



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL SFCONST Nº 5688/2020

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”; 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR,**

contra os arts. 21 e 28 (este no que altera a redação do art. 627-A, §§ 1º e 2º da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) da Medida Provisória 905, de 11.11.2019, que dispõem sobre destinação de valores de multas e penalidades aplicadas em ações e procedimentos da competência do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ministério Público do Trabalho (MPT) e limitam a atribuição do MPT para firmar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) em matéria trabalhista.¹

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor das normas questionadas nesta ação:

Art. 21. Sem prejuízo de outros recursos orçamentários a ele destinados, são receitas vinculadas ao Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho o produto da arrecadação de:

I - valores relativos a multas e penalidades aplicadas em ações civis públicas trabalhistas decorrentes de descumprimento de acordo judicial ou termo de ajustamento de conduta firmado perante a União ou o Ministério Público do Trabalho, ou ainda termo de compromisso firmado perante o Ministério da Economia, observado o disposto no art. 627-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.

II - valores relativos aos danos morais coletivos decorrentes de acordos judiciais ou de termo de ajustamento de conduta firmado pela União ou pelo Ministério Público do Trabalho; e (...)

§ 1º Os valores de que tratam os incisos I e II do caput serão obrigatoriamente revertidos ao Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho.

§ 2º Os recursos arrecadados na forma prevista neste artigo serão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional.

1 Acompanham a petição inicial a cópia do ato normativo impugnado (art. 3º da Lei 9.868/1999) e cópias relevantes do procedimento administrativo 1.00.000.025644/2019-73, procedente da Procuradoria-Geral do Trabalho.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 3º A vinculação de valores de que trata este artigo vigorará pelo prazo de cinco anos, contado da data da realização do depósito na Conta Única do Tesouro Nacional. (...)

Art. 28. A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...)

“Art. 627-A. Poderá ser instaurado procedimento especial para a ação fiscal, com o objetivo de fornecer orientações sobre o cumprimento das leis de proteção ao trabalho e sobre a prevenção e o saneamento de infrações à legislação por meio de termo de compromisso, com eficácia de título executivo extrajudicial, na forma a ser disciplinada pelo Ministério da Economia.

§ 1º Os termos de ajustamento de conduta e os termos de compromisso em matéria trabalhista terão prazo máximo de dois anos, renovável por igual período desde que fundamentado por relatório técnico, e deverão ter suas penalidades atreladas aos valores das infrações contidas nesta Consolidação e em legislação esparsa trabalhista, hipótese em que caberá, em caso de descumprimento, a elevação das penalidades que forem infringidas três vezes.

§ 2º A empresa, em nenhuma hipótese, poderá ser obrigada a firmar dois acordos extrajudiciais, seja termo de compromisso, seja termo de ajustamento de conduta, seja outro instrumento equivalente, com base na mesma infração à legislação trabalhista”.

As normas questionadas, como adiante se demonstrará, afrontam os arts. 2º (divisão funcional de Poder); 62, § 1º, I, “b”, e III (proibição de edição de medida provisória para dispor sobre matéria processual e sobre matéria reservada à lei complementar); 127, *caput* e § 1º (independência funcional do Ministério Público); e 128, § 5º (reserva de lei complementar, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

iniciativa do Chefe de cada Ministério Público, para restringir o campo de atuação de seus membros), todos da Constituição Federal.

2. BREVE HISTÓRICO DAS NORMAS IMPUGNADAS

A MPv 905/2019 foi editada com o fim de estabelecer mecanismos que promovam e incrementem a empregabilidade, por meio da criação de melhores condições de inserção no mercado de trabalho e ampliação do crédito para microempreendedores.²

Não obstante a relevância do objetivo de geração de empregos no atual quadro socioeconômico de grave crise fiscal, o disposto nos arts. 21 e 28 (na parte que altera o art. 627-A da CLT) da MPv 905/2019 limita o uso de instrumentos postos à disposição do Ministério Público do Trabalho (MPT) para tutelar os direitos coletivos trabalhistas.

