquitetura de rede que não é controlada por ninguém e nem por qualquer entidade, onde não existe a concentração do poder de informação; as pessoas opinam e votam livremente, segundo sua livre consciência; a comunicação em rede, na nossa visão, é uma forma de organização e intervenção descentralizada de pessoas integradas em rede pela *internet*. Como Manuel Castells aponta, “as novas tecnologias da informação estão integrando o mundo em redes globais de instrumentalidade”²⁹⁹, sendo que este tipo de comunicação pode ser composto por milhares de pessoas autônomas e com inúmeras maneiras de conexão.

²⁹⁶MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade*, cit., p. 11.

²⁹⁷CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 11. ed. Tradução Roneide Venâncio Majer: São Paulo: Paz e Terra, 2008. v. 1.

²⁹⁸SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 133-136.

²⁹⁹CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*, cit., p. 57.

Em outras palavras, é uma rede de comunicação horizontal e pode ser operacionalizada através da internet, celular, postos eletrônicos ou TV digital, seja através de mensagens eletrônicas (*e-mail*), votação eletrônica, *blogs* ou *twitter*. A comunicação em rede é típica da “sociedade em rede” em que vivemos, entendida esta, como descreve Manuel Castells, motivada pela revolução da tecnologia de informação, globalizada, e uma “virtualidade real construída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado”, “que penetra em todos os níveis da sociedade” e que “está sendo difundida em todo o mundo, do mesmo modo que o capitalismo industrial e seu inimigo univitelino, o estatismo industrial, foram disseminados no século XX”³⁰⁰. A comunicação em rede viabiliza o acesso livre à informação plúrima, estimula o debate e facilita a participação do cidadão.

Afinal de contas, cada vez mais temos a plena convicção de que mídia eletrônica a serviço do povo é um dos mais importantes instrumentos de exercício do poder soberano (artigo 1º, parágrafo único da CF), pois é possível através dela obter informações das mais variadas fontes, formar sua própria convicção, definir políticas públicas e fiscalizar os seus representantes. Segundo Manuel Castells, ao analisar os resultados de pesquisas realizadas nos Estados Unidos da América, o controle popular é muito mais eficiente com a mídia eletrônica: “e porque o governo depende de reeleições, ou eleições para um posto mais elevado, o próprio governo fica também dependente da avaliação diária do impacto potencial de suas decisões sobre a opinião pública, mensurado por meio de pesquisas de opinião, grupos de teste e análises de imagem”³⁰¹. E esse debate público, associado à participação de inúmeros cidadãos que disponibilizam o seu conhecimento, gera, o que Pierre Lévy denomina, a inteligência coletiva: “Ninguém sabe tudo, todos sabem alguma coisa, todo o saber está na humanidade. Não existe nenhum reservatório de conhecimento transcendente, e o saber não é nada além do que o que as pessoas sabem”³⁰². Isto é, cada participante colabora com seu conhecimento, por menor que seja, sobre determinada matéria, possibilitando transmitir o conhecimento humano de uma forma

³⁰⁰ CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. 5. ed. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2006. v. 2, p. 17. (Série A era da informação: economia, sociedade e cultura).

³⁰¹ CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*, cit., p. 370.

³⁰² LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*, cit., p. 29.

extraordinariamente rápida e a ampliar suas potencialidades de maneira recíproca, como ocorre hoje com a *Wikipedia* ou com o *Meme*³⁰³.

E esta comunicação em rede está em plena consonância com o artigo 220 da Constituição Federal, que garante toda e qualquer manifestação do pensamento, da criação, da expressão e informação, sob qualquer forma, processo ou veículo de comunicação, desde que, lógico, respeitada a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF), a não discriminação (artigo 3º, IV, CF) e os direitos e garantias fundamentais (artigo 5º). Da mesma forma, o parágrafo 1º do artigo 220 proíbe qualquer restrição ao direito de informação, e o seu parágrafo 2º veda qualquer tipo de censura ideológica, política e artística, elevando a liberdade de opinião e manifestação como uma das garantias do Estado Democrático de Direito. E para complementar e assegurar a liberdade de opinião e liberdade dos meios de comunicação, a Constituição Federal proíbe que os meios de comunicação sejam, direta ou indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio (artigo 220, § 5º).

A comunicação em rede, instrumento das novas mídias, possibilita o exercício da democracia direta e permanente, além de permitir uma participação do cidadão na definição e implementação do interesse público e na execução do poder político, como bem defende Márcia Yukiko Matsuuchi Duarte:

O desenvolvimento cada vez mais célere dos meios de comunicação (novas tecnologias e a revolução digital) influencia na remodelação da esfera política, seja transformando os padrões do discurso político, as relações entre representantes e representados, o acesso do cidadão aos vários nichos de poder, a desmistificação dos líderes políticos, as mudanças dos conceitos de tempo e espaço, de organização da vida social e, principalmente, na percepção do mundo e de uma nova realidade midiática.³⁰⁴

E adiante constata

É fato que a comunicação e as novas tecnologias da informação têm influenciado decisivamente o processo de transformação da sociedade brasileira, em especial o estabelecimento de uma nova cultura política,

³⁰³ *Wikipedia* é uma enciclopédia multilíngue digital escrita em colaboração pelos seus leitores, com mais de 325 milhões de visitantes por mês. *Meme* é uma ferramenta com mecanismos para troca simples e rápida de fotos, vídeos, textos e áudio entre os usuários, além das pessoas poderem fazer comentários ou responder àqueles que inserem o material.

³⁰⁴ DUARTE, Márcia Yukiko Matsuuchi. Comunicação e cidadania. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 96.

que propugne pela participação política baseada na conscientização e não simplesmente no dever cívico do voto.³⁰⁵

Mas essa tecnologia tem que ser colocada a favor da ampla e livre participação popular, pois, como sustenta Manuel Castells,

A habilidade ou inabilidade de as sociedades dominarem a tecnologia e, em especial, aquelas tecnologias que são estrategicamente decisivas em cada período histórico, traça seu destino a ponto de podermos dizer que, embora não determine a evolução histórica e a transformação social, a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico³⁰⁶.

A comunicação em rede deve ser livre, sem qualquer ingerência para controlar a informação; os poderes constituídos (Executivo, Legislativo, Judiciário e o MP) devem tutelar a independência e possibilitar a comunicação livre da população. Por isso, defendemos o exercício do direito de “antena”, em que a sociedade terá o acesso livre ao rádio, televisão e internet, para introduzir dados, opiniões e informações sem qualquer filtragem sobre eles; as organizações sociais devem poder utilizar-se de todos os meios de comunicação para a defesa dos seus interesses e para poder educar a sociedade; as fontes de informações não podem sofrer qualquer censura prévia; a sociedade não pode ter acesso apenas às informações produzidas e previamente selecionadas por grupos de interesses sociais e econômicos; e o acesso à eletricidade e à Internet banda larga tem que ser universal, como inclusive defende o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no seu Plano Nacional de Banda Larga, que pretende levar, até 2014, acesso à internet para todas as regiões brasileiras, com uma meta de 30 milhões de acessos à internet pela rede fixa e 60 milhões por rede móvel³⁰⁷. Entretanto, em que pese o rápido crescimento da banda larga no país, ela ainda é inacessível para a grande parte da população, seja pelo preço ou pela cobertura da rede. Em pesquisa realizada pela consultoria IDC e publicada pelo jornal O Estado de São Paulo³⁰⁸, houve 10,965 milhões de acessos de banda larga no primeiro semestre de 2009, um crescimento de 25,6% em relação ao mesmo período de

³⁰⁵DUARTE, Márcia Yukiko Matsuuchi. Comunicação e cidadania, cit., p. 102.

³⁰⁶CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura, cit.

³⁰⁷Informações obtidas no endereço eletrônico do Ministério das Comunicações, acessado em 24 nov. 2009.

³⁰⁸Caderno de Economia, 13/12/2009, p. B16.

2008. Assim, constata-se que, apesar da grande falta de acesso a banda larga, a população brasileira está paulatinamente sendo incluída nos meios de comunicação digitais.

E o Ministério Público, como defensor do regime democrático e do princípio da isonomia, deve buscar a efetiva democratização da mídia, de forma que as diversas fontes de informação cheguem à sociedade; deve defender a aprovação de uma nova lei sobre concessões, permissões e controle, a fim de que os canais de comunicação sejam realmente públicos, “sem o qual jamais haverá Democracia e, em conseqüência, cidadania ativa”³⁰⁹. O cidadão tem que ter **voz** ativa, a fim de projetar livremente suas opções e seu próprio destino; ele deve definir e influenciar diretamente o interesse a ser tutelado pelo Estado, Ministério Público e pelos seus representantes. Pois, afinal de contas, a democracia proporciona a participação do povo na organização e exercício do poder político, mesmo que não seja de forma unânime³¹⁰. Existem diversos casos que confirmam que a moderna tecnologia da *internet* assegura a liberdade de imprensa e de opinião, ajuda a aprofundar investigações e defende a democracia³¹¹.

Como defende Manuel Castells, “embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social”. Contudo, a comunicação em rede inaugura o que podemos chamar da terceira revolução da comunicação: a primeira, com a invenção da tipografia (caracteres móveis), no século XV, possibilitou a multiplicação do mesmo escrito, permitindo informar inúmeras pessoas, em curto espaço de tempo e em diversos lugares simultaneamente, sobre os mesmos fatos, possibilitando a edição de livros, jornais e periódicos; a segunda onda da revolução da

³⁰⁹SARAIVA, Paulo Lopo. A comunicação social na Constituição Federal de 1988. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001. p. 415.

³¹⁰FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas, cit., p. 326.

³¹¹O jornal O Estado de São Paulo publicou matéria relatando que a empresa petrolífera *Trafigurar* impediu que o jornal *The Guardian* veiculasse notícias sobre a participação dela na contaminação de 30 mil residentes e na morte de pelo menos 17 pessoas provocadas pelo despejo de 500 toneladas de lixo tóxico na Costa do Marfim. Com a proibição da divulgação da catástrofe, o editor do jornal britânico encaminhou mensagem ao *twitter*, que foi acessada por diversas pessoas, que ajudaram a aprofundar a investigação e a reproduzir notícias sobre o acidente. Em poucos dias, em razão de a história ter sido difundida por outros sites da mídia tradicional e do efeito negativo da empresa na opinião pública, a empresa voltou atrás na sua posição e autorizou o jornal a divulgar os fatos (02/11/2009, p. L6). Outro caso já citado refere-se à criação do *blog* pela Promotoria do Patrimônio Público e Social do Ministério Público de São Paulo, onde os usuários do transporte público da cidade de São Paulo podem auxiliar na investigação sobre a qualidade do transporte público. Existe também a “cidade digital” de Amsterdã, Holanda, onde governo e diversas

comunicação foi a invenção da técnica de emissão de ondas hertzianas, que possibilitou a transmissão simultânea da voz, para alcançar milhões de pessoas, inclusive analfabetos e deficientes visuais³¹². A terceira revolução de comunicação, e que possibilitou a inauguração da era da comunicação global, foi a internet³¹³. Como lembra Fábio Konder Comparato³¹⁴,

Em suma, as vias de comunicação evoluíram no sentido de uma conjugação de veículos e técnicas, para criar uma rede complexa e global, que conglomerava empresas de produção da comunicação (imprensa, rádio, televisão, cinema), empresas de distribuição dos produtos, a indústria da informática ou computação eletrônica (compreendendo *hardware* e *software*) e o vasto setor de telecomunicações, inclusive por via de satélites espaciais.

