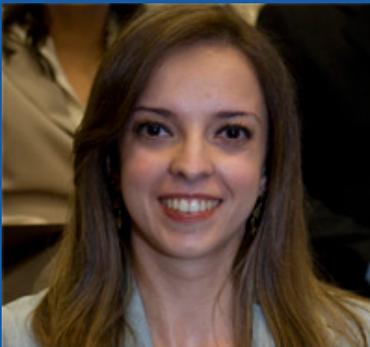


# Artigos

## Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho. Particularidades e Competência.



**PATRÍCIA OLIVEIRA  
CIPRIANO DE CARVALHO**

**Juíza do Trabalho Substituta  
do Tribunal Regional do  
Trabalho da 2ª. Região.  
Pós-Graduada em Direito e  
Processo do Trabalho pela  
Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.**

A ação civil pública de que trata a Lei 7.437/85 mostra-se como instrumento de suma importância para a defesa dos denominados interesses metaindividuais, nestes compreendidos, os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. É verdadeira espécie de ação para defender os interesses de massa, aqui compreendidos os interesses previstos no art. 1º, da Lei 7.347/85, a saber, a proteção e defesa aos direitos do consumidor, ao meio-ambiente, a economia popular, à ordem urbanística, e por exclusão de todas àquelas hipóteses, os interesses difusos ou coletivos genericamente considerados.

Pode-se dizer que a ação civil pública possui verdadeiro escopo de pacificação social, dada a sua relevância sob o ponto de vista jurídico e social. Do ponto de vista social, porque como destaca Ada Pellegrini Grinover<sup>1</sup> significa o reconhecimento e a necessidade de tutela de interesses espalhados e informais voltados as necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida. Do ponto de vista jurídico por dois aspectos: i-) para o cidadão facilitando-lhe o acesso à justiça; ii-) para o Poder Judiciário pela reunião em único processo de demanda que exigiria a propositura de demandas individualizadas, imprimindo óbice à celeridade processual e aumento a possibilidade de violação ao princípio da segurança jurídica com a existência de decisões conflitantes a respeito de uma mesma matéria.

Com a Constituição Federal de 1988, a ação civil pública foi elevada ao rol de verdadeira garantia constitucional, acrescentando ainda como função institucional do Ministério Público, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública “para a promoção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inc.III).

### **2. Ação Civil Pública Trabalhista. Algumas Controvérsias**

Cabe registrar que não constitui objeto finalístico deste trabalho o

---

1 GRINOVER. Ada Pellegrini. A marcha do processo. Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária, 2000.

esgotamento do estudo da ação civil pública, e tampouco das questões afetas à legitimação, efeitos da coisa julgada ou liquidação dos direitos metaindividuais, mas apenas a abordagem dos aspectos gerais da ação civil pública na esfera trabalhista, e principalmente a competência.

Com o advento da Constituição Federal que consagrou a ação civil pública como verdadeiro instrumento de tutela dos direitos transindividuais, tais direitos passaram a ser considerados não somente aqueles previstos no art. 1º, da Lei 7.347/85, mas também, todos aqueles que são passíveis de defesa através dos instrumentos para defesa dos direitos de massa.

Diz Nelson Nery Junior<sup>2</sup> que:

*Deve-se à CLT, o pioneirismo de tratar, no âmbito legislativo, de problemática da tutela dos direitos transindividuais em juízo na ação de dissídio coletivo prevista nos artigos 856 e seguintes, que nada mais é do que a defesa, na Justiça do Trabalho, de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.*

*A ação civil pública, expressão que, diante do direito positivo vigente, é sinônimo de ação coletiva, pode ser ajuizada na Justiça do Trabalho, com base no sistema constitucional e legal brasileiro. A ação coletiva que não seja dissídio coletivo (art. 856, CLT) e nem ação de cumprimento (art.872, CLT), ações essas que têm regras próprias fixadas na CLT, devem ser ajuizadas com fundamento no sistema normativo do processo civil coletivo brasileiro (CF, LACP, CDC e, subsidiariamente, CPC).*

Portanto, pela disposição do art. 129, III, da Constituição Federal, e do art. 1º, da Lei LACP<sup>3</sup> combinado com o artigo 21<sup>4</sup> do mesmo diploma legal, aplicam-se igualmente às ações civis públicas na esfera trabalhista as disposições contidas no Código de Defesa do Consumidor, primeiro, porque ambos os ramos do direito tem por primazia a defesa do hipossuficiente, e segundo, pela existência de omissão e compatibilidade

---

2 JUNIOR. Nelson Nery. A ação Civil Pública no Processo do Trabalho, in Ação Civil Pública Lei 7.347/85 – 15 anos, São Paulo, Ed.Revista dos Tribunais, 2ª. ed.

3 LACP – Lei da Ação Civil Pública

4 “Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei que instituiu o Código de Defesa de Consumidor.”

entre a LACP, o processo do trabalho e a parte processualística do Código de Defesa do Consumidor.

Dessa forma, na esfera trabalhista é cabível a ação civil pública para tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. São difusos, os direitos transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato. Coletivos são os direitos de natureza transindividual de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Individuais homogêneos são aqueles direitos decorrentes de origem comum (art. 81, inc. I, II, e III, do CDC).<sup>5</sup>

Em decorrência da literalidade do art. 83, III, da Lei Complementar nº 75 de 20.05.93, a Justiça do Trabalho seria competente para processar e julgar ação civil pública, “para a defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente assegurados”, surgiram questionamentos no sentido do cabimento da ação civil pública na Justiça do Trabalho para defesa dos direitos difusos e individuais homogêneos.