O art. 19 do diploma legal institui o Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de

2 Segundo a Exposição de Motivos da MPv 905/2019, “a medida visa, ainda, gerar maior segurança jurídica em termos de verbas de participação nos lucros, de gorjetas e no índice de correção de débitos trabalhistas, simplificar e desburocratizar normas e racionalizar procedimentos que envolvam a fiscalização e as relações de trabalho. Espera-se, assim, criar oportunidades de trabalho e negócios, gerar renda, e promover a melhoria da qualidade de vida da população” (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20905-19.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Trabalho, que tem como objetivo *“financiar o serviço de habilitação e reabilitação profissional prestado pelo Instituto Nacional do Seguro Social—INSS e programas e projetos de prevenção e redução de acidentes de trabalho”*.

O art. 21 vincula ao aludido programa receitas decorrentes de reparação de danos morais coletivos ou multas por descumprimento de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados pelo MPT. Usa como fonte de financiamento tais receitas, decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho, e reduz o espaço de negociação, limitando formas menos onerosas de composição em ação civil pública e em procedimentos extrajudiciais.

O art. 28, na parte em que incluiu os §§ 1º e 2º ao art. 627-A da CLT: (i) limitou o prazo máximo de vigência de TAC em matéria trabalhista a 2 anos, renovável por igual período, desde que por relatório técnico fundamentado; (ii) determinou igualdade de valor das multas por descumprimento de TACs em matéria trabalhista aos valores atribuídos a penalidades administrativas impostas a infrações trabalhistas, admitindo a elevação das penalidades em caso de reincidência da infração por 3 vezes e (iii) proibiu que se firme TAC quando a empresa já houver firmado qualquer outro acordo extrajudicial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O impacto sobre a atuação do Ministério Público Trabalho é imediato e atinge a efetividade da tutela coletiva e inibitória, que visa à prevenção de ilícitos e à reparação dos danos difusos ou coletivos trabalhistas.

**3. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – LIMITES MATERIAIS À
EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

A MPv 905/2019, ao tratar da destinação dos recursos oriundos de penalidades aplicadas em ações civis públicas trabalhistas e de dano moral coletivo, decorrentes de descumprimento de acordo judicial ou TACs, firmados pela União ou pelo Ministério Público do Trabalho, padece de inconstitucionalidade formal, porquanto trata de matérias que a Constituição Federal veda que sejam disciplinadas por essa espécie normativa.

A Emenda Constitucional 32, de 11.9.2001, inseriu no art. 62, § 1º, I, “b”, e III, da CF, proibições expressas de edição de medida provisória para dispor sobre temas de direito penal, processual penal e processual civil, bem como sobre matéria reservada a lei complementar.

A proibição para dispor sobre matéria reservada à lei complementar decorre do fato de que, quando a Constituição estabelece que determinada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

matéria seja disciplinada por lei complementar, exclui-se a possibilidade de regulação por qualquer outra espécie normativa infraconstitucional.³

Quanto à vedação de edição de medida provisória para dispor sobre direito processual, esclarece Clèmerson Merlin Clève que os principais motivos para a proibição consistem na preservação da função judicial e no impedimento de imposições unilaterais de favorecimentos ao Estado, na condição de parte processual. Ressalta que *“não apenas o direito processual penal e civil está imune ao tratamento por medida provisória, mas qualquer dimensão do direito processual”*.⁴

Nesse sentido, anotou o Ministro Dias Toffoli que, *“embora a redação da alínea ‘b’ do inciso I do art. 62 da Constituição Federal seja expressa e tão somente quanto aos ramos civil e penal do direito processual, esta Suprema Corte, desde antes de implementada pela Emenda Constitucional 32/2001, entende inconstitucional a utilização de medidas provisórias para alterar a disciplina legal do processo, à vista da definitividade dos atos praticados”*. Concluiu, dessa forma, que *“a vedação de medida provisória para tratar de matéria processual não dá ensejo a diferenciar o processo do trabalho*

3 Veja-se, a propósito, o decidido na ADI 1.480-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19 maio 2001.

4 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 117-118.

No mesmo sentido, assentou o Ministro Dias Toffoli que a limitação do art. 62, § 1º, I, “b”, da CF tem *“como objetivo evitar abusos quanto às alterações das regras processuais, em especial, por parte do Poder Executivo, seja porque o Estado é uma das partes interessadas, como grande litigante das demandas que estão a tramitar no Poder Judiciário, seja para garantir a estabilidade das relações jurídicas processuais ou para garantir o devido processo legal”* (MS 34.773-MC/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 2 maio 2017).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

dos demais ramos processuais, como o processo civil e o processo penal” (MS 34.773-MC/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 2 maio 2017).

