

08/04/2002

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº. 213.015-0 - DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA**  
RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO  
RECORRIDO: PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS  
ADVOGADO: CLÁUDIO A F PENNA FERNANDEZ  
RECORRIDO: AQUASERVICE NAVEGAÇÃO LTDA E OUTROS  
ADVOGADO: PEDRO CLÁUDIO NOEL RIBEIRO E OUTROS  
RECORRIDO: OCEÂNICA SERVIÇOS TÉCNICOS SUBMARINOS LTDA E OUTROS  
ADVOGADO: JOÃO HENRIQUE GAESHLIN REGO E OUTRO  
INTERESSADO: SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ATIVIDADES  
SUBAQUÁTICAS E AFINS - SINTASA  
ADVOGADO: CID BARROS FERREIRA

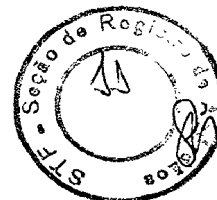
**EMENTA:**- Recurso extraordinário. Trabalhista. Ação civil pública. 2. Acórdão que rejeitou embargos infringentes, assentando que ação civil pública trabalhista não é o meio adequado para a defesa de interesses que não possuem natureza coletiva. 3. Alegação de ofensa ao disposto no art. 129, III, da Carta Magna. Postulação de comando sentencial que vedasse a exigência de jornada de trabalho superior a 6 horas diárias. 4. A Lei Complementar n.º 75/93 conferiu ao Ministério Público do Trabalho legitimidade ativa, no campo da defesa dos interesses difusos e coletivos, no âmbito trabalhista. 5. Independentemente de a própria lei fixar o conceito de interesse coletivo, é conceito de Direito Constitucional, na medida em que a Carta Política dele faz uso para especificar as espécies de interesses que compete ao Ministério Público defender (CF, art. 129, III). 6. Recurso conhecido e provido para afastar a ilegitimidade ativa do Ministério Público do Trabalho.

#### A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar provimento, para afastada a ilegitimidade ativa do Ministério Público à ação civil pública proposta, determinar que o feito tenha prosseguimento no foro trabalhista competente.

Brasília, 08 de abril de 2002.

  
MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - PRESIDENTE E RELATOR



**RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 213.015-0 - DISTRITO FEDERAL.**

**RELATOR** : MIN. NÉRI DA SILVEIRA  
**RECORRENTE**: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO  
**RECORRIDO**: PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS  
**ADVOGADO**: CLÁUDIO A F PENNA FERNANDEZ  
**RECORRIDO**: AQUASERVICE NAVEGAÇÃO LTDA E OUTROS  
**ADVOGADO**: PEDRO CLÁUDIO NOEL RIBEIRO E OUTROS  
**RECORRIDO**: OCEÂNICA SERVIÇOS TÉCNICOS SUBMARINOS LTDA E OUTROS  
**ADVOGADO**: JOÃO HENRIQUE GAESHLIN REGO E OUTRO  
**INTERESSADO**: SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ATIVIDADES  
SUBAQUÁTICAS E AFINS - SINTASA  
**ADVOGADO**: CID BARROS FERREIRA

**R E L A T Ó R I O****O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR): -**

Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pela Seção de Dissídios Coletivos do TST que rejeitou os embargos infringentes decidindo que ação civil pública trabalhista não é meio adequado para a defesa de interesses que não possuem natureza coletiva.

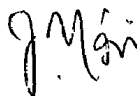
Sustenta o recorrente que o acórdão recorrido violou o disposto no art. 129, III, da Carta Magna, assentando que "A ação visou a defesa do interesse coletivo da categoria, na medida em que postulava um comando sentencial que vedasse a exigência de jornada de trabalho superior a 6 horas diárias, seguindo, dessarte, os cânones da ação civil pública, que prevê a prestação jurisdicional em caráter cominatório, com fixação de obrigações de fazer e não fazer, sob pena de pagamento de multa (Lei 7.347/85, arts. 3º e 11)".

Contra-razões às fls. 536/558.