Hodiernamente, quer nos parecer que não mais subsistem razões ou argumentos para sustentar o não cabimento da ação civil pública na esfera trabalhista para defesa dos direitos difusos e individuais homogêneos. Isso porque deve se atribuir uma interpretação conforme à constituição do art. 83, III, da LC 75/93 para que o referido dispositivo seja interpretado em perfeita sintonia com o art. 129, III<sup>6</sup>, da Constituição Federal, bem como o inciso IX, do mesmo dispositivo e o art. 127.<sup>7</sup>

Portanto, se pode concluir que a exceção da exigência de se veicular matéria de índole trabalhista, nesta compreendida o disposto no art. 114 *caput* e inciso IX, da Constituição Federal que será tratada com mais profundidade em tópico próprio destinado ao assunto, não há qualquer diferença entre a ação civil pública exemplificadamente tratada pelo art. 1º da LACP, ou ainda nos dispositivos constitucionais supracitados, e a ação civil pública proposta na esfera trabalhista.

A única dificuldade apontada pela doutrina e verificada nos casos práticos é a diferenciação entre direito individual homogêneo e direito individual propriamente dito.

No entanto, temos que a controvérsia pode ser resolvida sob a luz da

---

5 CDC – Código de Defesa do Consumidor

6 “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público (...) (...) III. promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

7 “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 os interesses sociais e individuais indisponíveis.”

análise de que nos direitos individuais homogêneos existe uma questão coletiva comum a todos os membros da classe e que se sobrepõe a eventuais questões individuais.

Eis aí a pedra de toque, ou seja, a dita homogeneidade que advém desta questão comum prevalente, que se torna então uma questão social, e, por conseguinte, indisponível.

Da maestria das lições do I. Procurador do Trabalho Ronaldo Lima dos Santos<sup>8</sup> colhemos que:

*Os interesses individuais homogêneos distinguem-se dos meramente individuais em virtude da origem comum, isto é, um fato jurídico que atinge diversos indivíduos concomitantemente e os coloca em situação assemelhada, propiciando o tratamento uniforme das várias relações jurídicas que se formam em torno da mesma situação, sem que tal característica implique em uniformidade de resultado para todos os indivíduos, posto que as pretensões podem assumir conteúdo e matizes os mais variados, em face do fato de poderem ser afetados com intensidade e consequências diversas.*

Daí porque a maior parte da doutrina e da jurisprudência chega à conclusão de que não seria cabível a propositura de ação civil pública para condenação na obrigação de fazer consistente no registro dos trabalhadores que prestam serviços a determinado tomador de serviços por intermédio de cooperativa, pois, neste exemplo estar-se-ia buscando a tutela de direito meramente individual.

No exemplo citado, a homogeneidade dos direitos somente estaria presente na situação de origem comum de ausência dos requisitos de validade do trabalho cooperado. Portanto, caberia a declaração de fraude aos preceitos trabalhistas com a imposição de abstenção de contratação ou manutenção de trabalhadores sob aquela modalidade, mas, por outro lado, competiria a cada trabalhador lesado propor individualmente ação trabalhista para obter o registro em carteira e o pagamento das verbas decorrentes.

De fato, num primeiro momento parece assistir razão aqueles que pensam dessa forma, tendo em vista que os direitos individuais homogêneos possuem a característica da indivisibilidade. Logo, se admitido o reconhecimento do vínculo dos trabalhadores na própria ação civil pública, a mesma passaria a ter o escopo de ação individual, de

---

8 SANTOS, Ronaldo Lima dos. Sindicatos e Ações Coletivas, São Paulo, Ed. LTr, 2003.

índole personalíssima, em razão da perda do caráter indivisível dos direitos tutelados.

Contudo, ousamos discordar de tal conclusão, já que a sua manutenção implica na ofensa do escopo social e jurídico da ação civil pública. Ademais, havendo a declaração de fraude no corpo da ação civil pública, não há razão para não se deferir de forma reflexa o reconhecimento do vínculo empregatício de todos os trabalhadores que comprovem ter prestado serviços para determinada empresa e por intermédio de certa cooperativa.

Neste caso, poderiam os trabalhadores lesados utilizar-se do prazo previsto no art. 100, do CDC para promover a habilitação no curso da liquidação nos autos da ação civil pública. Para tanto, mostra-se de suma importância a observância pelo juiz da notificação aos interessados através da imprensa local e por ampla divulgação a observância do disposto no art. 94 do CDC. Ainda, para facilitar a ampla divulgação da propositura da ação civil pública, deveria constituir-se como parte indissociável na sentença proferida na ação civil pública a determinação para que o empregador fizesse publicar em seus quadros o resultado da ação, possibilitando, dessa forma, que os trabalhadores lesados tivessem ciência do prazo de um ano para a habilitação no processo.