E conclui:

A *Internet*, em particular, representou uma verdadeira revolução comunicativa.

E esta terceira revolução da comunicação vem concomitantemente com a quarta dimensão dos direitos fundamentais, que é, como vimos acima, o direito à democracia, à informação e ao pluralismo. A nova sociedade está organizada em torno de redes globais de comunicação, em que vários grupos de interesses participam, mas que devem ter livre acesso a postarem informações, isto é, o poder de informação não pode mais ficar restrito a grupos de interesses econômicos ou sociais. Mas o acesso livre não significa apenas ter liberdade de postar informações ou ter acesso ao equipamento de informática, pois em um país de extensão continental e diferenças sociais e econômicas tão marcantes, isto seria *letra morta*. Da mesma forma, não basta a simples conexão técnica à *internet*, ao equipamento de *hardware* ou ao produto de *software* (que por sinal estão cada vez mais baratos e com a ajuda de financiamentos do Governo), nem mesmo apenas a um

associações de moradores podem difundir informações, organizar conferências, fóruns de discussão e debates sobre os problemas locais.

³¹²Hoje é possível, através da utilização do chamado sintonizador de rádios *online*, ter acesso a mais de 11 mil rádios do mundo todo.

³¹³COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001. p. 154. ZUFFO, João Antônio. *A sociedade e a economia no novo milênio: os empregos e as empresas no turbulento alvorecer do século XXI*, livro 1: a tecnologia e a infossociedade. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 2-4.

³¹⁴COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa, cit., p. 154.

“acesso ao conteúdo” (informações ou conhecimentos difundidos por especialistas). Mas a uma conexão rápida³¹⁵, amplamente difundida entre toda a sociedade (universalização de equipamentos e infraestrutura) e a possibilidade de introduzirem notícias e informações no sistema de comunicação, isto é, uma verdadeiramente liberdade de opinião e voz. Mas, sem dúvida, a inclusão digital passa necessariamente pela inclusão social e econômica.

E esta inclusão digital, associada à inclusão social e econômica, será facilitada com a fusão da *internet* com a TV digital interativa e os celulares, possibilitando uma maior difusão em todo o território nacional, onde existem mais televisores e celulares do que geladeiras e outros equipamentos de primeira necessidade. Em data não muito distante, por volta de 1997, ter acesso a uma linha telefônica era privilégio só para as classes sociais A e B, que inclusive possuíam como investimento e eram obrigadas a incluir na relação de bens da Declaração de Imposto de Rendas de Pessoa Física. Uma linha telefônica, neste período, atingia no câmbio paralelo, em São Paulo, o valor de US\$ 10 mil, sendo que hoje (2009) para se ter uma linha de telefone na mesma cidade paga-se apenas a tarifa de habilitação no valor de R\$ 112,44 e uma mensalidade no valor de R\$ 40,35, sendo que a instalação e o funcionamento da linha ocorre no prazo de até 10 dias. Em 1998, havia no Brasil 24,5 milhões de acessos telefônicos (fixos e móveis) e 5,2 milhões de celulares em serviço e 14 telefones para cada 100 habitantes. Em 2009, esses números saltaram respectivamente para 207 milhões de acessos telefônicos, aproximadamente 170 milhões de celulares e 107 telefones por 100 habitantes³¹⁶.

Atualmente, como lembra Pierre Lévy, a televisão é o terminal de um dispositivo de comunicação que funciona segundo o esquema de “um” para “todos”, ou seja, a mensagem parte de um centro único para atingir inúmeros receptores separados

³¹⁵Edileuza Soares, do IDG Now!, anunciou, no dia 23 de novembro de 2009, aos seus seguidores do *twitter*, que a empresa norte-americana Ruckus Wireless lançou uma nova tecnologia de acesso banda larga sem fio à *Internet*, com valor reduzido para as conexões e para atender especialmente usuários que estão em áreas carentes de infraestrutura. Trata-se do sistema Wireless Broadband Access (WBA), baseada em Wi-Fi, que já está disponível aos provedores brasileiros e que poderão oferecer acesso rápido por cerca de R\$ 30,00 por mês. A autora da notícia também informou que já existem estudos para oferecer o serviço de acesso à *Internet* banda larga sem fio com o modelo pré-pago, modelo de negócio muito difundido com os celulares.

³¹⁶Afirmção do consultor Ethevaldo Siqueira publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, 13/12/2009, p. B16, e notícia publicada pelo mesmo jornal no dia 16/12/2009, p. B15. Por outro lado, pesquisa realizada pelo IBGE, e divulgada no sítio IBGE.gov, revela que 86 milhões de pessoas tinham telefone celular em 2008, o que corresponde a 53,8% dos brasileiros. De qualquer forma, e independentemente da disparidade entre os dados anunciados, é fácil hoje em dia constatar que quase todo mundo possui ao menos um celular e que as pessoas mais humildes possuem os pré-pagos e às vezes até mais de um celular; que os mais jovens não ligam mais para os números residenciais de seus amigos, mas diretamente para os celulares; estima-se que 82% do mercado de telefonia móvel é formado por telefones celulares pré-pagos.

entre si. Já o telefone é o terminal de um dispositivo de comunicação estruturado pelo esquema de rede “um” para “um” ou, em alguns aparelhos mais modernos, em sistema de teleconferências limitadas (até quatro pessoas simultâneas). Mas não é difícil prever uma revolução com a invenção da TV digital interativa, como projeta Pierre Lévy:

Não é absurdo conceber que, daqui a alguns anos, todos os lares possam igualmente estar equipados de terminais (ou *cibergates* ou portas de redes digitais de comunicação interativa) de um dispositivo de comunicação segundo um esquema em *espaço* todos/todos. Os cidadãos poderiam participar de uma administração sociotécnica de um novo tipo, permitindo a grandes coletividades comunicar-se entre si em tempo real. O *ciberespaço cooperativo deve ser concebido como um verdadeiro serviço público*. Essa ágora virtual facilitaria a navegação e a orientação no conhecimento, promoveria trocas de saberes, acolheria a construção coletiva do sentido, proporcionaria visualização dinâmica das situações coletivas, permitiria, enfim, a avaliação por múltiplos critérios, em tempo real, de uma enorme quantidade de proposições, informações e processos em andamento. O *ciberespaço* poderia tornar-se o lugar de uma nova forma de democracia direta em grande escala³¹⁷.

Logo, é facilmente previsível que os “ouvintes” das televisões poderão, após ter acesso às informações, decidir sobre questões relevantes para o seu dia a dia, a par do que hoje já ocorre ao decidir qual filme que deseja assistir, ao participar de pesquisa telefônica disponibilizada pela maior emissora brasileira. O “ouvinte passivo” de hoje poderá ser o telespectador ativo de amanhã, que terá a possibilidade de ser ouvido e de ter suas vontades atendidas.

Aliás, em nossa opinião, o mais importante nos instrumentos de participação popular, como audiência pública, eleição, pesquisa de opinião pública, comunicação em rede, etc., é a liberdade de voz (ou **palavra**), pois como defende Gustavo Gindre Monteiro Soares³¹⁸, a comunicação é um direito humano inalienável e que privar o homem da sua capacidade de se comunicar é privá-lo da sua própria humanidade e de sua evolução história. Pois, afinal de contas, a **voz é uma necessidade humana**, que possibilitou o desenvolvimento da nossa civilização. A comunicação por sons e depois a articulação por palavras aumentaram a eficiência de transmissão da informação e de conhecimentos, que

³¹⁷LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva*: por uma antropologia do ciberespaço, cit., p. 63-64.

³¹⁸SOARES, Gustavo Gindre Monteiro. Por uma inclusão digital para além do mercado. In: PESQUISA sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílio e TIC Empresas 2006. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007. p. 39.

resultaram no desenvolvimento de uma cultura através da memória falada, ainda na pré-história³¹⁹. Assim, privar o homem da palavra é violar um direito fundamental, mesmo com todos os novos meios de comunicação do Século XXI. Portanto, nos regimes democráticos, que tutelam os direitos fundamentais, o cidadão não apenas tem o direito, como deve exprimir seu pensamento, tomar posição sobre os problemas da sociedade e formular livremente os seus argumentos na defesa das suas posições políticas e sociais.

Para Fábio Konder Comparato, “a exploração dos mais importantes órgãos de comunicação de massa é feita por grupos empresariais privados, estreitamente afinados com os interesses de sua classe, que controlam o governo nacional e o Parlamento”³²⁰. Para em seguida dizer que o debate público sobre as grandes questões da nação é estruturalmente falseado e que para um debate autêntico é imprescindível a liberdade e a capacidade de as questões serem discutidas, concluindo que o único meio de comunicação de massa capaz de romper o domínio das informações pelo Estado ou por organizações empresariais, que manipulam a opinião pública no mundo todo, é a *internet* livre, pois possibilita a expressão da palavra sem qualquer censura³²¹. E conclui:

Se na atual sociedade de massas, a verdadeira liberdade de expressão só pode exercer-se através dos órgãos de comunicação social, é incongruente que estes continuem a ser explorados como bens de propriedade particular, em proveito exclusivo de seus donos. Os veículos de expressão coletiva devem ser instrumentos de uso comum de todos. Na verdade, aqui, como em todos os outros campos dos direitos humanos, o avanço no sentido da humanização da vida social depende, hoje, muito mais da criação de mecanismos de realização ou de garantia dos direitos do que do enunciado de meras declarações.

(...)

Desse esquema avassaladoramente oligárquico só escapa a *Internet*, em razão de sua estrutura atomística. Compreende-se, assim, por que essa via democrática de comunicação tenha sido o veículo bem sucedido de mobilização do povo, por intermédio das ONGs, em memoráveis campanhas empreendidas contra políticas projetadas pela oligarquia mundial³²².