Pelo despacho presidencial de fls. 561/566 o recurso foi admitido, ao fundamento de que "... Assiste razão ao Ministério Público do Trabalho. Vislumbra-se, efetivamente, divergência quanto à aplicação do artigo 129, inciso III, da Lex Legum, relativamente à sua legitimidade para a propositura da Ação Civil Pública no que tange à "...proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses ... coletivos". Ademais, toda a discussão se inclui no plano exclusivamente constitucional".

A Procuradoria-Geral da República, em parecer de fls. 571/575, opinou pelo "improvemento" do recurso.

É o relatório.



RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 213.015-0 - DISTRITO FEDERAL.

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - (Relator):

Esta Corte, no julgamento do RE n.º 163.231-3/SP, em 26.02.97, rel. Min. Maurício Corrêa, fixou entendimento com relação à legitimidade do Ministério Público, destacado na seguinte ementa:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGÊNEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATÓRIA DO **PARQUET** PARA DISCUTI-LAS EM JUÍZO.

1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como 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 (CF, art. 127).

2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros **interesses difusos e coletivos** (CF, art. 129, I e III).

3. **Interesses difusos** são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e **coletivos** aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

3.1. A **indeterminidade** é a característica fundamental dos **interesses difusos** e a **determinidade** a daqueles interesses que envolvem os **coletivos**.

4. Direitos ou interesses **homogêneos** são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de **direitos coletivos**.

4.1. Quer se afirme **interesses coletivos** ou particularmente **interesses homogêneos**, *stricto sensu*,

M. Néri

ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo **coletivos**, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas.

5. As chamadas *mensalidades escolares*, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam **interesses homogêneos de origem comum**, são subespécies de **interesses coletivos**, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.

5.1. Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como **dever do Estado e obrigação de todos** (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patente a legitimidade **ad causam**, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos **interesses coletivos**, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal.

Recurso extraordinário conhecido e provido para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas à defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação."

Na ocasião, acompanhando o voto do ilustre relator, assim me manifestei, **verbis**:

"Sr. Presidente. Estou de acordo com os votos já proferidos, mas me permitiria lembrar que esta, sem dúvida, é a primeira ação dessa natureza submetida a julgamento no Plenário.

A questão relativa à legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação civil pública está recém chegando ao Supremo Tribunal; já há em pauta outros feitos versando sobre a matéria. Esse julgamento viabiliza, desde logo, uma consideração fundamental na compreensão do papel do Ministério Público dentro do contexto constitucional em vigor, que lhe emprestou um relevo excepcional.

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 213.015-0 - DISTRITO FEDERAL.**

O art. 127 estipula que:

*"Art. 127 - O Ministério Público é 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."*

Parece, desde logo, extrair-se desse enunciado, sem necessidade de uma discussão quanto à parte final do inciso III, do art. 129, da Constituição, que a resposta ao recurso somente poderia se fazer nos termos em que efetivamente concluiu o ilustre Ministro-Relator.

De fato, os bens aqui trazidos a exame, e a respeito dos quais se discute sobre a legitimidade da ação do Ministério Público, dizem imediatamente com questões da mais profunda essencialidade da ordem constitucional. O art. 1º, da Constituição, ao definir a República Federativa do Brasil, assenta que tem este Estado, como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Os interesses vinculados à manutenção desses valores essenciais de nossa ordem constitucional, que se completam com a enumeração do art. 3º, hão de se ver compreendidos na cláusula final do art. 127, da Constituição, a legitimar a ação do Ministério Público em sua defesa. Sempre que se disser com a defesa de interesses vinculados à cidadania, à dignidade da pessoa humana, não só quanto à ordem jurídica, o art. 127 autoriza, desde logo, a ação do Ministério Público.

No caso concreto, a relação de consumo posta ao exame da Corte diz com um bem da maior significação pelo nosso sistema constitucional, pela disciplina que lhe conferiu a ordem constitucional, no art. 205:

*"Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."*

O problema da educação está vinculado ao problema da cidadania. Não devemos pensar que a cidadania se reduza, evidentemente, na possibilidade da manifestação de alguém pelo voto ou na

possibilidade de ser votado, mas ela diz imediatamente com a plenitude da pessoa humana; não podemos pensar na idéia da cidadania sem a ligarmos ao desenvolvimento da pessoa humana, e não podemos pensar no desenvolvimento sem o vincularmos, desde logo, a essa proteção prevista no art. 205, da Constituição, quando define a educação.