Aqueles que discordam de tal conclusão sustentam que, na prática estaria se postergando a solução da controvérsia para uma infundável liquidação. Contudo, data vênia com tal posicionamento não cerramos fileira já que, mantendo-se esta linha, poucos, para não dizer que, raros seriam os casos de prosseguimento de uma ação civil pública, pois, sempre em sede de liquidação ocorrerão os desdobramentos próprios deste tipo de ação de massa. Ademais, há que se dar primazia os princípios da economia e celeridade processual, pois, não há razão de ordem lógica para exigir-se do trabalhador lesado a propositura de ação individual, quando já existir a declaração de fraude em sede de ação civil pública envolvendo a cooperativa e tomador para os quais o mesmo encontra-se vinculado. Neste caso, estar-se-ia impondo ao trabalhador desvencilhar-se de inúmeras dificuldades encontradas desde o início do feito, já que não são raros os casos em que a notificação das cooperativas mostra-se como um verdadeiro calvário para o autor.

Por fim, uma outra controvérsia decorrente de tal hipótese seria a problemática que envolve o prazo prescricional para propositura da ação individual. Primeiramente, há que se destacar que a ação individual no exemplo citado, somente seria cabível na hipótese prevista no art. 81, III, do CDC, ou seja, em caso de improcedência do pedido. Segundo, entendemos que, enquanto pendente a solução da ação civil pública, a solução do direito estaria pendente de condição suspensiva, razão pela qual a contagem do prazo prescricional previsto no art. 7º, XXIX, da Constituição Federal estaria suspenso por força do disposto no art. 199, I,

do Código Civil.

### **3. Competência**

#### **3.1. Competência Material**

Em se tratando de competência material propriamente dita, sempre que a Ação Civil Pública trazer em seu bojo lesão a direitos transindividuais de índole trabalhista, a competência será da Justiça do Trabalho, por força do disposto no art. 114 *caput* e inc. IX, da Constituição Federal.

Até aqui não há grandes novidades, o empasse surge quando no pano de fundo da questão discutem-se outras matérias reflexas à relação de trabalho, surgindo a dúvida e a problemática da competência da Justiça Especializada para tais questões, entre elas, a improbidade administrativa nos casos de contratação sem concurso público, o meio-ambiente do trabalho e a anulação de contratações sem concurso público, o que nos leva sem a pretensão de esgotar o tema, a abordar com mais profundidade tais situações.

##### **3.1.1. Responsabilidade do Administrador Público nas contratações sem concurso público – Improbidade Administrativa**

A improbidade administrativa estará caracterizada sempre que a conduta administrativa contrastar qualquer dos princípios fixados no art. 37, *caput* da CF (legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade), independentemente da geração de prejuízo ao erário.

A prática de ato de improbidade administrativa, consoante as diretrizes da Lei 8.429/92 importa na perda dos bens obtidos irregularmente, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com a administração pública e dela receber benefícios.

A questão que vem à tona é a de saber se a Justiça do Trabalho teria competência para apreciação de ação civil pública ou mesmo de ação individual em que figure como legitimado no pólo passivo o agente público responsável pela contratação irregular, e a consequente aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92.

O art.5º, da Lei 8.429/92 possui regramento específico quanto a responsabilidade civil do agente público, prevendo que ocorrendo o dano dar-se-á o seu integral ressarcimento.

Na linha dos que defendem a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar a ação civil pública com pedido isolado ou cumulado de responsabilização do agente público pelo ato de improbidade administrativa destacamos o entendimento da Procuradora Vivian

Rodriguez Mattos<sup>9</sup> para quem:

*O Estado é responsável apenas quanto aos atos funcionais dos agentes administrativos, ao passo que o administrador é responsável, portanto, legitimado passivamente, por sua conduta contrária aos princípios constitucional e legalmente elencados ainda que deles não advenha prejuízo patrimonial para o Estado ou para terceiros.*

(..)

*Todo ato do administrador público que for contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, o que inclui a violação dos direitos sociais nas relações de trabalho no âmbito da administração pública, quando fruto da desonestidade e com visível falta de honradez e de retidão de conduta no modo de agir perante a administração pública é considerado ato de improbidade administrativa, atraindo a aplicação das sanções prescritas no art. 37, parágrafo 4º, da CF.*

(...)

*Em relação aos trabalhadores lesados que estavam de boa-fé, admitidos sem concurso público, a reparação do dano pelo agente ímprobo autoriza, também pela via coletiva, o reconhecimento do vínculo trabalhista diretamente como o administrador ímprobo, quando a contratação for efetuada em desacordo com a regra do art. 37, caput, I, e IX, e parágrafo 2º, da CF, com respaldo no art. 12, II, da Lei 8.429/92.*

Na mesma linha de entendimento encontramos decisões favoráveis a tal tese, chegando, inclusive a decretar a perda de direitos

---

<sup>9</sup> In Ação coletiva na visão de Juízes e Procuradores do Trabalho, São Paulo, LTr. 2006.

civis e políticos do administrador ímprobo.<sup>10 11</sup> Contudo, não obstante os consistentes argumentos dos que defendem a competência da Justiça do Trabalho para conhecer de ação que vise a aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92, deles ousamos discordar.