³¹⁹ZUFFO, João Antônio. *A sociedade e a economia no novo milênio: os empregos e as empresas no turbulento alvorecer do século XXI*, livro 1: a tecnologia e a infossociedade, cit., p. 2-4.

³²⁰COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa, cit., p. 156.

³²¹COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa, cit., p. 156-158.

³²²COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa, cit., p. 158.

Vimos, assim, que com os novos instrumentos tecnológicos (e outros que irão surgir nos próximos anos, como TV digital interativa) a democracia representativa dará lugar à democracia direta ou participativa; ela será universal e todos dela participarão, sem qualquer distinção de sexo, origem ou distinções econômicas ou sociais. Se hoje nos socorremos da representação para exercer a soberania popular, com os novos instrumentos de comunicação será possível implantar a *inteligência coletiva ininterrupta*³²³. Teremos a democracia plena, ao contrário da Grécia Antiga em que apenas os proprietários de terras podiam participar da Eclésia³²⁴, onde todos poderão participar ativa e diretamente da definição do interesse público. A consulta imediata e constante da sociedade possibilitará a dispensa da representação e da delegação; deixarão de existir os “intermediários” ou “representantes do povo”; “impedirá a interveniência do poder econômico ou a manipulação dos meios de comunicação de massa”³²⁵. Contudo, não queremos menosprezar a democracia representativa que tem sua importância, principalmente com o surgimento do Estado, o tamanho dos territórios nacionais e do crescimento da população, já que seria impossível manter a democracia direta existente na época da Grécia Antiga. Mas, com os novos instrumentos tecnológicos da comunicação, devemos repensar na ampliação da democracia direta, principalmente diante do que já foi por diversas vezes abordado em relação à fragmentação social e a impossibilidade de definir um único interesse público.

A comunicação em rede rompe com a estrutura da comunicação tradicional, em que existe a concentração da propriedade dos veículos de comunicação nas mãos de poucos grupos privados ou controlados pelos partidos políticos de plantão. Possibilita, também, com a participação direta e livre de centenas de pessoas, a troca de informações entre indivíduos bem distintos, com diferentes estruturas sociais, políticas, éticas e econômicas, o que irá gerar um maior conhecimento sobre os assuntos discutidos e sem o controle e a manipulação de grupos de interesses privados. O *ciberespaço*, agrupado com a inteligência coletiva, possibilitará tornar os integrantes da sociedade mais conscientes daquilo que fazem em conjunto e dará mecanismos práticos para se coordenarem e resolver os seus problemas. A formação do interesse público será muito mais real, sem que um grupo pequeno dos detentores do poder possa manipular a sociedade. Cria-se a

³²³LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*, cit., p. 76.

³²⁴Eclésia era a assembleia formada pelos cidadãos e que se reunia na praça pública Ágora (JAGUARIBE, Hélio. Introdução, cit., p. 6).

³²⁵AMARAL, Roberto. *A democracia representativa está morta; Viva a democracia participativa!*, cit., p. 49.

heterogeneidade de opiniões da sociedade em detrimento da homogeneização dos grupos de interesses privados.

Entretanto, para que isto seja possível, adverte Manuel Castells³²⁶, é necessário que o acesso seja universal, sem que parcela da sociedade seja excluída do mundo digital. Caso contrário, ocorrerá como na “democracia ateniense”, em que uma elite pequena e de bom nível educacional terá acesso a essa extraordinária ferramenta de informação e participação política, capaz de implementar o exercício da cidadania participativa, em detrimento da grande parcela de excluídos que ficarão à margem dessa nova ordem democrática, como ocorriam com os escravos e bárbaros da Grécia Antiga.

E este acesso universal é possível, seja com implementação da rede nas escolas, centros gratuitos de inclusão digital, TV digital interativa ou nos terminais bancários, enfim, na criação de *ciberespaços*. Mas não basta a presença de equipamentos materiais, mas principalmente na educação e na reforma da mentalidade do cidadão, na conscientização sobre a importância de sua participação, como defendem Manuel Castells³²⁷ e Pierre Lévy³²⁸, já que 45% da população brasileira utilizou pelo menos uma vez um computador e apenas 33% já acessou a *internet*³²⁹. Por outro lado, a Pesquisa realizada pelo Comitê Gestor de Internet no Brasil constatou o crescimento em 2006 do acesso à internet nos centros públicos pagos, que passou de 17,56%, em 2005, para 30,1%, o que demonstra a importância de se ampliar ainda mais o número de *ciberespaços*, como *lan houses*³³⁰ e centros públicos de inclusão digital. E pesquisa mais recente, realizada pelo IBGE³³¹, mostra dados ainda mais animadores sobre a inclusão digital, principalmente entre as pessoas mais pobres, menos escolarizadas e residentes das Regiões Norte e Nordeste³³². A pesquisa demonstra que a *internet* ainda é inacessível para 104,7 milhões de brasileiros (ou 65,2% da população acima de 10 anos), mas que, entre 2005 e 2008, 24

³²⁶CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*, cit., p. 410.

³²⁷CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*, cit., p. 410.

³²⁸LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 2. ed. 6. reimpr. São Paulo: Ed. 34, 2007. p. 186.

³²⁹Pesquisa realizada entre os meses de julho e novembro de 2006, sob a coordenação do Comitê Gestor da Internet no Brasil, sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil (CETIC. Disponível em: <www.cetic.br>).

³³⁰Existe atualmente cerca de 100 mil *lan houses* no Brasil (*O Estado de S. Paulo*, 12/12/2009, p. B10).

³³¹IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

³³²Apenas para exemplificar, e comparando os anos de 2005 e 2008, no Acre, de 14,2 % para 29,4%; Amazonas, de 10,9% para 30,2%; Ceará, de 12,9% para 25,8%; Maranhão, de 7,7 para 20,2%; Pará, de 10,7% para 23,9%; Roraima, de 13,6% para 35,3%; Sergipe, de 12,6% para 29,3% e Tocantins, de 14,3% para 31,3%. IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

milhões de pessoas foram incluídas no acesso à *web* no Brasil, sendo que, desse total, 17 milhões tem renda mensal de até dois salários mínimos. Analisando os dados da pesquisa do IBGE, constata-se que 56 milhões de brasileiros são usuários da *internet* (2008)³³³, o que corresponde a um aumento de 75,3% ante 2005³³⁴, e que 35,7% “acessam” a rede de centros públicos de acesso gratuito ou de estabelecimentos de ensino e que 57,1% do domicílio em que moram. Por outro lado, esta pesquisa também demonstra que a inclusão digital passa necessariamente no investimento em educação, já que do total de pessoas que tiveram acesso à rede em 2008, 80,4% das pessoas com 15 anos ou mais de estudo acessaram a internet nos últimos três meses, ante 7,2% do grupo sem instrução. Ou seja, mesmo aquela parcela da população sem escolaridade que tem acesso à *internet*, acaba por utilizá-la muito pouco e sem uma constância.

E sobre a relação do *ciberespaço* e a democracia eletrônica, Pierre Lévy defende que

A verdadeira democracia eletrônica consiste em encorajar, tanto quanto possível – graças às possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço –, a expressão e a elaboração dos problemas da cidade pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos³³⁵.

Mas, como ocorreu na época em que apenas os escolarizados podiam participar da vida política, a inclusão digital e a participação completa da sociedade é questão de pouco tempo, como, mais uma vez, observa Pierre Lévy: “a capacidade mínima para navegar no *ciberespaço* se adquirirá provavelmente em tempo muito menor que o necessário para aprender a ler e, como a alfabetização, será associada a muitos outros benefícios sociais, econômicos e culturais além do acesso à cidadania”³³⁶. O número de pessoas que têm acesso à internet e à televisão cresce assustadoramente e a facilidade de aprendizagem das novas gerações é facilmente perceptível ao acompanharmos crianças que possuem enorme familiaridade na utilização dos instrumentos digitais de comunicação.

³³³Existe a estimativa de que, em 2010, 20 milhões de brasileiros terão acesso à *internet* pelo celular (*O Estado de S. Paulo*, 12/12/2009, p. B10).

³³⁴Em 2008, 34,8% da população com 10 anos ou mais de idade tem acesso à *internet*, ante 20,9% em 2005.

³³⁵LÉVY, Pierre. *Cibercultura*, cit., p. 186.

³³⁶LÉVY, Pierre. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*, cit., p. 63.

Da mesma forma, com a comunicação em rede e do acesso universal, o interesse público a ser tutelado pelo Ministério Público será definido diretamente pela parcela da sociedade interessada, e não por grupos de procuradores ou pelos sindicatos “representativos” da categoria profissional. A população poderá ser consultada através de *blogs, podcasts, twitter* ou outras redes sociais³³⁷ (Orkut, Facebook, Myspace, Digg, Xing, LinkedIn, etc.), pesquisas disponibilizadas nas páginas da *internet* ou no programa *Trabalho Legal*³³⁸, quando a TV digital interativa estiver à disposição. Assim, o Ministério Público do Trabalho pode proceder da seguinte forma: a) alimenta estes instrumentos com informações e dados; b) realiza coleta de opiniões e provas; c) incentiva o debate público através da *internet* ou *TV digital*; d) eventualmente organiza audiência pública para propiciar o debate e exposição de palestras, inclusive através de teleconferências; e) e, por último, realiza votação ou pesquisa de opinião pública que possa orientar sua atuação no caso concreto.

Mas para que exista a plena participação popular, sem interferência dos atuais veículos de comunicação que são manipulados pela classe dominante, é imprescindível que o Ministério Público tutele o direito fundamental à informação e liberdade de expressão, a começar pelo direito de “antena”, onde a organização e exploração dos órgãos de imprensa, rádio, televisão e *internet* seja realizado por associações sem fins lucrativos ou por fundações, públicas ou privadas, e estas reguladas e fiscalizadas por um órgão administrativo autônomo, composto por representantes da sociedade, Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e de organizações não governamentais³³⁹.

Contudo, é bom ressaltar que, ao afirmar que “a democracia representativa dará lugar à democracia direta ou participativa”, não queremos dizer que todas as formas de representação serão abolidas, mesmo porque a função do Estado-Ministério Público é uma forma de representação da sociedade, legitimada na defesa do interesse da coletividade. Partilho do mesmo entendimento de Roberto Amaral³⁴⁰, quando defende que os institutos da democracia representativa convivem harmonicamente com os mecanismos da

³³⁷Atualmente, existe cerca de 150 redes sociais on-line (*O Estado de São Paulo*, 16/12/2009, p. B15).