Só por tais fundamentos, - estritamente constitucionais e que decorrem da natureza do Ministério Público como instituição permanente e da função essencial que a ordem constitucional lhe quis atribuir, - parece-me que essa legitimidade ressalta desde logo, porque se trata realmente, aqui, de o Ministério Público utilizar um instrumento processual - no caso, processual-constitucional, definido no art. 129, item III, da Lei Maior - para defender valores dessa natureza. No âmbito infraconstitucional, não me parece possível, realmente, opor dificuldade de maior expressão quanto à definição desses interesses coletivos efetivamente postos à consideração da Corte neste instante.

Com tais brevíssimas considerações, que não têm qualquer propósito de complementar o voto exaustivo do ilustre Ministro-Relator, mas apenas para referir a importância do Ministério Público em nosso esquema constitucional, acompanho o voto de S. Exa."

Na referida assentada, o ilustre Ministro Celso de Mello registrou, em douto voto:

"O sistema normativo brasileiro, tendo presentes a natureza e a alta significação de determinados valores sociais suscetíveis de proteção estatal - e observando, ainda, uma tendência que **então** se verificava no plano do direito comparado, no sentido da crescente **coletivização** dos instrumentos de índole processual - **veio a instituir** mecanismo ágil destinado a viabilizar, de modo eficaz, imediata tutela jurisdicional dos **interesses metaindividuais**, cuja noção conceitual resultou de um demorado processo de elaboração teórica. A construção doutrinária em torno desse tema, que é recente no Brasil (1976), tem a sua origem histórica vinculada ao gênio jurídico de Roma. Os estudiosos do tema, ao analisarem o perfil histórico do processo civil romano, costumam mencionar as **actiones populares** como o instrumento original de proteção aos interesses coletivos e difusos.

Os interesses metaindividuais, ou de caráter transindividual, constituem valores cuja titularidade **transcende** a esfera meramente subjetiva, vale dizer, a dimensão puramente individual das pessoas e das instituições. São direitos **que pertencem a todos**, considerados em perspectiva global. Deles, ninguém, isoladamente, é o titular exclusivo. **Não se concentram** num titular único, simplesmente porque concernem a todos, e a cada um de nós, enquanto membros integrantes da coletividade.

Na real verdade, a **complexidade** desses múltiplos interesses **não permite** sejam discriminados e identificados na lei. Os interesses difusos e coletivos **não comportam** rol exaustivo. **A cada momento**, e em função de **novas** exigências impostas pela sociedade moderna e pós-industrial, evidenciam-se **novos** valores, pertencentes a todo o grupo social, cuja tutela se revela necessária e inafastável. Os interesses transindividuais, por isso mesmo, são **inominados**, embora haja alguns, **mais evidentes**, como os relacionados aos direitos do consumidor ou concernentes ao patrimônio ambiental, histórico, artístico, estético e cultural.

Em todas as formações sociais, com maior ou menor intensidade, a presença desses interesses, **notadamente** daqueles que ostentam caráter difuso, tem sido marcante: o **direito** à saúde, o **direito** à habitação, o **direito** a um ambiente ecologicamente equilibrado, o **direito** a uma qualidade superior de vida, o **direito** ao aproveitamento racional dos recursos naturais, o **direito** à conservação da natureza, o **direito** à publicidade comercial honesta, o **direito** à utilização adequada do solo urbano e rural, o **direito** à intangibilidade do patrimônio cultural da Nação.

O sistema de direito positivo brasileiro, **considerando** a posição de significativo relevo e de grande importância político-jurídica do Ministério Público, **atribui-lhe** a condição de **legítimo** guardião dos interesses sociais indisponíveis, **outorgando-lhe** o exercício de uma de suas mais relevantes atribuições de ordem institucional: **a promoção da ação civil pública**.