Isso porque a competência material da Justiça do Trabalho é claramente definida no art. 114 da Constituição Federal, sendo-lhe atribuída competência para processar e julgar as lides decorrentes da relação de trabalho e outras controvérsias dela decorrentes, não estando aqui incluída a ação de improbidade administrativa, até mesmo porque a competência disciplinada no inc.IX do mesmo dispositivo legal somente pode ser aplicada por força de lei, ao menos, é que o reza a interpretação literal da norma em apreço. E neste sentido, não há qualquer previsão na Lei 8.429/92 ou em qualquer outro diploma legal de que as ações de improbidade administrativa em que se discutir a validade da contratação sem concurso público seja afeta à Justiça Especializada.

Não vemos como atribuir competência à Justiça do Trabalho para aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92, entre elas, a perda e suspensão de direitos políticos, e ressarcimento ao erário, cujas sanções deverão ser postuladas na esfera própria e competente para a sua aplicação. Ressaltamos que nesta hipótese a matéria discutida, embora reflexa, não guarda qualquer consonância com a relação de trabalho havida entre o trabalhador e a administração pública ou com o agente ímprobo, mas, ao contrário visa apenas a responsabilização deste último pela violação aos princípios que regem a administração pública<sup>12</sup>.

A jurisprudência da mais alta corte trabalhista parece compartilhar do nosso entendimento. Neste sentido:

RECURSO DE REVISTA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO IRREGULAR. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. A Justiça do Trabalho não tem competência para

---

10 Processo 00491.2007.061.23.00-8, Vara do Trabalho de São Felix do Araguaia - MT, Ação Civil Pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO, DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO, em face do MUNICÍPIO DE LUCIARA e NAGIB ELIAS QUEDI . Decisão disponível no sítio <[www.trt23.gov.br](http://www.trt23.gov.br)>. acesso em 30.03.09 às 11h26.

11 Processo 01072200620522008, Vara do Trabalho de Piripiri-PI, ação trabalhista proposta por José Maria de Moraes e Maria Olinda Santos em face do Município de Pedro II. Decisão disponível no sítio <[www.trt22.gov.br](http://www.trt22.gov.br)>. acesso em 30.03.09 às 11h30

12 Na mesma linha do nosso posicionamento encontramos a decisão proferida nos autos do processo 00234200701813009-Vara do Trabalho de Areia-PB. Disponível no sítio < [http://www.amatra13.org.br/noticia\\_geral.php?id=1111](http://www.amatra13.org.br/noticia_geral.php?id=1111)> acesso em 24.03.09 às 11h23.

o julgamento de agentes públicos por ato de improbidade administrativa. Assim, mesmo que a situação decorra da contratação de servidores sem prévia realização de concurso público, em nítida afronta aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, não compete à Justiça do Trabalho o julgamento da matéria, que não tem pertinência com a relação de trabalho. Precedentes. Recurso de revista não conhecido. (TST- PROCESSO Nº TST-RR-779/2005-105-08-00.2-3ª.Turma-Rel. Min. ALBERTO LUIZ BRESCIANI DE FONTAN PEREIRA).<sup>13</sup>

PRELIMINAR DE NULIDADE POR NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. Devidamente fundamentada a decisão recorrida, não subsiste a alegação de violação dos arts. 93, IX, da CF, 832 da CLT e 458 do CPC. Recurso de Revista não conhecido.

INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA- PREFEITO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Esta Justiça Especializada não é competente para julgar prefeito municipal por ato de improbidade administrativa, ainda que o ato tenha origem na contratação de servidor sem a observância de concurso público, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal. Efetivamente, nos termos do art. 114, I, da Constituição Federal, a competência desta Justiça Especializada é a de processar e julgar ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No caso, entretanto, a condição do ex-prefeito é de agente político, e não de ente integrante da administração pública. Em relação à Lei 8.429/92, o seu art. 1º dispõe que a improbidade administrativa decorre da prática de qualquer ato por agente público contra a administração direta, indireta, autárquica ou fundacional, e o seu art. 12, ao tratar das penas aplicáveis, remete

---

13 Disponível no sítio <http://www.tst.gov.br> acesso em 20.04.09 às 13h14

às sanções penais, civis e administrativas, dentre outras. Não há alusão à relação de emprego ou trabalho, ainda que questionada a legalidade da contratação de servidores temporários. Recurso de Revista não conhecido.(TST - PROC. Nº TST-RR-278/2005-015-08-00.5- 2ª.Turma-Rel. Min. JOSÉ SIMPLICIANO FONTES DE F. FERNANDES).<sup>14</sup>

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRATO NULO. EX-PREFEITO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. NÃO PROVIMENTO.

1. Não se insere no âmbito de competência desta Justiça Especializada o processamento e julgamento de ex-prefeito em razão da prática de ato de improbidade administrativa por ocasião do exercício de seu mandato, ainda que o ato tenha origem na contratação de servidor sem a observância de concurso público, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.

2. É que a competência de que trata o artigo 114, I, da Constituição Federal diz respeito às ações movidas contra a administração pública direta e indireta enquanto pessoas jurídicas, não se incluindo aí os seus agentes políticos, aos quais não se pode imputar a responsabilidade objetiva pelo ato administrativo, em face do princípio da impessoalidade.