³³⁸Programa produzido pela Procuradoria Geral do Trabalho e Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho e veiculado no canal TV Justiça.

³³⁹COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa, cit., p. 163-166.

³⁴⁰AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; Viva a democracia participativa!, cit., p. 51.

democracia direta, como o referendo e o plebiscito, a iniciativa popular de projeto de lei, o direito de revogação e o veto³⁴¹.

Mais uma vez, também, reafirmamos que, ao defender a participação popular como forma de soberania, não queremos defender que se deva consultar a todo o momento a coletividade sobre todos os temas, sem uma discussão prévia e com informações mínimas disponibilizadas de forma igualitária, “mas sim de incitar a colaboração coletiva e contínua dos problemas e sua solução cooperativa, concreta, o mais próximo possível dos grupos envolvidos”³⁴². A participação deve se dar após livre discussão e conferências eletrônicas entre todos os interessados, de forma que a coletividade possa opinar e determinar linhas de investigação, postulados e parâmetros de atuação em determinada matéria, seja na atuação do Ministério Público, seja na forma de atuação da Administração Pública, até a constituição da *inteligência coletiva*. A consulta popular se dará naqueles casos em que o interesse público unitário não está definido na Constituição Federal ou na lei, mas quando a lei o define de forma abstrata e geral, como tratado no Capítulo II.

Não concordamos também com aqueles que defendem a instalação de filtros, uma censura ou controle prévio sobre as informações e dados veiculados na *internet*, para que não restrinja o acesso ou a participação dos cidadãos. A participação na rede de comunicação tem que ser livre, permitir que todos tenham acesso às informações, possam participar das discussões em blogs e ter sua própria página. Demi Getschko enfatiza que criar mecanismos que, de alguma forma, dificultem a entrada aos que buscam a rede como fonte de informação e de educação, “seria caminhar na contramão do que se procura conseguir, desmerecer o valor de se conectar ao mundo e ignorar toda a riqueza que a rede pode trazer aos que hoje estão ao largo dela”³⁴³. Defendemos tão somente recursos que possibilitem identificar agentes causadores de delitos, como os nomes domínios e números IP, pois cada um deve ser responsabilizado por seus atos e assegurar indenizações às vítimas.

³⁴¹Direito de revogação, não previsto no ordenamento jurídico brasileiro, é o direito do eleitorado em “cassar”, antes do prazo legal, o mandato de autoridades, servidores públicos ou parlamentares. Veto é a faculdade de que é titular o eleitorado de se manifestar coletivamente contrário a determinada lei (AMARAL, Roberto. *A democracia representativa está morta; Viva a democracia participativa!*, cit., p. 51).

³⁴²LÉVY, Pierre. *Cibercultura*, cit., p. 195.

³⁴³GETSCHKO, Demi. Participação e presença na rede. *Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílio e TIC Empresas 2006*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007. p. 37.

CAPÍTULO V. A EFETIVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

1. O momento de transformação do Ministério Público do Trabalho

Quando da elaboração do sumário preliminar desta tese, intitulamos o presente tópico como “a crise do MPT”. Contudo, resolvemos alterar e tratar sobre a “transformação do MPT”, em razão da advertência de Norberto Bobbio³⁴⁴ ao termo “crise”, que a seu ver entende que “crise” nos faz pensar em um “colapso iminente”, “à beira do túmulo”. E este não é o propósito do presente trabalho, muito pelo contrário, visa buscar alternativas para o fortalecimento da instituição essencial às atividades jurisdicionais e que está ainda bem distante de eventual extinção. O que se busca neste trabalho é propor um redirecionamento de rumo, a fim de melhor atender aos anseios da sociedade na defesa dos interesses públicos mais relevantes, respeitando-se os limites legais e as transformações pelas quais a sociedade brasileira e o *parquet* laboral atravessam.

O Ministério Público brasileiro, como por diversas vezes já tratado acima, passou da defesa do interesse público secundário para o interesse público primário; de uma atuação clássica na defesa dos direitos de natureza individual (direitos civis e políticos) para uma atuação na tutela dos direitos supraindividuais ou sociais, inclusive o regime democrático; de repressor da liberdade sindical por interesse do poder executivo (interesse público secundário) para defensor dos interesses metaindividuais e dos direitos fundamentais decorrentes das relações de trabalho; de órgão inerte na atribuição de exarar pareceres nos processos em que figuram entes da administração pública para órgão agente implementador de políticas públicas.

Assim, nesta transformação do Ministério Público do Trabalho de mero agente do Poder Executivo para uma Instituição independente e fundamental para o sistema de justiça, corresponsável pelas políticas públicas “lato sensu” e agente de inclusão social e

³⁴⁴BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7. ed. rev. e ampl. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 19.

transformador da sociedade, o *parquet* laboral deve respeitar a vontade popular definida através, principalmente, dos novos instrumentos tecnológicos de comunicação.

O MPT deve agir e exigir, judicialmente e extrajudicialmente, a defesa da democracia plena nas diversas instâncias, na esfera política ou social, seja nas empresas, nos sindicatos ou na própria Instituição; deve buscar a implementação de políticas públicas na área trabalhista, como inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, na geração de empregos e cumprimento das leis trabalhistas, na proteção da trabalhadora gestante ou na profissionalização do adolescente; e assegurar eleições livres na escolha do representante dos empregados nas empresas com mais de duzentos empregados.

Como já defendido anteriormente em outro trabalho de nossa autoria³⁴⁵, as inovações legislativas ocorridas a partir de 1985, com a aprovação da Lei de Ação Civil Pública, Estatuto da Criança e Adolescente, Código de Defesa do Consumidor e promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxeram instrumentos importantes de atuação ao Ministério Público do Trabalho que possibilitaram a efetiva tutela deste novo papel. Contudo, verifica-se que a sua estrutura administrativa e de organização das procuradorias não acompanha a mudança legislativa no mesmo ritmo; sua estrutura ainda está muito vinculada ao perfil institucional tradicional de órgão *custos legis* na emissão de pareceres. Igualmente, não existe mais espaço para aquele Ministério Público inerte, que aguarda apenas a provocação do Judiciário na remessa dos processos para exarar parecer ou na representação apresentada pelo trabalhador ou sindicato. Esta visão de “*parecerista*” mantém o MPT com uma estrutura funcional fragmentada, individualizada, de cada membro, e supervaloriza o princípio da independência funcional, em que cada procurador pode ter uma posição isolada dos demais integrantes da Instituição, desde que, logicamente, respeitada a legislação aplicável e sua própria consciência. Aquela velha lógica de que “cada caso é um caso” e que sua opinião está atrelada às provas produzidas naquele processo, o procurador deixa de “enxergar” além do processo, pouco importando a opinião pública e a unidade institucional. E esta divisão fragmentária não atende aos interesses da sociedade, pois, como já defendido por Luis Roberto Proença, esta forma de organização não privilegia uma política institucional global, unitária e abrangente, mas a

³⁴⁵MARCONDES, Roberto Rangel. *A coisa julgada na ação civil pública trabalhista*, cit.

somatória de atuações individuais³⁴⁶, fazendo com que muitos de seus membros não se engajem na implementação do Planejamento Estratégico.

Com os novos instrumentos de atuação e diante deste novo papel de defensor dos interesses metaindividuais e dos direitos fundamentais decorrentes das relações de trabalho, o Ministério Público do Trabalho está obrigado a reestruturar-se para não só exarar pareceres sobre questões submetidas ao Judiciário por terceiros, mas principalmente para agir como órgão agente na busca de provas para possibilitar a celebração de termos de compromisso de ajustamento de conduta ou no ajuizamento de ações civis públicas. Paulatinamente, temos visto mudanças na organização administrativa, através da construção de novas instalações que permitam o maior acesso da população (salas de audiências, espaços para consultas aos autos, implementação de instrumentos de informática que possibilitem a digitalização de todos os procedimentos investigatórios, etc.) e crescimento da procuradoria nos municípios que não são sedes dos tribunais trabalhistas.

O Ministério Público do Trabalho deve, também, como corresponsável pelas políticas públicas “lato sensu” e agente de inclusão social, ter uma posição muito mais proativa para ir aonde o povo está, criar canais de comunicação para que a sociedade realmente participe das decisões e fiscalize o MPT e defina o interesse público a ser tutelado. E esta transformação e mudança na forma de agir temos visto recentemente no Ministério Público do Trabalho: realização de audiências públicas, elaboração do planejamento estratégico, reformulação das páginas da Internet para viabilizar representações dos cidadãos e definição direta das metas prioritárias de atuação pelos seus membros.

Mas, ainda faltam outras mudanças na estrutura funcional das procuradorias regionais, voltadas, muitas vezes, para a emissão de pareceres. Falta pessoal especializado nas novas áreas de atuação do MPT, tais como engenheiros do trabalho, médicos do trabalho, psicólogos especializados na solução de conflitos humanos, entre outros. Necessário também repensar o princípio da independência funcional sustentada na fragmentação do órgão, e privilegiar a unidade e eficiência do Ministério Público do Trabalho.

³⁴⁶PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*, cit., p. 185.

Temos notado, também, como visto acima, que, com a crescente expansão para o interior dos Estados através das instalações das procuradorias nos municípios, ampliação da competência da Justiça do Trabalho, evolução dos instrumentos de comunicação e o crescimento dos litígios trabalhistas, a procura pelo Ministério Público do Trabalho tem crescido assustadoramente, porém, sem o seu correspondente crescimento material e pessoal.

Mas ao mesmo tempo em que o Ministério Público do Trabalho tem o seu trabalho aumentado constantemente, temos visto na prática que, realmente, ainda atua pouco nas questões de real relevância social. Ele é provocado cada vez mais, mas apenas pela parcela da sociedade mais organizada e pelos agentes públicos (AFT, juízes, etc.). Em outras palavras, cria-se um contra senso, pois atua muito, mas, ao mesmo tempo, muito pouco nas questões de relevância social, deixando de atender os hipossuficientes em matéria de poder econômico, político e social.

É notório que a Instituição não consegue mais atender à demanda de forma satisfatória, o que gera uma crise interna e uma decepção àqueles que lhe procuram ou que realmente precisam de sua atuação. Da mesma forma, não podemos negar que os seus membros passam por um conflito existencial na medida em que se sentem incapazes de cumprir com todas as suas funções, seja porque não existe identidade entre suas metas institucionais com os anseios da sociedade, seja porque não dispõe de todos os recursos (materiais e humanos) para atendê-las. Temos que ter a plena consciência de que a atuação do MPT não é ilimitada: existem obstáculos legais, orçamentários e de pessoal para uma atuação irrestrita. Por outro lado, não é papel do MPT atuar em todos os casos, mesmo quando existe interesse público, pois ele tem o dever constitucional de proteger os direitos fundamentais dos trabalhadores.