Para tanto, foram-lhe concedidos **amplos** poderes instrutórios, **dentre os quais**, por sua originalidade, **destaca-se** a prerrogativa de fazer instaurar, sob a sua própria presidência, o **inquérito civil**, que - enquanto procedimento administrativo - desempenha

inegável função instrumental, **consoante observa**, em autorizado magistério, o saudoso e eminente HELY LOPES MEIRELLES ("**Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, 'Habeas Data'**", p. 125/126, nota de rodapé n. 3, 17ª ed., 1996, Malheiros)."

Pois bem, no que concerne ao Ministério Público do Trabalho, a Lei Complementar nº 75/93 - Lei Orgânica do Ministério Público da União, de explícito, conferiu-lhe, por igual, legitimidade ativa, no campo da defesa dos interesses difusos e coletivos, no âmbito trabalhista.

Dispõem os arts. 83 e 84, do diploma referido:

"Art. 83.

III - promover a ação civil pública no âmbito da justiça do trabalho, para a defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

"Art. 84.

II - instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos, ~~sempre~~ que cabíveis, para assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores."

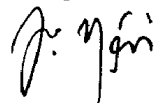
Ora, na espécie, ao interpor os embargos infringentes no TST, de que resultou o acórdão ora recorrido extraordinariamente sustentou o Ministério Público do Trabalho sua legitimidade ativa à ação civil pública movida, registrando às fls. 403 (2º vol.):

"37) Portanto, os presentes embargos têm por escopo afastar a extinção do processo por ausência de legitimidade e de interesse para o caso concreto dos autos, requerendo que a SDC aprecie o mérito da demanda, firmando entendimento, com base nas provas carreadas aos autos, sobre:

- a) se os trabalhadores subaquáticos têm direito à jornada normal de 6 horas, por laborarem em turnos ininterruptos de revezamento;
- b) estão sendo discriminados no que tange ao transporte para as plataformas petrolíferas; e
- c) se tem havido controle direto da PETROBRÁS sobre os mergulhadores terceirizados."

Acentuou, no particular, o Presidente do TST, à época, Ministro Ermes Pedrassani (fls. 565/566):

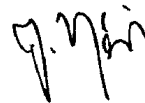
"VI - Assiste razão ao Ministério Público do Trabalho. Vislumbra-se, efetivamente, divergência quanto à aplicação do artigo 129, inciso III, da Lex





Legum, relativamente à sua legitimidade para a propositura da Ação Civil Pública no que tange à "... proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses... coletivos". Ademais, toda a discussão se inclui no plano exclusivamente constitucional. Cuidando de tema que se insere entre as funções institucionais do Ministério Público do Trabalho, sua aplicação reclama orientação emanada do Supremo Tribunal Federal, que, no ordenamento jurídico brasileiro, é a Corte Constitucional."

Se é certo que os integrantes da coletividade tutelada nesta ação podem exigir, isoladamente, em ação própria, "que em relação à sua pessoa sejam adotadas as providências requeridas neste feito" (fls. 565), não menos exato é que não se poderá deixar de considerar presentes interesses coletivos que o MPT quer tutelar, à vista de sua competência do art. 129, III, da Constituição. No referido despacho de admissibilidade do apelo extremo do MPT, acentuou, ainda, o Presidente do TST, à época (fls. 564): "Isso simplesmente seria confundir um conceito específico, que se refere a grupo ou categoria (Lei nº 8078/90, art. 81, II), com o conceito de interesse público, que afeta a toda a coletividade (cfr. Voto vencido, fl. 524, onde se atacou tal postura de alguns dos membros da Corte). Há clara ofensa à Carta Política no que diz respeito às prerrogativas do Ministério Público do Trabalho. Convém frisar, para evitar equívocos, que a demanda do Ministério Público do Trabalho foi fulcrada no art. 129, III, da Constituição Federal, que é a base na qual se nutriu o art. 83, III, da Lei Complementar nº 75/93. Também a Lei 8.078/91, que deu o conceito legal do que seja interesse coletivo, nutriu-se do referido dispositivo constitucional. Ora, se nem a lei complementar, nem a lei ordinária restringiram o comando constitucional, afastando do Ministério Público do Trabalho a possibilidade de postular em defesa do interesse coletivo, como pode o TST fazê-lo, colocando condições à ação civil pública que a Constituição e a lei não colocaram, a par de dar conceituação e enquadramento aos interesses coletivos que destoam do contido na Constituição Federal. Para se ver como toda a controvérsia é de índole constitucional, a decisão embargada, louvou-se em artigo da lavra do Prof. **IVES GANDRA MARTINS** (com o qual concordamos em gênero, número e grau), intitulado "Ação Civil Pública - Limites Constitucionais" (*in* Revista do Ministério Público do Trabalho nº 9, Ltr - 1995 - São Paulo), onde o mestre paulista considera não defensáveis através de ação civil pública os interesses individuais homogêneos, uma vez que o art. 129, III, da Carta Magna fala apenas em interesses difusos e coletivos como veiculáveis através dessa ação. Para a defesa coletiva daqueles interesses individualizáveis foi criada a ação civil coletiva (Lei