3. Agravo de instrumento a que se nega provimento. (TST-PROC. Nº TST-AIRR-507/2007-100-03-40.4-7ª. Turma-Rel.Min. Caputo Bastos).<sup>15</sup>

Outrossim, o que defendemos, e acreditamos é a conscientização da comunidade jurídica para não gerar impunidade ao administrador ímprobo, o que pode ser levado à efeito com dupla penalidade quanto constatadas as violações aos deveres e princípios da administração pública, uma na esfera competente para aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92, e a segunda, pela sua condenação solidária na ação civil pública interposta perante a Justiça do Trabalho, respondendo, inclusive, por todas as verbas de natureza tipicamente trabalhista não acobertadas pela Súmula 363 do C.TST, com fundamento no artigo 942, do Código Civil

---

14 Disponível no sítio <http://www.tst.gov.br> acesso em 20.04.09 às 13h20

15 Disponível no sítio <http://www.tst.gov.br> acesso em 20.04.09 às 13h22

e pelo princípio da restituição integral previsto nos artigos 402 e 404 do Código Civil e no art.5º, da Lei 8.429/92.

### **3.1.2. Anulação de contratações sem concurso público**

Em relação ao pedido de anulação de contratação sem concurso público efetuado no bojo de uma ação civil pública, a controvérsia passa pelo crivo de duas situações distintas, quais sejam, regime celetista ou estatutário da contratação.

É cediço que a EC 45/04 ampliou o leque de competências da Justiça do Trabalho, inserindo no inc. I, do artigo 114, da Constituição Federal expressa competência para aquele órgão julgar as ações oriundas da relação de trabalho, nestes incluídos os entes da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Contudo, a liminar concedida na ADIN 3395-6 suspendeu toda e qualquer interpretação dada ao referido inciso, que incluía na competência da Justiça do Trabalho a apreciação de causas que envolvam a relação entre o Poder Público e os seus servidores, a ele vinculados por relação de ordem estatutária.

Nesta linha, o Supremo Tribunal Federal tem perfilhado entendimento que mesmo nos casos onde se discuta a validade da contratação, inclusive, em caráter temporário não é matéria afeta à competência da Justiça do Trabalho, exatamente por conta da liminar concedida na ADIN 3395-6, colocando em cheque o entendimento cristalizado na OJ 205 da SDI-1 do C.TST.<sup>16</sup>

Resta evidenciado que nos casos onde se discuta a nulidade de contratação de concurso público dos entes da administração pública indireta, em especial as empresas públicas e as sociedades de economia mista, as quais por força do disposto no art. 173, parágrafo 2º, da Constituição Federal não podem gozar de privilégios não extensivos as empresas privadas, a contratação dos seus empregados deve observar o regime celetista.

---

16 “COMPETÊNCIA MATERIAL. JUSTIÇA DO TRABALHO. ENTE PÚBLICO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR. REGIME ESPECIAL. DESVIRTUAMENTO. (nova redação, DJ 20.04.2005)

I - Inscreve-se na competência material da Justiça do Trabalho dirimir dissídio individual entre trabalhador e ente público se há controvérsia acerca do vínculo empregatício.

II - A simples presença de lei que disciplina a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da CF/1988) não é o bastante para deslocar a competência da Justiça do Trabalho se se alega desvirtuamento em tal contratação, mediante a prestação de serviços à Administração para atendimento de necessidade permanente e não para acudir a situação transitória e emergencial.”

Portanto, nestes casos não há qualquer dúvida de que a competência será da Justiça do Trabalho.

Por outro lado, no que tange a contratação de servidores públicos para o regime estatutário, temos que por força do disposto na ADIN 3395-6 falecerá competência à Justiça Especializada para processar e julgar as causas que envolvam o pedido de nulidade de contratação.

### **3.1.3. Meio ambiente do trabalho**

Em matéria de meio ambiente do trabalho encontramos ainda dois posicionamentos na doutrina.

O primeiro sustenta a competência da Justiça do Trabalho pela aplicação do art. 114 *caput* e inciso, IX, da CF.

Outro posicionamento defende que cabe à Justiça Estadual Comum decidir as ações que versem a reparação de danos provocados por acidentes de trabalho. Contudo, data máxima vênia aos defensores desta corrente, temos que o seu fundamento não mais sustenta, tendo em vista que a matéria se encontra superada com a promulgação da EC 45/04, bem como da decisão do conflito de competência CC-MG nº 35-04, cuja decisão pacificou o entendimento de que cabe à Justiça do Trabalho processar e julgar as ações acidentárias.

Com efeito, a competência se verifica com base na análise da relação jurídica trazida à juízo. Nessa linha, ainda que determinados pedidos sejam pertencentes à outro ramo do direito, tal fato não é suficiente para a declaração da incompetência em razão da matéria, pois o critério que define à competência de certo ramo do Poder Judiciário é o da natureza da relação jurídica, e não da natureza ou origem dos pedidos elencados.

Portais fundamentos, é que entendemos que atualmente não persistem dúvidas quanto à competência da Justiça do Trabalho para apreciar ação civil pública com pedido que envolva matéria relativa ao meio ambiente do trabalho.

### **3.2. Competência Territorial**

Dispõe o art. 2º, da LACP que: *“as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa. Parágrafo único. A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.”*

Antes da mais nada, não é demais salientar que as disposições da LACP e do CDC constituem praticamente em microssistema das ações coletivas,

portanto, até mesmo por força do permissivo constante no art. 21<sup>17</sup> da LACP o CDC deve ser utilizado subsidiariamente à LACP.