Como defensor e representante da soberania popular³⁴⁷ (pois defensor do regime democrático – artigo 127 da Constituição Federal), a Instituição deve estimular a participação da sociedade em todos os níveis, não só na participação decisória e fiscalizatória dos órgãos públicos, mas principalmente na participação direta através da provocação dos agentes e ajuizamento de ações civis públicas por intermédio das associações e sindicatos representativos. O MPT não pode ter uma posição paternalista de

³⁴⁷SALLES, Carlos Aberto de. A legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais, cit., p. 37.

querer atuar e resolver todos os problemas da sociedade, mas incentivar a participação popular, seja através da definição do interesse público a ser tutelado pelo Ministério Público, seja através de uma mobilização social, pois afinal de contas o poder emana do povo (artigo 1º, parágrafo único da CF).

Temos visto que o Ministério Público age de ofício muito pouco e se transformou em uma Instituição que praticamente atua quando provocado, seja através da remessa de processos pelo Judiciário, ou através de representações encaminhadas pela parcela organizada da sociedade. Ao ampliar em demasia a atuação do MP e sustentar que vigora o princípio da obrigatoriedade, notamos que ele não cumpre com efetividade o seu papel, traduzido na velha máxima de que aquele que pode tudo e quer tudo, nada faz bem feito. O MPT deve buscar a efetividade da norma jurídica na busca da proteção do interesse público definido pela sociedade, pois, como definem Luis Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos, o princípio da efetividade é a aproximação tão íntima quanto possível entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social³⁴⁸.

Entendemos que a atuação mais efetiva do Ministério Público do Trabalho não encontra obstáculo nos instrumentos processuais e extraprocessuais já existentes, mas na definição e forma de sua atuação prática. O MPT deve passar por uma mudança estratégica para se preparar para o futuro. Apesar da maior visibilidade do Ministério Público, ele ainda não possui mecanismos de participação popular eficientes para definir os interesses públicos, suas metas prioritárias e do planejamento estratégico, a fim de estipular quais conflitos são mais relevantes e urgentes, dentre os que ensejam sua atuação, que merecem ser atendidos e possibilitem concentração de recursos materiais e humanos para o seu enfrentamento³⁴⁹. Conclui-se, portanto, que a atuação mais eficaz do Ministério Público do Trabalho não está atrelada à inovação dos instrumentos processuais já existentes, mas a questões institucionais de organização, estrutura e consulta popular para definição das matérias de atuação, já que, em última análise, a Instituição deve tutelar o interesse público primário.

³⁴⁸BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2005. p. 271-316.

³⁴⁹No mesmo sentido, Luis Roberto Proença, *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*, cit., p. 150.

2. Quem define o objeto de atuação do Ministério Público do Trabalho?

A resposta a ser dada à pergunta formulada neste título é simples e direta: atualmente quem define o interesse público a ser tutelado pelo MPT é o procurador do trabalho, segundo interpretação dada à lei e sua visão particular. Mas não deveria ser. E mesmo a lei, como já visto, dispõe cada vez mais o interesse público de forma genérica e o sistema legislativo tem suas distorções e crise de representatividade (influência econômica e partidária, distorção de representatividade proporcional³⁵⁰, dentre outras). Os membros do Ministério Público possuem a representatividade legal da sociedade, mas não a legitimidade para definir o objeto de atuação que a sociedade quer. Os seus membros não representam todas as parcelas da sociedade. E ao definir o interesse público, como já defendemos acima, eles são influenciados por sua experiência e visão de mundo.

No diagnóstico realizado sobre a estrutura e opinião dos membros do Ministério Público do Trabalho, realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, o Ministério Público do Trabalho e a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, constatou-se que as características majoritárias encontradas entre os seus integrantes são predominância do gênero feminino (54,4%), mulheres predominantemente em cargos mais elevados da carreira (Procuradores do Trabalho: 50,4% de homens e 49,6% de mulheres; Procuradores Regionais do Trabalho: 77,4% de mulheres e 22,6% de homens), de brancos (83,6%), meia idade (40,6 anos), filhos de pai com escolaridade de nível superior, provenientes de famílias com 4 filhos, casados ou com união estável (70,9%), com 1,4 filhos, católicos (62,2%), não participantes de ONGs (8,2%), com experiência profissional antes de ingressar no MPT, não possuem parentes nas diversas carreiras jurídicas, portam título de especialização (59,3%) e não exercem o magistério (88,4%). Ou seja, não possuem as mesmas características da maioria da sociedade brasileira, que é formada por 54% de brancos, 50,78% do sexo feminino e de 73,8% que se declararam católicos no último CENSO 2000³⁵¹.

Assim, toda atuação do membro do Ministério Público, bem como de qualquer administrador público, deve ser dirigida para atender ao interesse público definido pela sociedade e não por um grupo. O norte de atuação do agente público é o interesse público,

³⁵⁰Proporcionalmente, o voto do eleitor do Acre é muito maior do que do paulista.

³⁵¹Pesquisa IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

por isso, o procurador que defende a independência funcional para atuar ou não em determinada matéria estará violando seu dever funcional se aquela sua atitude não atender ao interesse público. Em outras palavras, como defende Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, o conteúdo e os limites do exercício da autoridade estão definidos na lei, e ele somente pode exercer seu poder político se exercitado nos limites e para atingir as finalidades de interesse público prescritas na lei, porém, ressalva que “expressar e explicitar o que seja o interesse público na lei mostra-se mais complexo, pois este interesse se aproxima e se envolve com os interesses (ou necessidades) concretos, materiais, de parcelas do todo social”³⁵².

Se antigamente o conceito de interesse público era “negativo”, isto é, apenas em contraposição dos interesses privados (a velha máxima “o que não é privado, é público”), hoje isto não é verdade: interesse público é aquilo que a sociedade almeja ou, como define Celso Antônio Bandeira de Mello³⁵³, é a dimensão pública dos interesses individuais enquanto partícipes da sociedade. Se antes estávamos diante do processo de positivação do interesse público, segundo o qual tal interesse seria exata e unicamente aquele que a lei assim o definisse, hoje a burocracia do Estado, através dos seus agentes, pretende se arvorar como intérprete do interesse público. Com a indefinição ou abertura conceitual da lei sobre o que é interesse público, o administrador (inclusive o membro do Ministério Público) passa a ter o poder de definir, no caso concreto e unilateralmente, onde reside o interesse público a legitimar sua atuação³⁵⁴. Mas esse poder unilateral e subjetivo de conceituar o interesse público está errado; ele deve ser definido, pelo menos em parâmetros, pela sociedade, detentora do poder de definir este interesse.

Como ressalta mais uma vez Floriano Peixoto Marques de Azevedo Neto, o legislador utiliza-se, na elaboração e aprovação de leis, de conceitos jurídicos indeterminados, com grande imprecisão, vagueza, cláusulas gerais ou competências abertas, justificadas para superar impasses surgidos no processo de normatização em virtude da mutabilidade, incerteza ou elevada conflituosidade da realidade fática normatizada. Contudo, em razão desta cláusula aberta que cada vez mais se encontra nas leis, os agentes burocráticos (inclusive MP) “adquirem margem de discricionariedade para,

³⁵²MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 89 e 91.

³⁵³MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*, cit., p. 181-187.

³⁵⁴MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 88-99.

substituindo o primado da política, definir os conteúdos do interesse público, das finalidades coletivas ou do bem comum em nome dos quais exercitam o poder político”³⁵⁵.

Ao membro do MPT cabe avaliar de qual forma irá atuar no caso concreto e segundo o interesse público, as diretrizes e as metas institucionais traçadas pela sociedade e pela própria Instituição, mas levando-se em conta também as novas tendências institucionais apontadas por Diogo de Figueiredo Moreira Neto: a despolitização, a pluralização dos interesses, a subsidiariedade e a delegação social³⁵⁶.

A despolitização é a eliminação do conteúdo político desnecessário nas decisões relativas a interesses públicos e que podem ser tomadas por entes técnicos ou comunitários. A participação dos entes técnicos na definição e execução dos interesses públicos é importante porque afasta “a interferência inútil da política partidária e da burocracia”³⁵⁷; e, no caso dos entes comunitários, além da ausência de interferência da burocracia, soma-se a legitimidade das decisões. Esta despolitização é necessária apenas para evitar a politização na tomada de todas as decisões. Já no caso da pluralização dos interesses, como tratado no capítulo II, a fragmentação social e a separação crescente entre o Estado e a sociedade legitimaram a existência dos interesses metaindividuais.

Em relação à subsidiariedade, Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende que existe prioridade de atuação dos corpos sociais sobre os corpos políticos no atendimento dos interesses coletivos, “só passando cometimentos a estes depois que a sociedade, em seus diversos níveis de organização, demandar sua atuação subsidiária”³⁵⁸. Para em seguida sustentar que a subsidiariedade de atuação infla a delegação social “como forma de devolver à sociedade organizada todas as atividades que, não obstante serem de definido interesse público, não necessitem de tratamento político-burocrático nem exijam ordinariamente o emprego do aparelho coercitivo estatal”³⁵⁹.

Como será tratado a seguir, a defesa dos interesses individuais homogêneos e dos interesses coletivos *stricto sensu* devem ser prioritariamente tutelados através da *delegação social* e subsidiariamente pelo Ministério Público do Trabalho, exceto na defesa

³⁵⁵MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 96.

³⁵⁶MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 152-154.

³⁵⁷MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 152.

³⁵⁸MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 153.

³⁵⁹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 153.

dos interesses de indivíduos excluídos de grupos ou classes ou que pertençam a grupos não organizados, ou, ainda, com relação àqueles grupos sociais despidos de poder econômico, social, político ou que seus interesses colidam com os interesses do grupo dirigente do seu corpo representativo. Com relação aos interesses difusos que envolvam interesses sociais dos trabalhadores, a atuação é prioritária.

3. Defesa das categorias de trabalhadores: Sindicato ou Ministério Público do Trabalho?

A fragmentação social, ao mesmo tempo em que ocasiona a multiplicação do interesse público, possibilita a criação de diversos corpos intermediários, capazes de repartir entre si o dever de cumprir os interesses públicos.

Com a crescente participação popular e fortalecimento de grupos representativos da sociedade, a “reserva” dos interesses tutelados pelo MPT tende a diminuir, pois esses grupos são naturalmente mais representativos na defesa dos interesses de seus representados. Lembre-se que a lei ordinária amplia a legitimidade para a tutela dos interesses coletivos, não cabendo apenas ao Ministério Público (artigo 129 CF) a legitimidade para a defesa dos interesses sociais.