Há também o limite implícito de edição de medida provisória sobre matérias cuja iniciativa seja reservada aos demais Poderes e órgãos autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Contas). O uso de medida provisória há de abranger somente o conteúdo sujeito à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e as matérias de iniciativa comum ou concorrente.

É o que esclarecem doutrinariamente Paulo Gonet e Gilmar Mendes ao afirmarem que *“a EC 32/2001 não cuidou de proibir a edição de medida provisória sobre matéria da iniciativa legislativa exclusiva de outro Poder. Como a medida provisória opera como provocação do Congresso Nacional para deliberar, há de se considerar que ela atua em terreno impróprio quando dispõe sobre assunto cuja abertura do debate o constituinte quis subordinar ao juízo exclusivo de oportunidade e conveniência de outro Poder.”*⁵

Na mesma direção, assevera Clèmerson Merlin Clève que, *“se é certo que a competência normativa primária do Presidente da República concilia-se, se tomadas as precauções devidas, com o princípio da tripartição do poder concretizado na Carta Constitucional de 1988, não é menos certo que o Executivo está impedido de*

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 960.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*valer-se do expediente para interferir nos demais órgãos constitucionais, sob pena de grave ofensa aos postulados do Estado Democrático de Direito”.*⁶

3.1 Vedação de MPv sobre matéria processual

O art. 21 da MPv 905/2019 destina a um único fundo, com escopo limitado ao meio ambiente do trabalho, os recursos oriundos de penalidades aplicadas em ações civis públicas trabalhistas e os valores relativos a reparações ou compensações por danos morais coletivos, quando decorrentes de acordo judicial ou de TACs firmados pela União ou pelo Ministério Público do Trabalho (MPT).

Estabelece o art. 13 da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) que:

“[H]avendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes das comunidades, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”.

Ao restringir a destinação dos valores relativos a multas, penalidades e reparações ou compensações por danos morais coletivos decorrentes do

⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 130.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

descumprimento de acordo judicial ou de TAC firmados com a União ou com o MPT em ações civis públicas trabalhistas ao Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho, o art. 21 da MPv 905/2019 disciplinou matéria afeta a direito processual coletivo, atualmente regradada pela Lei 7.347/1985, que trata da ação civil pública, do inquérito civil e do termo de ajustamento de conduta.

O Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho possui escopo limitado ao meio ambiente laboral. Todavia, a reparação ou a compensação pelo dano moral coletivo vai além dessa temática. A previsão deixa de fora os demais bens trabalhistas que igualmente merecem a devida reparação, impedindo, por exemplo, destinações para o combate ao trabalho escravo, ao trabalho infantil, à discriminação no trabalho e às fraudes nas relações de trabalho.

Saliente-se que o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública não restringe a um único e exclusivo fundo a destinação dos recursos provenientes de penalidades e multas aplicadas em ação civil pública trabalhista ou de valores decorrentes de reparações ou compensações por danos morais coletivos ajustados em acordo judicial ou TAC.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em certos casos, a reparação há de ser mais específica, voltada ao retorno dos bens jurídicos atingidos ao *status quo ante*, em benefício da coletividade mais diretamente atingida.

Tal decorre do próprio dever de reparar, reconhecido constitucionalmente. No tocante aos bens ambientais em geral, ao que se inclui, no particular, o meio ambiente do trabalho, no art. 225, § 3º, de estatura de direito fundamental. Também é expressamente ressalvada a obrigação de reparar da regra de intranscendência subjetiva das sanções, passando aos sucessores no limite do patrimônio transferido (art. 5º, inciso XLV).

A cláusula geral de reparação dos atos ilícitos, consagrada no art. 186 do Código Civil e que densifica as garantias constitucionais de ubiquidade Justiça e de proteção ao direito adquirido (art. 5º, incisos XXXV e XXVI), conduz à busca da reparação que melhor possibilite a restauração do bem jurídico atingido ou o resultado que a isso mais se aproxime.

Com o fim de atender ao disposto no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, foi criado, na estrutura organizacional do então Ministério da Justiça, o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD). Esse Fundo, assim como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nem sempre se apresentam como os mais adequados para a reparação dos danos causados a trabalhadores.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ante a não obrigatoriedade de destinação dos recursos a um único fundo ou programa, somada à ausência de previsão desses fundos de amparo a diversos outros bens difusos lesados, consignou-se a possibilidade de reversão alternativa dos recursos, conforme se observa do § 1º do art. 5º da Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público:

Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano. (...)