Nesta linha, o art. 93 do CDC com mais clareza e objetividade que o art. 2º da LACP estabelece as regras de competência territorial, não estabelecendo qualquer hipótese de competência funcional como outrora fez o legislador. Vejamos:

*Art. 93. Ressalvada a competência da justiça federal, é competente para a causa a justiça local:*  
*I- no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;*  
*II- no foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.*

Da leitura conjunta de ambos os dispositivos não há dúvida de que o legislador estabeleceu como critério do local do dano como forma de competência absoluta, até mesmo porque o art.2º da LACP traz expressamente a disposição concernente à competência funcional. Portanto, em que pese tratar-se a hipótese de competência territorial é certo que, de competência relativa não se trata ante a manifesta e expressa intenção do legislador em dar-lhe o tratamento de competência absoluta.

O festejado autor Hugo Nigri Mazzilli<sup>18</sup> perfilha do mesmo entendimento, fazendo ainda as seguintes distinções:

a) na defesa de interesses individuais indivisíveis (difusos ou coletivos), a competência é estabelecida, de forma absoluta, em razão do local do dano. Trata-se de competência funcional e absoluta;

b) em se tratando de ACP ou coletiva para defesa de interesses difusos ou coletivos de caráter regional ou nacional, não há previsão normativa específica para determinar a competência. Por analogia ao CPC deverão ser ajuizadas na Capital do Estado ou no DF.

c) na defesa dos interesses transindividuais divisíveis de âmbito local (individuais homogêneos) a competência será determinada em razão do foro do local do dano, ressalvada expressamente a competência da Justiça Federal. Como o art. 93 do CDC não alude à competência absoluta nem

---

17 “Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei que instituiu o Código de Defesa de Consumidor.”

18 MAZZILLI. Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses, São Paulo, Ed. Saraiva, 16ªed, 2004.

funcional, trata-se de competência territorial e relativa;

d) na defesa de interesses individuais homogêneos, se os danos forem regionais ou nacionais, a ação será proposta, alternativamente, na capital do Estado ou no Distrito Federal, aplicando-se as regras do CPC, nos casos de competência concorrente.

### **3.2.1. A competência nos limites do órgão prolator**

O art. 16º, da LACP dispõe que a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

De uma simples leitura do citado dispositivo quer nos parecer que o legislador agiu com total infelicidade na sua redação, uma vez que, salvo melhor juízo, houve manifesta e injustificável confusão entre a imutabilidade erga omnes da decisão e a competência do juiz que profere a sentença, o que por óbvio são situações distintas.

Com total razão e citando exemplo bastante feliz de incongruência do referido dispositivo, destacam Nelson e Rosa Maria Nery em seu Código de Processo Civil comentado, que pessoa divorciada em São Paulo é divorciada no Rio de Janeiro.

A explicação é simples, tendo em vista que em se tratando de dano supraregional a ação deverá ser proposta na Capital do Estado ou no Distrito Federal, hipótese de competência absoluta prevista pelo art. 93, II, do CDC, sendo que a coisa julgada irá se operar em todo o território nacional. Por outro lado, a sentença após o trânsito em julgado, se tornará imutável dentro dos limites subjetivos que lhe sejam próprios, independentemente dos limites da competência territorial do juiz prolator.

Somado a isso, verte destacar que o referido dispositivo foi inserido pela Lei 9.494/97, que por sua vez é fruto da conversão da Medida Provisória nº 1.570-5/97, a qual foi editada sem a presença dos requisitos constitucionais da urgência e relevância, sendo, portanto, em outras palavras, inconstitucional.

Assim, o art. 16 da LACP é de todo inaplicável para fins de estabelecer a competência territorial nos limites do órgão prolator, quer seja, sob a ótica da inconstitucionalidade da lei que o introduziu, que seja, pela incongruência da sua redação, ou ainda por se mostra inócua a alteração legislativa, tendo em vista que a redação do art.93 do CDC aplicável subsidiariamente à LACP não sofreu qualquer alteração no particular.

### 3.2.2. Competência territorial – dano nacional e regional

Dispõe o art. 93, II, do CDC que, ressalvada a competência da Justiça Federal, os danos de âmbito nacional ou regional é competente para a causa o foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal.

Em se tratando de ação civil pública afeta à competência da Justiça do Trabalho, a competência originária e hierárquica para a sua apreciação será sempre da Vara do Trabalho, não mais persistindo atualmente fundamento jurídico hábil a sustentar que tal ação teria feição de dissídio coletivo e, por isso, deveria ser julgada originariamente pelos Tribunais Regionais do Trabalho ou pelo Tribunal Superior do Trabalho.

Visado, definitivamente pacificar a questão na Justiça do Trabalho, o Tribunal Superior do Trabalho editou a OJ 130, da SDI-2, a qual, praticamente reproduz a redação do art. 93 do CDC, *in verbis*:

*130. Ação Civil Pública. Competência territorial. Extensão do dano causado ou a ser reparado. Aplicação analógica do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor. Para a fixação da competência territorial em sede de ação civil pública, cumpre tomar em conta a extensão do dano causado ou a ser reparado, pautando-se pela incidência analógica do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor. Assim, se a extensão do dano a ser reparado limitar-se ao âmbito regional, a competência é de uma das Varas do Trabalho da Capital do Estado; se for de âmbito supra-regional ou nacional, o foro é o do Distrito Federal.*

Para a eminente jurista Ada Pellegrini Grinover<sup>19</sup> se o dano for nacional, a competência deveria ser sempre do Distrito Federal para facilitar o acesso à justiça e o próprio exercício do direito de defesa por parte do réu.