Como visto nos capítulos anteriores, o Estado e o MPT não conseguem mais tutelar todos os interesses públicos, seja por limitação orçamentária, como por falta de pessoal especializado. Em nosso entender, a lei tende a diminuir a necessidade de uma intervenção clássica do Ministério Público do Trabalho, em clara posição favorável aos corpos intermediários e atuação direta do cidadão em prol da coletividade, deixando à Instituição a tutela de forma subsidiária a outros entes legitimados que representam as categorias.

O Ministério Público do Trabalho não tem condições de atuar em todos os casos que demandam sua defesa, por isso, no nosso entendimento, tem que priorizar a atuação na defesa dos interesses coletivos dotados de hipossuficiência. Em outras palavras, o MPT deve atuar de forma a não permitir o aniquilamento dos interesses de indivíduos excluídos de grupos ou classes ou que pertençam a grupos não organizados. O *parquet*

deve tutelar, prioritariamente, aqueles grupos sociais despidos de poder econômico, social ou político. Apenas desta forma ele poderá realizar o equilíbrio próprio daquela justiça proporcional defendida por Aristóteles: “o justo nesta acepção é, portanto, o proporcional, e o injusto é o que viola a proporcionalidade”³⁶⁰ (1131b), ou, em outras palavras, dar mais aos que têm menos, e menos para aqueles que têm mais; tratar os iguais com igualdade e os desiguais na respectiva desigualdade.

Analisamos também que o crescimento de atuação do MPT tem importantes limitações no custeio das suas operações (licitação, criação de cargos mediante aprovação de lei, percentual máximo para pagamento da folha dos servidores, verbas de custeio para equipamentos e materiais de consumo, etc.) e uma crescente expansão da burocracia, enquanto a atividade dos entes não estatais se beneficia de “menores custos e da desnecessidade de uma gestão burocrática”³⁶¹. Como a tutela dos interesses públicos e coletivos não é privativa do MPT, cabe também aos outros entes legitimados a sua defesa. Por isso deve haver um redirecionamento de sua atuação com vista a tutelar os interesses mais relevantes e escolhidos pela sociedade que representa. Cabe compartilhar esta atuação da melhor forma possível para atuar com eficácia.

Por outro lado, enquanto o MPT tem sua atuação eminentemente na defesa do interesse público e da legislação que protege os direitos sociais constitucionalmente assegurados, os sindicatos e as associações tutelam os interesses coletivos de cunho patrimoniais e privatísticos. E esta afirmação de certa forma é compartilhada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem

Se, por um lado, o interesse coletivo pode ser facilmente visualizado como um interesse privado, por outro, pode aparecer submetido a um tratamento público, como ocorre nos dissídios coletivos trabalhistas. Do mesmo modo, quanto ao interesse difuso, embora possa ser ele objeto de tutela e de representação privadas, dada a sua incindibilidade conceptual, nada obsta que venha a receber tutela e representação públicas, confundindo-se com o interesse público. Observa-se que, embora todos os interesses e direitos difusos possam ser públicos, a recíproca não é verdadeira³⁶².

³⁶⁰ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Tradução de Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2001. p. 97.

³⁶¹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 154.

³⁶²MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, cit., p. 155-156.

Contudo, isto não impede que eventualmente essas entidades de caráter privado não possam tutelar os interesses públicos quando estes coincidam com os interesses privados daquelas.

Por sua vez, devem-se criar mecanismos de incentivo para a tutela coletiva pelas associações e sindicatos, pois tenho notado, por experiência adquirida como membro do MPT, que esses entes representativos provocam a atuação do MPT e deixam de atuar, em uma clara referência ao que Carlos Alberto de Salles, citando Komesar, Rawls e Chayes, denomina de “caronas”³⁶³. Além dos benefícios e poderes já existentes, como isenção de custas às associações e sindicatos nas ações coletivas, legitimidade para propositura de ação civil pública e não adiantamento dos honorários periciais, entendemos que os sindicatos e as associações também têm o direito de acesso aos documentos trabalhistas obrigatórios, tais como livro de registro de empregados, cartões de ponto, comprovante de regularidade dos depósitos fundiários e contribuições previdenciárias, desde que respeitadas a privacidade dos empregados (exemplo: valor dos salários, portabilidade de alguma doença, etc.). Outro poder que deveria ser estendido às associações e sindicatos é a possibilidade de firmar termo de ajustamento de conduta, desde que com a interveniência e concordância expressa do MPT, tal como ocorre no caso previsto no artigo 5º, § 1ª da Lei nº 7.347/1985, em que o *parquet* oficia como fiscal da lei.

Em nossa opinião, a defesa do interesse coletivo deve ser tutelada, prioritariamente, pelos corpos intermediários que representam o grupo ou categoria, e os difusos pelo MPT, pois como observa Carlos Alberto de Salles,

Quanto mais concentrado (o interesse, conforme o número de pessoas envolvidas), maior a parcela de benefício cabente a cada indivíduo pessoalmente, tornando mais provável que estes indivíduos, motivados por sua parcela pessoal de interesse, assumam a iniciativa em sua proteção. Nessa perspectiva, os interesses mais concentrados tendem a ser super-representados, inversamente aos mais difusos, que tendem a ser sub-representados³⁶⁴.

³⁶³SALLES, Carlos Aberto de. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos, cit., p. 43.

³⁶⁴SALLES, Carlos Aberto de. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos, cit., p. 43.

Por sua vez, como sustenta Carlos Henrique Bezerra Leite, a legitimidade para atuação do Ministério Público do Trabalho, na defesa dos interesses coletivos ou individuais homogêneos, deve ser verificada diante de cada caso concreto, a fim de apurar se os mesmos trazem ou podem trazer reflexos negativos para a coletividade³⁶⁵. Assim, a simples definição de que um interesse é coletivo ou individual homogêneo não justifica a atuação do MPT, como, por exemplo, se um empregador suprimir o pagamento de uma gratificação semestral, este fato, por si só, não legitima a investigação por parte do *parquet* trabalhista. Da mesma forma, não cabe ao MPT investigar se determinados gerentes bancários são realmente excluídos do controle de jornada, pois, além de a análise ser individualizada a cada caso concreto, o que contraria a finalidade das ações coletivas, é inviável que seja dada uma sentença genérica que unifique todos os casos dos ditos gerentes; a conduta do banco não traz reflexos negativos diretos para a coletividade, mas para os casos individuais e disponíveis de cada empregado. No mesmo sentido, defende Amauri Mascaro Nascimento:

A ação coletiva pressupõe sempre uma sentença genérica que, como tal, deve servir para todos os casos nela unificados. Logo, diferentes situações entre empregados da mesma empresa ou de mais de uma empresa são obstáculos para que a sentença possa ser genérica. Falta, no caso, o fio condutor comum entre essas situações em detrimento da homogeneidade, pressuposto que possibilita uma sentença genérica.

Se o Juiz tiver que apreciar situações individuais específicas, a sentença não será genérica. Sentença genérica exige execução genérica, a menos que cada favorecido resolva ingressar com execução singular.³⁶⁶

Entretanto, se o empregador não cumpre com os limites legais da jornada de trabalho dos seus empregados, o MPT deve investigar a conduta por ofensa à saúde dos trabalhadores que reflete negativamente para a coletividade, independentemente do pagamento das horas correspondentes.

Por fim, e paralelamente a esta atuação subsidiária do Ministério Público do Trabalho, que deve priorizar e incentivar a atuação dos corpos intermediários representativos das categorias na defesa dos interesses individuais homogêneos e coletivos

³⁶⁵LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*, cit., p. 36.

³⁶⁶NASCIMENTO, Amauri Mascaro. A defesa do direito coletivo em ação civil pública. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano 28, n. 97, p. 8, maio 2008.

stricto sensu, a Instituição deve atuar com maior rigor quando existe conflito de interesses entre a categoria dos trabalhadores e o respectivo sindicato, e na defesa daqueles trabalhadores não organizados ou dispersos, como crianças, adolescentes, pessoas em situação análoga à escravidão ou domésticas, além da defesa dos interesses difusos.

4. O Ministério Público do Trabalho e a execução de políticas sociais

Hoje em dia, a forma mais usual de implementação de políticas sociais pelo Ministério Público do Trabalho é através da conversão das indenizações impostas nos termos de ajustamento de conduta ou nas ações civis públicas em bens materiais ou dinheiro para instituições de atendimento à população lesada, como ocorre na compra de equipamentos doados aos hospitais públicos que socorrem acidentados do trabalho. Esta forma é a mais direta para atender a população lesada, pois a empresa que possui meio ambiente de trabalho inapropriado e que gera, conseqüentemente, maiores acidentados do trabalho, sobrecarrega o sistema de saúde pública e tem responsabilidade em “ressarcir” ou reconstituir o prejuízo público originado por sua conduta.

Esta conduta de conversão da indenização está prevista no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), que dispõe sobre a possibilidade de ser cobrada indenização pelo dano causado, reversível a um fundo criado com a finalidade de proteção e reconstituição dos bens lesados. Ora, como visto, se uma das finalidades da ação civil pública é a efetividade da tutela coletiva e de que para a defesa dos direitos e interesses coletivos *lato sensu* são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela (artigo 83 da Lei n. 8.078/1990), não vejo motivos de se restringir destinações alternativas à “reconstituição dos bens lesados”, como entrega de equipamentos hospitalares, computadores para a formação profissionalizante de pessoas com deficiência, etc.

Em sentido semelhante, Hugo Nigro Mazzilli já se manifestou:

O objetivo inicial do fundo era gerir recursos para reconstituição dos bens lesados. Gradativamente, sua destinação veio sendo ampliada: pode hoje ser usado para recuperação de bens, promoção de eventos educativos e científicos, edição de material informativo relacionado com a lesão, bem como modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução da política relacionada com a defesa do interesse desenvolvido.

(...)

A doutrina refere-se ao fundo de reparação de interesses difusos como *fluid recovery*, ou seja, alude ao fato de que deve ser usado com certa flexibilidade, para uma reconstituição que não precisa e às vezes nem mesmo pode ser exatamente a reparação do mesmo bem lesado. O que não se pode é usar o produto do fundo em contrariedade com sua destinação legal, como para custear perícias³⁶⁷.