O direcionamento de valores recolhidos em razão do descumprimento de acordo ou de TAC em ação civil pública que verse sobre trabalho escravo ou trabalho infantil ao programa a que se referem os arts. 19 e seguintes da MPv 905/2019 interfere diretamente na sistemática de tutela coletiva reparatória prevista na Lei 7.347/1985.

Revela-se matéria tipicamente processual, na medida em que regulamenta o procedimento extrajudicial adotado pelo MPT e o próprio



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

direcionamento de acordos firmados judicialmente, interferindo na sistemática disposta nas leis que regem o microsistema processual coletivo.

O art. 21 da MPv 905/2019, assim, afronta o art. 62, § 1º, I, “b”, da CF, por tratar de matéria de cunho essencialmente processual.

3.2 Vedação para dispor sobre matéria reservada à lei complementar

O art. 28 da MPv 905/2019, no que alterou a redação do art. 627-A, §§ 1º e 2º, da CLT, ao estabelecer limitações para a formalização de termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público do Trabalho, além de estabelecer restrições a instrumento de direito processual previsto na Lei da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ação Civil Pública,⁷ interfere diretamente na atividade finalística de um dos ramos do Ministério Público da União.

Atribuições e prerrogativas de membros do Ministério Público para exercício de funções institucionais são matérias reservadas à lei complementar de iniciativa de cada Procurador-Geral (CF, art. 128, § 5º):

Tratando-se de atribuição do Ministério Público Federal, nada mais natural que regras de designação dos membros do Ministério Público para desempenhar funções junto à Justiça Eleitoral sejam disciplinadas na legislação que dispõe, exatamente, sobre organização, atribuições e estatuto do Ministério Público da União, no caso a Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993. (ADI 3.802/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 14 nov. 2016.)

7 Conforme esclarece nota técnica sobre a MPv 905/2019, elaborada pelo Ministério Público do Trabalho, “o termo de compromisso de ajustamento de conduta – TAC é instituto de direito processual coletivo, previsto no art. 5º, § 6º, da Lei de Ação Civil Pública (...). Pode ser firmado pelos órgãos legitimados para propositura da ação civil pública – em especial o Ministério Público, único legitimado apto a firmar o termo no bojo de inquérito civil – como mecanismo especial apto a pacificar conflitos coletivos”. (Disponível em: https://protocoloadministrativo.mpt.mp.br/processoEletronico/consultas/valida_download.php?id=4017874&ca=EGJKXJBSJT8Y68AE. Acesso em: 13 jan. 2020.) Sobre o caráter processual de que se reveste o TAC, ressalta Gregório Assagra que “ajustamento de conduta quer significar o reconhecimento prévio, por parte da pessoa ou ente responsável pelo dano causado a interesse ou direito coletivo, do pedido que naturalmente deverá ser formulado, caso haja o ajuizamento da ação civil pública. Não se admite, assim, a transação substancial (ou material). Todavia, é possível a transação formal (atípica ou imprópria), que não signifique qualquer renúncia ao direito coletivo em questão. Assim, poderão ser pactuados a forma e o prazo de reparação do dano causado ao direito coletivo, mas desde que não signifiquem indiretamente inviabilização do próprio direito coletivo” (ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 358).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Pelo art. 128, § 5º, da Constituição da República os procuradores-gerais têm a iniciativa das leis complementares estaduais que versam sobre a organização, as atribuições e o estatuto dos Ministérios Públicos.
(ADI 4.807/AP, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 21 jun. 2019.)

A lei ordinária pode conferir novas atribuições ao Ministério Público, desde que compatíveis com sua finalidade (ADI 2.794/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 30 mar. 2007), mas não pode lei ordinária, nem medida provisória, reduzir atribuições outorgadas por lei complementar, na forma do art. 128, § 5º, da Constituição Federal.

A ação civil pública e o compromisso de termo de ajustamento de conduta (TAC) são instrumentos essenciais para que o Ministério Público do Trabalho possa, como órgão agente ou resolutivo, exercer de maneira plena e independente as atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição de 1988 e pela Lei Complementar 75/1993.⁸

8 “O Ministério Público do Trabalho, em sua atuação como órgão agente, possui como principais instrumentos a ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta, que têm por objetivo coibir prática de ilegalidades trabalhistas e, assim, cumprir o mandamento constitucional de defender a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis” (TELES, Izabel Cristina de Almeida. Destinação dos recursos oriundos de TACs e dos acordos e condenações judiciais. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 14, n. 44, p. 71-97, jan./jun. 2015).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Eventuais restrições ao uso de TACs pelo Ministério Público do Trabalho não de ser objeto de lei complementar na forma do art. 128, § 5º, da CF.