Contudo, a jurisprudência entende tratar-se de competência concorrente entre o foro da capital dos Estados ou do Distrito Federal, tendo o Superior Tribunal de Justiça se inclinado em reconhecer pela competência exclusiva do Distrito Federal.

Entendemos, que por se tratar a competência territorial de que trata o art. 93 e seus incisos de competência do tipo absoluta, as regras disciplinadas no Código de Processo Civil para solucionar tais conflitos seriam inaplicáveis ao CDC.

---

19 GRINOVER, Ada Pellegrini. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do projeto, Rio de Janeiro, Ed.Forense Universitária, 8ª. ed..

Assim, ocorrendo a hipótese de dano com efeitos estendidos à mais de uma comarca, mas que não tenha abrangência regional ou nacional, o conflito dever ser resolvido sob à luz da prevenção, esta já autorizada pelo parágrafo único, do art. 2º, da LACP. Portanto, a competência seria do juízo para o qual foi distribuída a primeira ação.

Questão interessante colocada para reflexão neste trabalho é aquela relativa a ação civil pública trabalhista que veicule pretensão concernente a dano que ultrapasse a competência de mais de um Tribunal Regional. Tomemos como exemplo, uma ação civil pública onde o Sindicato de determinada categoria profissional pretenda a observância de normas relacionadas à segurança e medicina do trabalho por empresa que tenha sede na Cidade de Jundiaí, e com filiais nas Cidades de Jacareí, Guarulhos e Araraquara.

É certo que se trata de dano verificado em mais de uma comarca abrangida pela competência do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª. Região, abrangendo, igualmente comarca pertencente à jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 02ª. Região. Assim, por força do mandamento contido no inciso II, do art.93, do CDC a competência para apreciação de tal ação seria de uma das Varas do Trabalho da Capital, no caso, São Paulo.

Agora, se imaginarmos o mesmo exemplo citado, contudo, excluindo-se a Comarca de Guarulhos cuja jurisdição pertence ao Tribunal Regional do Trabalho da 02ª. Região torna-se, para nós, evidente que a competência para apreciação da ação civil pública seria do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª. Região, por se tratar de dano que envolva mais de uma comarca, porém, dentro da mesma região, e dentro dos limites da competência daquele regional, sendo, portanto, o conflito solucionado pelo critério da prevenção.

Posição interessante é defendida por Ronaldo Lima Santos<sup>20</sup> que considera não aplicável analogicamente a regra do inc.II do art.93 do CDC; primeiro, porque o *caput* do dispositivo excepcionou a competência da Justiça Federal e, em sendo as ações civis públicas para a tutela de direitos transindividuais trabalhistas da competência da Justiça do Trabalho, a especificidade da matéria suscita a mesma exceção; e, segundo, porque a regra do art. 2º, da LACP, ao aproximar o juízo competente do local dos fatos, traçou os mesmos objetivos almejados pelo legislador trabalhista ao editar as regras de competência do art. 651 da CLT.

Na mesma linha de pensamento, há autores, como Ibraim Rocha<sup>21</sup> que

---

20 SANTOS. Ronaldo Lima dos. Sindicatos e Ações Coletivas: acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, São Paulo, Ltr, 2003.

21 Rocha. Ibraim. Ação civil pública e o processo do trabalho. São Paulo: Ltr, 1996.

defendem a inaplicabilidade do art.2º da LACP em detrimento do art. 651 da CLT, tendo em vista que o processo trabalhista traça garantias mínimas dos trabalhadores, categoria hipossuficiente.

Contudo, ousamos discordar de tal fundamento, pois, para nós o art. 651 da CLT é inaplicável à ação civil pública, primeiro, por haver expressa disposição legal nos diplomas que reguladores da matéria, a saber, LACP e CDC, ambos, fixando como regra de competência absoluta o local do dano. Data vênia sustentamos ainda, não haver respaldo para aplicação do art. 651 da CLT por se tratar de categoria hipossuficiente, primeiro, porque em sede de ACP o trabalhador se despe da individualidade, não sendo ele, considerado como indivíduo, sequer legitimado para propositura da ACP, segundo, porque não há tutela de interesse individual do trabalhador.

Por fim, cabe destacar que a versão final do anteprojeto do código brasileiro de processos coletivos, longe de solucionar a controvérsia, ao menos tentou atribuir critérios mais específicos para a competência territorial, dividindo a competência para apreciação do dano regional ou nacional pelo número de sub-seções judiciárias abrangidas. Vejamos:

*Art. 22. Competência territorial – É absolutamente competente para a causa o foro:*

*I- do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;*

*II- de qualquer das comarcas ou sub-seções judiciárias, quando o dano de âmbito regional compreender até 3 (três) delas. Aplicando-se no caso as regras de prevenção;*

*III- da Capital do Estado, para os danos de âmbito regional, compreendendo 4 (quatro) ou mais comarcas ou sub-seções judiciárias;*

*IV- de uma das Capitais do Estado, quando os danos de âmbito interestadual compreenderem até 3 (três) Estados, aplicando-se no caso as regras de prevenção;*

*V- do Distrito Federal, para os danos de âmbito interestadual que compreendam mais de 3 (três) Estados, ou de âmbito nacional.*

Parágrafo 1º. A amplitude do dano será aferida conforme indicada na petição inicial da demanda.