Entretanto, esta destinação de recursos indenizatórios previstos em termos de ajustamento de conduta ou acordos judiciais firmados no âmbito das ações civis públicas a instituições em geral, como hospitais, associações e escolas, tem sido alvo de questionamentos por parte do Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo entendimento do TCU, tais recursos devem ser destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou outro fundo específico (FDD, por exemplo) ou à Superintendência Regional do Trabalho, órgão que possui certa vinculação com a função³⁶⁸ do Ministério Público do Trabalho. Alega-se que somente o Executivo é que deve definir políticas públicas *lato sensu* e destinar recursos conforme as prioridades da Administração. Posição equivocada, no meu entender, conforme já exposto no capítulo II.

Por outro lado, como já sustentado anteriormente, entendemos equivocada a destinação de recursos, objetos materiais, instrumentos e doações obtidos em virtude da proposta de transação em termo de ajustamento de conduta ou acordo judicial ofertados pelo Ministério Público, ao próprio órgão Institucional, à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego ou a qualquer outro órgão de fiscalização. Isto porque a fiscalização do trabalho poderá ser taxada de parcialidade, com vista a obter bens revertidos das indenizações provenientes de investigações que iniciaram com a lavratura do auto de infração. O Auditor Fiscal do Trabalho, com abuso de autoridade e/ou desvio de finalidade, autua a empresa e remete o Auto de Infração ao Ministério Público do Trabalho, que, por sua vez, instaura inquérito civil e propõe a celebração de termo de ajustamento de conduta com previsão de bens móveis destinados à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, como, por exemplo, veículos automotores ou microcomputadores.

³⁶⁷MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*, cit., p. 331-333.

³⁶⁸Celso Antônio Bandeira de Mello define “função” como o exercício no interesse alheio de um poder exercido em conta de dever legal (*Grandes temas de direito administrativo*, cit., p. 117).

Por isso, já defendemos anteriormente que eventual destinação de equipamentos ou valores decorrentes de indenizações previstas nos termos de ajustamento de conduta ou nos acordos judiciais sejam revertidos exclusivamente às entidades sociais e assistenciais, públicas ou privadas, seguindo-se os critérios de alternância e da prioridade da entidade beneficiada, escolhidas mediante realização de audiência pública convocada especificamente com a finalidade de se formar cadastro único de possíveis beneficiários, conforme sugerido pela Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho, no procedimento PGT/CCR/Nº 8002/2008. Esta possibilidade de se destinar recursos e equipamentos provenientes de multas e indenizações em favor de entidades públicas locais permite a restituição à sociedade vitimada de benefícios diretos, restaurando interesses difusos que foram atingidos pelo ato lesivo, lembrando-se que não existe nenhum fundo específico de reparação dos danos trabalhistas. Daí nosso entendimento que esta opção não viola o disposto no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública.

Na verdade, a eleição periódica destas entidades públicas, sociais e assistenciais pela sociedade nas audiências públicas convocadas especificamente para esta finalidade atende aos princípios da transparência, impessoalidade e igualdade entre todos (pessoas físicas ou jurídicas) – que, em suma, são corolários da democracia, e recompõe os interesses que foram atingidos pelo ato lesivo discutido no inquérito civil ou na ação civil pública. Da mesma forma, estes recursos podem ser empregados em campanhas publicitárias, cursos, seminários ou cartilhas informativas, pois visam a recomposição do bem lesado e a impedir que aconteça novamente o dano.

5. A necessária reformulação do Ministério Público do Trabalho para a efetivação do interesse público

O Ministério Público do Trabalho necessita de uma reformulação que invista na ampliação de canais de comunicação com a sociedade para melhor atender aos seus anseios e se aproximar dela, já que, em última análise, os fundamentos de existência da Instituição são a proteção do interesse público e dos direitos fundamentais. Assim, se o Ministério Público deve defender o interesse público e a ordem jurídica justa, que eles sejam coincidentes com a expressão da vontade popular para que depois esta sociedade não

acabe por considerar o *parquet* substituível. O Ministério Público, como defende Fábio Konder Comparato³⁶⁹, deve ser o ministério do povo, tendo-o como aliado principal. Não adianta a Instituição exigir que a sociedade defenda a independência e a autonomia do *parquet* e seja contrária ao projeto legislativo conhecido como “lei da mordça”, se os próprios membros não defendem o real interesse público desta coletividade. Em outras palavras, o Ministério do Povo deve defender os interesses do povo, pois como bem lembrado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “as instituições nascem, desenvolvem-se e, quando não mais são úteis, desaparecem”³⁷⁰, e depois conclui: “já consideramos normal que os povos vivam sob o império da vontade da lei, resta-nos trabalhar para que a lei seja expressão de suas vontades”³⁷¹.

E nunca é demais ressaltar que o membro do Ministério Público do Trabalho, em todos os seus atos, administrativos ou institucionais, deverá sempre ter a preocupação com o interesse público, não importando a forma ou o instrumento adotado para consultar os atores sociais. O membro deve ter a plena consciência de que é em função do interesse público que o Ministério Público existe e por isso deve sempre buscar incessantemente o interesse público. Como mencionado por Dalmo Abreu Dallari, “não se tem aquele ponto de partida prévio, aquela escala de valores previamente estabelecida, a partir da qual se tiram conclusões para a consideração do interesse público. Há, então, a necessidade de coleta constante de valores, de comportamento e de outros dados e de sistematizações constantes, para que permanentemente se reveja a conceituação de interesse público”³⁷².

O Ministério Público deve incentivar mecanismos de participação popular, isto é, potencializar as possibilidades de contribuição da sociedade civil através dos inúmeros instrumentos a sua disposição para consulta popular, tais como audiência pública, páginas na *internet*, pesquisa de opinião pública, *blog* e outras novas tecnologias da informação colocadas à disposição da população. Mas para isto também, convém que sejam implementados melhores canais de comunicação com a sociedade, seja através de centros

³⁶⁹COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, cit., p. 254-255.

³⁷⁰MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade, cit., p. XVII.

³⁷¹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade, cit., p. XVIII.

³⁷²DALLARI, Dalmo de Abreu. Interesse público na contratação das entidades da administração descentralizada, cit., p. 14.

de atendimento à população, seja através da realização de audiências públicas periódicas, como também à pluralidade de fontes independentes de informação. E no intuito de resguardar a liberdade de informação, o *parquet* deve garantir o exercício do direito de antena, de forma que a sociedade tenha livre acesso às mais diversas fontes de informação e possa também contribuir na sua difusão. Em outras palavras, o MP deve participar ativamente para a libertação da mídia, de forma que o poder da informação não fique restrito a grupos particulares de interesses sociais e econômicos. Pois como afirma Jürgen Habermas, após citar pensamento de M. Foucault, “formação de saber e formação de poder constituem uma unidade indissolúvel”³⁷³, ou seja, se realmente defendemos (e pretendemos) que a soberania é do povo, este deve ter acesso livre e amplo à informação para que possa ser o verdadeiro detentor do poder.

É fundamental este inter-relacionamento com a sociedade, até mesmo através da pressão social para que o MPT e outras instituições públicas busquem atender às suas necessidades, pois, como já analisado anteriormente, a fragmentação social e a heterogeneidade dos interesses públicos provoca uma pressão popular sobre o Estado e o Ministério Público, em razão da impossibilidade de atender à demanda cada vez maior e mais complexa. No mesmo sentido, Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto entende que

a multiplicação de demandas sociais desatendidas leva aqueles indivíduos, inicialmente organizados socialmente para reivindicar seus interesses, a fortalecer e ampliar seus mecanismos de organização de modo a pressionar o Estado para, num contexto de escassez de recursos, terem suas expectativas seletivamente atendidas³⁷⁴.

Esta pressão torna-se cada vez maior para o Estado e Ministério Público, por três fatores: aumento das expectativas sociais, demandas mais complexas, e impotência do Estado para responder às demandas, seja pelos poucos recursos, quer pela ausência de instrumentos eficientes diante da sua crescente complexidade. A pressão popular e a fiscalização são imprescindíveis para uma melhor atuação dos Poderes e do Ministério Público formado por seres humanos que muitas vezes podem vir a se acomodar ou a deixar de prestar “contas” aos cidadãos contribuintes. E esta pressão pode ser viabilizada através

³⁷³HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade: doze lições*. Tradução Luiz Sérgio Repa, Rodinei Nascimento. 2. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

³⁷⁴MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, cit., p. 116-117.

dos instrumentos de participação popular e na definição do interesse público, como também na obrigatoriedade de divulgar seus atos e contas. A própria divulgação de dados dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público possibilitaram um maior controle popular e uma maior pressão por uma atuação mais eficiente e transparente. As contas do Governo estão disponibilizadas de uma forma mais clara, fácil e transparente, o que possibilita o cidadão controlar os gastos dos Poderes e do Ministério Público. O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público cobram uma maior eficiência e agilidade nos órgãos do Poder Judiciário e nos ramos do Ministério Público, pois o cidadão passou a ter acesso às estatísticas e contas destes órgãos.

A fiscalização social e a participação na definição do interesse público pela sociedade são viáveis, principalmente com os novos instrumentos tecnológicos de comunicação, porém, é necessária vontade política. Cabe à Instituição, que tem atribuição para defender os interesses sociais, a democracia e a soberania popular, tomar a iniciativa na implementação de melhores canais de comunicação com a sociedade e tutelar a liberdade de comunicação e informação, sem qualquer ingerência dos Poderes Executivo e Legislativo e dos poderes econômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros Ed., 2008.

AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; Viva a democracia participativa! In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

ANTUNES, Luis Filipe Colaço. *O direito administrativo e a sua justiça no início do século XXI*. Coimbra: Almedina, 2001.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Tradução de Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2001.

_____. *A política*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

AYARRAGARAY, Carlos Alberto. *El ministerio público: su historia, organización y funcionamiento en la legislación comparada y en la República Argentina, seguido de las bases para una próxima organización en la legislación nacional*. Buenos Aires: J. Lajouane, 1928.

AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Introdução à história do direito*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2005.

BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas: Millennium, 2008.

BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. *As políticas públicas e o Poder Judiciário*. Aula ministrada no Curso de Mestrado da Escola Paulista de Direito – EPD no dia 4 de agosto de 2007.

_____. *O Poder Judiciário e as políticas públicas: alguns parâmetros de atuação*. Disponível em: <www.srbarros.com.br>.

_____. *A proteção dos direitos pelas políticas*. Artigo disponibilizado pelo autor.

BLOG do ônibus. Disponível em: <www.onibus.blog.br>.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

_____. *O futuro da democracia*. 7. ed. rev. e ampl. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1994.

_____. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

_____; ANDRADE, Paes. *História constitucional do Brasil*. 8. ed. Brasília: OAB Ed., 2006.

BRAGA, Pedro. O Ministério Público na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 45 n. 179, jul./set. 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BURNS, Edward McNall; LERNER, Robert E.; MEACHEM, Standish. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas às naves espaciais*. Tradução Donaldson M. Garshagen. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005. v. 1.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Tradução do original italiano por Nelson Renato Palaia Ribeiro de Campos. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 2, n. 5, p. 128-159, jan./mar. 1977.

- CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*. Padova: Lallotipo, 1920.
- CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. 5. ed. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2006. v. 2. (Série A era da informação: economia, sociedade e cultura).
- _____. *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. 11. ed. Tradução Roneide Venâncio Majer: São Paulo: Paz e Terra, 2008. v. 1.
- CAZETTA JÚNIOR, José Jesus. A independência funcional dos membros do Ministério Público e sua tríplice garantia constitucional (apontamentos sobre a irredutibilidade de vencimentos, a inamovibilidade e a vitaliciedade dos Promotores e Procuradores de Justiça). In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gazquez; SILVA, José Antonio Franco da (Orgs.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CETIC. Disponível me: <www.cetic.br>.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Trad. da 2. ed. italiana por J. Guimarães Menegale. São Paulo: Saraiva, 1943. v. 2.
- _____. *Principii di diritto processuale civile*. 3. ed. riv. e notevolmente aumen. Napoli: Jovene, 1923.
- COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.
- _____. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- _____. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros Ed., 2003.
- COSTA, Eduardo Maia. Ministério Público em Portugal. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1997. (Clássicos 9).

DALAZEN, João Oreste. Ação civil pública trabalhista. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 63, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Interesse público na contratação das entidades da Administração descentralizada. *Suplemento Jurídico da Procuradoria Jurídica do Departamento de Estradas de Rodagem*, São Paulo, v. 126, jan./mar. 1987.

_____. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

D'AMELIO, Mariano (Org.). *Nuovo Digesto Italiano*. Torino: Editrice Torinese, 1939. v. 18.

DAVIS, Keith; NEWSTROM, John W. *Comportamento humano no trabalho: uma abordagem psicológica*. Tradução de Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. 4. reimpr. São Paulo: Pioneira, 2004. v. 1.

DINIZ, José Janguê Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: ação civil pública, ação anulatória, ação de cumprimento*. Brasília: Ed. Consulex, 2004.

DUARTE, Márcia Yukiko Matsuuchi. Comunicação e cidadania. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007.

ESCOLA, Héctor Jorge. *Legalidad, eficacia y poder judicial*. Buenos Aires: Depalma, 1997.

FARIA, José Eduardo. *Retórica política e ideologia democrática*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In: CUNHA, Sérgio Sérvulo da; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros Ed. 2003.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Interesse público. *Revista da Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região*, ano 1, n. 1, p. 11, dez. 1995.

FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Coords.). *Direito público moderno: homenagem especial ao Professor Paulo Neves de Carvalho*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GETSCHKO, Demi. Participação e presença na rede. *Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílio e TIC Empresas 2006*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007.

GIANNINI, Massimo Severo. *Diritto amministrativo*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1993. v. 1.

GIGLIO, Wagner D. Perspectivas da Justiça do Trabalho. *LTr: revista legislação do trabalho*. São Paulo, v. 56, n. 6, jun. 1992.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 3. ed. Tradução de António Manuel Hespanha e L. Manuel Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

GRECO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva 1997. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade: doze lições*. Tradução Luiz Sérgio Repa, Rodinei Nascimento. 2. tir. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HIDALGO DE CAVIEDES, Pablo Gutiérrez de Cabiedes e. *La tutela jurisdiccional de los intereses supraindividuales: colectivos e difusos*. Navarra: Aranzadi Ed., 1999.

HOLTZENDORFF, Franz von. *Princípios de política*. Tradução da 2. ed. alemã por H. de Souza Bandeira. Rio de Janeiro: Laemmert, 1885.

IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução. In: _____ (Org.). *A democracia grega*. Brasília/DF: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

JATAHY, Carlos Roberto de C. *O Ministério Público e o Estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação institucional*. Curitiba: Lumen Juris, 2007.

JESUS, Damásio E. de. *Direito penal: parte especial*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 4.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela, Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

LEAL, Aurelino de Araújo. *História constitucional do Brasil*. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002. (Coleção história constitucional brasileira).

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*. São Paulo: LTr, 1998.

LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 2. ed. 6. reimpr. São Paulo: Ed. 34, 2007.

_____. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

LYRA, Roberto. *Theoria e prática da promotoria pública*. Rio de Janeiro: Livr. Ed. Jacintho, 1937.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: _____ et al. (Coord.). *Ação civil pública: Lei nº 7.347/85 – 15 anos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

_____. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*. 2005. Tese (Titular) – Departamento de Direito Processual – área de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. *Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

MARCONDES, Roberto Rangel. *A coisa julgada na ação civil pública trabalhista*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros Ed., 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. Um pouco de história do Ministério Público do Trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho*. Brasília, v. 7, n.13, mar. 1997.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. *Ministério Público e direitos humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos*. Campinas: Bookseller, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 12. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Interesses coletivos e difusos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 668, p. 47, jun. 1991.

_____. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *Introdução ao Ministério Público*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. 3. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Direito administrativo moderno*. 12. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *A processualidade no direito administrativo*. 1993. Tese (Titular de Direito Administrativo) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Ed., 1995.

_____. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2007.

_____. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Ed., 2009.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas: no direito comparado e nacional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

MORA, José Ferrater. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Edições Loyola, 2001. t. 2.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. In: _____. *Temas de direito processual – 1ª série*. São Paulo: Saraiva, 1977.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. A defesa do direito coletivo em ação civil pública. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano 28, n. 97, maio 2008.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor: atualizado até 01.08.1997*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Mariz de. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

PEREZ, Marcos Augusto. *Institutos de participação popular na administração pública*. 1999. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1999.

PESQUISA sobre o Ministério Público no Brasil: pesquisa de opinião realizada pelo Ibope em fevereiro de 2004. Rio de Janeiro: CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, 2004.

PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 2. ed. rev. e aumen. São Paulo: Saraiva, 1957. v. 1.

SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coords.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. A legitimação do Ministério Público para defesa de direitos e garantias constitucionais. 1992. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

_____. Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 30, n. 121, mar. 2005.

SANTORO-PASSARELLI, Francesco. *Nozioni di diritto del lavoro*. 6. ed. Napoli: Eugenio Jovene, 1952.

SARAIVA, Paulo Lopo. A comunicação social na Constituição Federal de 1988. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

SCARCIGLIA, Roberto. *La motivazione dell'atto amministrativo: profili ricostruttivi e analisi comparatistica*. Milano: Giuffrè, 1999.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a E.C. n. 31, de 14.12.2000). São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros Ed., 2009.

SOARES, Gustavo Gindre Monteiro. Por uma inclusão digital para além do mercado. In: PESQUISA sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC Domicílio e TIC Empresas 2006. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007.

SOUSA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*. Lisboa: LEX, 2003.

_____. A tutela jurisdicional dos interesses difusos no direito português. In: SEMINARIO INTERNAZIONALE “FORMAZIONE E CARATTERI DEL SISTEMA GIURIDICO LATINOAMERICANO E PROBLEMI DEL PROCESSO CIVILE”, 7. Roma, maio 2002.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O povo e o poder: o conselho do planejamento nacional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2003.

TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1974. v. 1.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Digital de Obras Raras e Especiais. Disponível em: <www.obrasraras.usp.br>.

VIGORITI, Vincenzo. *Interessi collettivi e processo: la legittimazione ad agire*. Milano: Giuffrè, 1979.

WATANABE, Kazuo. Demandas coletivas e os problemas emergentes da práxis forense. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

_____. Processo civil de interesse público: introdução. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público; Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Direitos e interesses individuais homogêneos: a “origem comum” e a complexidade da causa de pedir. Implicações na legitimidade ad causam ativa e no interesse de agir do Ministério Público. *Revista Faculdade de Direito PUC/SP*, ano 1, n. 1, 1. sem. 2001.

ZUFFO, João Antônio. *A sociedade e a economia no novo milênio: os empregos e as empresas no turbulento alvorecer do século XXI*, livro 1: a tecnologia e a infossociedade. Barueri, SP: Manole, 2003.

ANEXO

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MPT

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MPT

2004 a 2008

GRUPO DA DESPESA ⁱ	ORÇAMENTO EXECUTADO	Proporção em %	EXERCICIO
	406.091.647	100,00	2004
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	352.940.996	86,91	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	39.929.393	9,83	
INVESTIMENTOS	4.721.258	1,16	
INVERSÕES FINANCEIRAS	8.500.000	2,09	
	452.240.256	100,00	2005
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	375.627.240	83,06	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	54.736.134	12,10	
INVESTIMENTOS	18.875.881	4,17	
INVERSÕES FINANCEIRAS	3.001.000	0,66	
	586.266.450	100,00	2006
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	462.680.246	78,92	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	70.498.700	12,03	
INVESTIMENTOS	43.532.504	7,43	
INVERSÕES FINANCEIRAS	9.555.000	1,63	
	689.822.662	100,00	2007
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	493.271.268	71,51	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	90.215.122	13,08	
INVESTIMENTOS	50.804.272	7,36	

INVERSÕES FINANCEIRAS	55.532.000	8,05	
	798.335.371	100,00	2008
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	645.483.886	80,85	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	105.851.691	13,26	
INVESTIMENTOS	43.132.794	5,40	
INVERSÕES FINANCEIRAS	3.867.000	0,48	

FONTE: SIAFI e Departamento de Orçamento e Finanças da Procuradoria Geral do Trabalho – Ministério Público do Trabalho.

ⁱ**Despesas com Pessoal e Encargos Sociais** – grupo de natureza da despesa que abrange todas as despesas de natureza salarial decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança, como aposentadorias, reformas e pensões, as obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, como o salário, as gratificações e indenizações.

Outras Despesas Correntes – grupo de natureza da despesa que representa os encargos que não implicam em acréscimo patrimonial, como os gastos com a aquisição de material de consumo, o pagamento de serviços prestados por pessoa física ou pessoa jurídica, destinados à manutenção do órgão e não abrangidos pelo grupo representado pelas despesas com pessoal e encargos sociais.

Investimentos – grupo de natureza da despesa que agrupa toda e qualquer despesa relacionada com: planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis e instalações, equipamentos e material permanente, constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Inversões financeiras - grupo de natureza da despesa que abrange os gastos com: aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda, aquisição de títulos de crédito e de títulos representativos de capital já integralizado, constituição ou aumento de capital de empresas e concessão de empréstimos.

Fonte: Departamento de Orçamento e Finanças da Procuradoria Geral do Trabalho - Ministério Público do Trabalho.