Tratando-se de atribuições do MPT, eventuais restrições ao uso de mecanismos indispensáveis para a efetividade da sua atuação não de ser disciplinados por lei complementar que, com essa finalidade, modifique a Lei Complementar 75/1993, a qual dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto de todos os ramos do Ministério Público da União.

A iniciativa da Lei Complementar 75/1993 é privativa do Procurador-Geral da República. Embora o art. 61, § 1º, II, “d”, da CF atribua ao Presidente da República a iniciativa para dispor sobre organização do MPU bem como sobre normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, o art. 128, § 5º, da CF confere a iniciativa para dispor sobre organização, atribuições e estatuto a cada um dos procuradores-gerais dos MPs estaduais e ao Procurador-Geral da República quanto ao Ministério Público da União.

No tocante à organização do Ministério Público, coexistem dois regimes: o da lei orgânica nacional (Lei 8.625/1993), que estatui normas gerais, e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

o da lei orgânica de cada Ministério Público estadual e do Ministério Público da União, que minudenciam aspectos particularizados de organização.⁹

A definição das atribuições dos ramos do Ministério Público da União está fora da iniciativa concorrente do Presidente da República e do Procurador-Geral da República, definida pelo art. 61, § 1º, II, “d”, c/c art. 128, § 5º, da CF. O constituinte inseriu na iniciativa privativa do Presidente da República a “*organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União*”, enquanto no art. 128, § 5º, da CF referiu-se à organização, às atribuições e ao estatuto de cada Ministério Público.

Ao delimitar o campo de atuação do MPT, os arts. 21 e 28 (na parte que altera o art. 627-A, §§ 1º e 2º, da CLT) da MPv 905/2019 tratam de matéria cuja iniciativa pertence exclusivamente ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 128, § 5º, da CF. A iniciativa deferida ao Chefe de cada MP para dispor sobre a organização, as atribuições e o seu estatuto consubstancia expressão da autonomia e independência assegurada ao Ministério Público.

9 Segundo Hugo Nigro Mazzili, “a iniciativa presidencial exclusiva é reservada para uma lei que fixará apenas as normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios. Assim, as leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos procuradores-gerais, minudenciarão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, obedecidas as normas gerais fixadas na lei federal (MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 73-75).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse sentido, assinala Clèmerson Merlin Clève que o poder de iniciativa legislativa conferido ao Ministério Público pela CF/1988 é corolário de sua autonomia e independência, e o respeito a essas garantias constitucionais é condição indispensável para que o MP cumpra fielmente as atribuições que lhe foram confiadas pela Constituição.¹⁰

Na mesma direção, pondera o Ministro Alexandre de Moraes:

O novo status constitucional de independência, autonomia e imprescindibilidade ao Estado Democrático de Direito, conferido ao Ministério Público em 1988, foi reforçado pela concessão de iniciativa para deflagrar o processo legislativo, podendo, inclusive, propor a criação e extinção dos cargos da instituição e de seus serviços auxiliares, com provimento obrigatório por concurso público de provas e títulos, para a iniciativa das respectivas leis.¹¹

As atribuições dos ramos do MPU são matéria cuja iniciativa legislativa pertence, exclusivamente, ao Procurador-Geral da República. Sendo assim, as restrições à realização de TAC pelo MPT, impostas pelo art. 627-A, §§ 1º e 2º, da MPv 905/2019 são inconstitucionais tanto por dispor sobre matéria reservada à lei complementar, quanto por tratar de tema cuja

10 CLÈVE, Clèmerson Merlin. O Ministério Público e a reforma constitucional. *Revista dos Tribunais*, v. 692, p. 21, jun. 1993.

11 MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 1622.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

iniciativa é exclusiva do Procurador-Geral da República (CF, arts. 62, § 1º, III, e 128, § 5º).

4. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público autonomia e independência para assegurar exercício pleno de suas funções institucionais. O respeito a ambas é condição indispensável para que sejam fielmente cumpridas as atribuições que lhe foram confiadas pela Constituição Federal, entre as quais avultam a titularidade privativa da ação penal pública e a defesa de direitos fundamentais do cidadão e da coletividade.