Parágrafo 2º. Ajuizada a demanda perante juiz territorialmente incompetente, este remeterá incontinenti os autos ao juízo do foro competente, sendo vedada ao primeiro juiz a apreciação de pedido de antecipação de tutela.

Parágrafo 3º. No caso de danos de âmbito nacional, interestadual e regional, o juiz competente poderá delegar a realização da audiência

preliminar e da instrução ao juiz que ficar mais próximo dos fatos.

Parágrafo 4º. Compete ao juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede da Justiça Federal, processar e julgar a ação coletiva nas causas de competência da Justiça Federal.

#### 4. Conclusão

As questões relativas à competência material e territorial da Justiça do Trabalho ainda despertam muita celeuma em sede de ação civil pública interposta perante esta Justiça Especializada.

Acreditamos que, mesmo com a promulgação do anteprojeto do código brasileiro de processos coletivos tais questões não estarão indenes a controvérsia que despertam.

Por certo, muito já progredimos no assunto, a contar pelas manifestações iniciais, hodiernamente superadas no que toca ao não cabimento da ação civil pública na Justiça do Trabalho para defesa dos interesses individuais homogêneos. Contudo, ainda muito temos a progredir, e nada mais certo é que a efetiva aplicação dos dispositivos da Lei 7.347/85 e do microsistema das ações coletivas, neste compreendido especialmente o Código de Defesa do Consumidor depende da reflexão e do estudo constante do intérprete do direito a fim de fazer valer tais regras, uma vez que, possuímos um dos diplomas mais avançados do mundo no assunto.

Conforme já restou esclarecido no início deste trabalho, não temos e nunca tivemos a pretensão de esgotar o assunto com as reflexões aqui propostas.

Em que pese os contundentes argumentos daqueles que defendem a competência da Justiça do Trabalho para apreciar as ações coletivas que tragam como pedido reflexo a condenação do administrador ímprobo nas sanções previstas na Lei 8.429/92, temos que tal competência não é afeta à esta Justiça do Trabalho, tendo em vista que a mesma não está inserida no caput do art. 114 da Constituição Federal, e tampouco no inciso IX do mesmo dispositivo, uma vez que não lei estabelecendo tal competência.

Por outro lado, defendemos, e acreditamos que a conscientização da comunidade jurídica é de suma importância para não gerar impunidade ao administrador ímprobo, o que pode ser levado à efeito com dupla penalidade quanto constatadas as violações aos deveres e princípios da administração pública, a saber, uma na esfera competente para aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92, e a segunda, pela sua condenação solidária, inclusive por todas as verbas de natureza tipicamente trabalhista não acobertadas pela Súmula 363 do C.TST, e anotação do contrato de trabalho em carteira, com fundamento no artigo 942, do Código Civil e pelo princípio da restituição integral previsto nos artigos 402 e 404 do Código Civil e no art.5º, da Lei 8.429/92.

Em se tratando de ação civil pública onde o principal pedido veiculado diga respeito a nulidade das contratações sem concurso público, entendemos que se a questão envolver a contratação de servidores pelo regime estatutário, falecerá competência à Justiça do Trabalho, por força do disposto na ADIN 3395-6. De outra sorte, se envolver contratação de servidores pelo regime celetista, dúvidas não emergem de que a competência será da Justiça do Trabalho por força do disposto no art. 114, I, da Constituição Federal.

Por fim, a competência territorial para apreciação da ação civil pública, ainda é, atualmente o tema de maior divergência entre os intérpretes do direito. Temos que a denominada competência territorial dentro dos limites do órgão prolator prevista no art. 16 da LACP, encontra-se superada, notadamente pela sua flagrante inconstitucionalidade, e também pela redação inócua e incongruente do referido dispositivo. Já no que tange a hipótese de dano regional ou nacional, a questão pode ser solucionada à luz do art. 93, incisos I e II do CDC, e notadamente pelo critério da prevenção, sendo, portanto, inaplicáveis as regras contidas na CLT a respeito da competência territorial, dada a existência de todo um sistema próprio das ações coletivas.

## 5. Bibliografia

GRINOVER. Ada Pellegrini. A marcha do processo. Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária, 2000.

GRINOVER. Ada Pellegrini. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do projeto, Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária, 8ª. ed..

JUNIOR. Nelson Nery. A ação Civil Pública no Processo do Trabalho, in Ação Civil Pública Lei 7.347/85 – 15 anos, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2ª. ed.

MAZZILLI. Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses, São Paulo, Ed. Saraiva, 16ªed, 2004.

Rocha. Ibraim. Ação civil pública e o processo do trabalho. São Paulo: Ltr, 1996.

SANTOS. Ronaldo Lima dos. Sindicatos e Ações Coletivas: acesso à justiça, jurisdição coletiva e tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, São Paulo, Ltr, 2003.

Publicado originalmente em: CARVALHO, Patrícia Oliveira Cipriano de. Ação civil pública na Justiça do Trabalho - particularidades e competência. REVISTA LTR - Legislação do Trabalho. São Paulo, SP, v.74, n. 2, ex. 1, pp. 157-164, fev. 2010.