8.078/90, art. 91), com caráter reparatório. Ora, para se perceber como na ação civil pública em apreço se defendiam interesses coletivos, basta verificar que não se postulou reparação do dano com relação ao passado, mas imposição de obrigação de fazer em relação ao futuro, dando-se à demanda caráter cominatório e não indenizatório individual! Assim, o enquadramento da hipótese concreta - ação pública postulando a imposição de obrigação de não fazer em relação a toda categoria - como de interesse individual é distorcer a realidade de forma a não ter de enfrentar a questão concreta. Desde que os fatos estejam postos, por mais sibilina que seja a controvérsia, não pode o Poder Judiciário furtar-se a enfrentá-lo. Independentemente da própria lei fixar o conceito de interesse coletivo (fazendo-o, no caso, como expressamente o diz 'para efeitos deste Código' - Lei 8.078/90, art. 81), ele é conceito de Direito Constitucional, na medida em que a Carta Política dele faz uso para especificar as espécies de interesse que compete ao Ministério Público defender (CF, art. 129, III). Distorcer o conceito de interesse coletivo ou dar-lhe conceito distinto do que pretendeu a Constituição é violar a Carta Magna de forma direta" (fls. 531/533)".

Compreendo, destarte, que o acórdão vulnerou o art. 129, III, da Constituição, devidamente prequestionado. Sendo assim, conheço do recurso do MPT e lhe dou provimento para, afastada sua ilegitimidade ativa à demanda, nesta se prossiga, no foro trabalhista competente. Consoante bem anotou o Ministro Armando de Brito, do TST, no caso concreto, "o Ministério Público do Trabalho ajuizou ação civil pública para tutela de interesses coletivos referentes a direitos sociais constitucionalmente garantidos aos trabalhadores subaquáticos, mormente no que diz respeito ao limite de seis horas para a jornada em turno ininterrupto de revezamento" (fls. 523/524, vol. 3º). Conheço, pois, do recurso e lhe dou provimento.

*J. M. P.*

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 213.015-0  
PROCED. : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA  
RECTE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO  
RECDO. : PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS  
ADV. : CLÁUDIO A F PENNA FERNANDEZ  
RECDO. : AQUASERVICE NAVEGAÇÃO LTDA E OUTROS  
ADV. : PEDRO CLÁUDIO NOEL RIBEIRO E OUTROS  
RECDO. : OCEÂNICA SERVIÇOS TÉCNICOS SUBMARINOS LTDA E OUTROS  
ADV. : JOÃO HENRIQUE GAESHLIN REGO E OUTRO  
INTDO. : SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ATIVIDADES  
SUBAQUÁTICAS E AFINS - SINTASA  
ADV. : CID BARROS FERREIRA

**Decisão:** Por unanimidade, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento, para, afastada a ilegitimidade ativa do Ministério Público à ação civil pública proposta, determinar que o feito tenha prosseguimento no foro trabalhista competente. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. 2ª. Turma, 08.04.2002.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Carlos Velloso.

Subprocurador-Geral da República, Dr. João Batista de Almeida.

Antonio Neto Brasil.  
Coordenador