A propósito, destaca o Ministro Celso de Mello:

A autonomia do Ministério Público, que agora possui extração constitucional, persegue um só objetivo: conferir-lhe, em grau necessário, a possibilidade de livre atuação orgânico-administrativa e funcional, desvinculando-o, no quadro de Poderes do Estado, de qualquer posição de subordinação, especialmente em face dos Poderes Judiciário e Executivo (MS 21.239/DF, DJ de 23 abr. 1993).

O art. 127, § 1º, da CF define a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional como princípios institucionais do Ministério Público. Esclarece José Adércio Leite Sampaio que a independência funcional impede



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que, no espaço das atribuições que lhe são próprias, o Ministério Público sofra interferência de qualquer outro órgão ou poder constituído.¹²

A independência funcional prevista no art. 127, § 1º, da CF alcança todo o Ministério Público brasileiro e cada um dos seus membros. Ressalta José Afonso de Silva que *“os membros do MP são funcionalmente independentes porque, no exercício de sua função, não devem obediência a ninguém, a nenhum órgão interno da instituição, e gozam de autonomia funcional, porque não têm que prestar observância a nenhuma ordem que venha de fora dela”*.¹³

Os arts. 21 e 28 da MPv 905/2019 (na parte que altera o art. 627-A da CLT) restringem o campo de atuação do Ministério Público do Trabalho no espaço de negociação, de reparação e de definição de formas de composição na ação civil pública e nos inquéritos civis em matéria trabalhista, pelo que vão de encontro à autonomia e à independência do Ministério Público.

O art. 21 destina os recursos de penalidades aplicadas em ações civis públicas trabalhistas e os valores relativos a reparações e compensações por danos morais coletivos, quando oriundos de acordo judicial ou de TAC

12 SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentário ao art. 127, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 127.

13 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 609.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

firmados pela União ou pelo MPT ao Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho, previsto nos arts. 19 e seguintes da MPv 905/2019.

Como já explicitado, ao vincular valores a um único programa com temática limitada, sem vinculação ou compromisso com a reparação ou a compensação do dano trabalhista coletivo causado, o art. 21 da MPv 905/2019 restringe o dever de reparação, do modo mais próximo e específico possível, ínsito à defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, e atinge a atividade do MPT, com redução da sua função de órgão resolutivo na proteção de direitos difusos e coletivos e comprometimento da sua autonomia funcional (CF, art. 127, § 1º).

O art. 28 da MPv 905/2019, na parte em que incluiu os §§ 1º e 2º no art. 627-A da CLT, estabelece limitações para a realização de termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público do Trabalho e, por conseguinte, interfere na atividade finalística de um dos ramos do Ministério Público da União.

Caso se entenda que os TACs firmados pelo MPT estão englobados na redação dos §§ 1º e 2º do art. 627-A da CLT, ficariam esses restritos quanto à sua realização e eficácia. Passariam, com a MPv 905/2019, a ficar com vigência



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

limitada a 2 anos, renováveis por igual período. Os valores da multa por descumprimento de TAC igualar-se-ão aos valores das penalidades administrativas impostas por infrações trabalhistas, que podem ser elevados em caso de reincidência apenas por 3 vezes.

Haveria também uma ordem de prevalência e uma imposição de autonomia do órgão executivo em face da plena atuação ministerial, porquanto vedar-se-ia a assinatura de TAC quando a empresa já houver firmado qualquer outro acordo extrajudicial, a obstar a atuação do Ministério Público quando já tomado o compromisso por outro órgão.

Saliente-se que, mesmo na hipótese de propositura de ações civis públicas por órgãos colegitimados, sob a supervisão judicial, a participação do Ministério Público na qualidade de *custos iuris* é obrigatória (art. 5º, § 1º, da Lei 7.347/1985), até porque se trata de atividade permanente e essencial ao exercício da função jurisdicional do Estado. É vedado à lei ordinária, e por conseguinte à medida provisória, limitar tal atuação, dado ser reflexo da missão constitucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Os arts. 21 e 28 (na parte que insere os §§ 1º e 2º ao art. 627-A da CLT) afetam a tutela coletiva e inibitória, que pressupõe a prevenção de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ilícitos, danos e a reparação direta dos danos difusos ou coletivos trabalhistas, bem como a função de órgão agente e resolutivo do MPT no âmbito dos direitos difusos e coletivos trabalhistas, pelo que vão de encontro à autonomia e à independência do Ministério Público.

São, portanto, materialmente inconstitucionais, por afrontarem os arts. 2º; 127, *caput* e § 1º, e 128, § 5º, da Constituição Federal.

**5. PEDIDO SUBSIDIÁRIO – APLICAÇÃO DOS
DISPOSITIVOS IMPUGNADOS APENAS AOS ÓRGÃOS DO PODER
EXECUTIVO.**

Na hipótese de essa eg. Corte vir a discordar dos argumentos acima expostos no tocante à inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos impugnados, há de se conferir a esses interpretação consentânea com a autonomia e independência ínsitas à atuação do Ministério Público.

Mesmo que se entenda possível a disciplina por medida provisória do regramento atinente ao TAC e à destinação dos recursos dele resultantes, é incabível, ante a autonomia institucional e a independência do Ministério Público, que órgão de outro poder regule sua forma de atuação a ponto de afetar o cumprimento de sua missão de defesa da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É ínsita à noção de autonomia a capacidade de auto-organização de cada um dos Poderes, que, ao concretizarem a Constituição em suas respectivas atuações, definem, com norte no ordenamento jurídico, os atos a serem praticados para a consecução de suas missões institucionais. Intervenções de outros Poderes que afetem um de seus pares em tal capacidade deliberativa violam a harmonia e a separação estabelecidas na Carta Magna e, como tal, são materialmente inconstitucionais.

O regramento referido é limitado pela separação de poderes, pelo que, se reputados formalmente válidos, os arts. 21 e 28 da MPv 905/2019 seriam aplicáveis apenas aos órgãos do Poder Executivo e aos acordos e ações por eles firmados ou propostos, sob pena de afrontar-se os arts. 2º, 127, § 1º, e 128, § 5º, da Constituição Federal.

Portanto, requer-se, subsidiariamente, que seja declarado inconstitucional o art. 21 da MPv 905/2019, no que alarga suas previsões ao Ministério Público do Trabalho, e parcialmente inconstitucional, sem redução de texto, o art. 28 do mesmo diploma, no que altera o art. 627-A da Consolidação das Leis do Trabalho, para excluir qualquer interpretação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que pretenda sua aplicação aos procedimentos, acordos extrajudiciais e judiciais, termos de ajustamento de conduta ou outros instrumentos equivalentes de atribuição do Ministério Público.

6. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre do fato de serem de incerta ou de difícil reparação os danos gerados pela destinação dos valores decorrentes de reparação ou compensação por danos morais coletivos ou de multas por descumprimento de TACs firmados pelo MPT exclusivamente ao Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho.

A limitação ao conteúdo de TAC firmado pelo MPT afeta negociações em curso por todo o país e pode levar, ante a inviabilidade da autocomposição, ao ajuizamento de ações coletivas e consequente sobrecarga do Poder Judiciário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Dessa forma, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos dos arts. 21 e 28 (no que altera a redação do art. 627-A, §§ 1º e 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho).

7. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, de início, que esse eg. Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia da norma impugnada, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Em seguida, pede que se colham informações do Presidente da República e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superada essa fase, requer prazo para a manifestação prevista no art. 8º da Lei 9.868/1999.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar inconstitucionais os arts. 21 e 28 (no que insere os §§ 1º e 2º ao art. 627-A, da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Consolidação das Leis do Trabalho) da MPv 905/2019, por afronta aos arts. 2º; 62, § 1º, I, “b”, e III; 127, § 1º; e 128, § 5º, todos da Constituição Federal.

Assim não se entendendo, requer, subsidiariamente, seja declarado parcialmente inconstitucional o art. 21 da MPv 905/2019, no que engloba em suas previsões ao Ministério Público do Trabalho, e parcialmente inconstitucional, sem redução de texto, o art. 28 do mesmo diploma, no que altera o art. 627-A da Consolidação das Leis do Trabalho, para excluir qualquer interpretação que pretenda sua aplicação aos procedimentos, acordos extrajudiciais e judiciais, termos de ajustamento de conduta ou outros instrumentos equivalentes de atribuição do Ministério Público, por afronta aos arts. 2º, 127, § 1º e 128, § 5º, da Constituição Federal.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente