



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO  
PROCURADORIA GERAL DO TRABALHO  
COORDENADORIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL E DO DIÁLOGO SOCIAL -  
CONALIS**

SAUN Quadra 05, Bloco C, Torre A. Brasília-DF – CEP 70040-250  
Telefone: (61) 3314 831, e-mail: [mpt.conalis@mpt.mp.br](mailto:mpt.conalis@mpt.mp.br)

## **ORIENTAÇÃO Nº 12 DA CONALIS**

Aprovada na XXXII Reunião Nacional da CONALIS, de 27 de abril de 2021.

### **ORIENTAÇÃO N. 12**

**LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA. RELEVÂNCIA SOCIAL DA ATUAÇÃO. HIPOSSUFICIÊNCIA TÉCNICA DA ENTIDADE SINDICAL. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO.**

**I - A legitimidade conferida às entidades sindicais para a tutela dos direitos dos trabalhadores não exclui ou implica, por si só, atuação do Ministério Público do Trabalho, pois tal legitimidade, no caso, é concorrente e disjuntiva.**

**II – O Ministério Público do Trabalho, em razão da dimensão social do dano ou de sua ameaça e/ou da hipossuficiência técnica da entidade sindical, principalmente em matéria de produção probatória, tem atribuição para atuar nas violações à liberdade sindical e ao direito de negociação coletiva, a exemplo de atos ou condutas antissindicais e dispensas coletivas.**

### **FUNDAMENTOS:**

A Lei da Ação Civil Pública nº 7.347/85 (LACP), em seu art. 5º, e o Código de Defesa do Consumidor Lei nº 8.078/90 (CDC), em art. 82, previram a legitimidade **concorrente** (sem ordem de preferência entre os colegitimados) e **disjuntiva** (podendo cada um agir independentemente da vontade ou da autorização dos demais colegitimados), elencando o rol de colegitimados às ações coletivas, quais sejam: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil (pré-constituição) e inclua entre as suas finalidades institucionais a tutela do respectivo bem transindividual.



**MISSÃO: "Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis para a efetivação dos direitos fundamentais do trabalhador".**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**  
**PROCURADORIA GERAL DO TRABALHO**  
**COORDENADORIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL E DO DIÁLOGO SOCIAL -**  
**CONALIS**

SAUN Quadra 05, Bloco C, Torre A, Brasília-DF – CEP 70040-250  
Telefone: (61) 3314 831, e-mail: [mpt.conalis@mpt.mp.br](mailto:mpt.conalis@mpt.mp.br)

Nesses termos, a legitimidade conferida às entidades sindicais para o ajuizamento de ações coletivas não deve servir de argumento único a justificar a inação do Ministério Público do Trabalho, com a prolação de indeferimentos de instauração de investigações e/ou o arquivamento de procedimentos investigatórios, mormente quando há nítida atribuição para a atuação em razão de notícias de violações à liberdade sindical e ao direito de negociação coletiva, a exemplo de atos ou condutas antissindicais e dispensas coletivas.

Como se observa, o ordenamento jurídico brasileiro adotou os três sistemas de representação dos direitos transindividuais em juízo: o publicista, em que a legitimação é conferida a órgãos públicos; o privatista, com a legitimação relegada à iniciativa de indivíduos (ação popular); e o associacionista, que se fundamenta na outorga da legitimidade aos grupos sociais ou associações privadas.

A tutela dos interesses transindividuais, assim, foi ampliada com a concessão de legitimidade a diversos atores sociais, com vistas a possibilitar a maior efetivamente possível na sua proteção. Trata-se de um sistema de proteção que se fundamenta na potencialização da atuação dos diversos autores ideológicos (legitimados para as ações coletivas), seja de forma disjuntiva, conjuntiva, complementar ou suplementar.

Na seara dos interesses transindividuais, a ampliação da legitimidade ad causam a diversos autores ideológicos tem como objeto não somente elastecer o âmbito de proteção desses direitos, mas também possibilitar uma integração e um intercâmbio entre estes atores sociais, de forma a contemplar que o legitimado em melhores condições sociais, econômicas e jurídicas promova a tutela do bem transindividual.

Desse modo, a existência de um legitimado, *per se*, não constitui fator de exclusão da legitimidade de outro colegitimado ou a justificativa para a inação deste. Aludida interpretação contraria o princípio da universalidade da tutela coletiva, e os princípios do microsistema de tutela coletiva, cujos motores são a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor.

Neste contexto, deve-se salientar que, **assim como os indivíduos, determinados autores ideológicos, como associações e entidades sindicais, também podem apresentar-se como hipossuficientes sociais, econômicos ou**



**MISSÃO: "Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis para a efetivação dos direitos fundamentais do trabalhador".**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO  
PROCURADORIA GERAL DO TRABALHO  
COORDENADORIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL E DO DIÁLOGO SOCIAL -  
CONALIS**

SAUN Quadra 05, Bloco C, Torre A. Brasília-DF – CEP 70040-250  
Telefone: (61) 3314 831, e-mail: [mpt.conalis@mpt.mp.br](mailto:mpt.conalis@mpt.mp.br)

**jurídicos**<sup>1</sup>, não sendo desarrazoável, mas até conveniente e providencial para a tutela coletiva, que referidos entes invoquem a atuação de um colegitimado com mais condições de efetivar a tutela coletiva.

Não é por outra razão que, nas *class actions* do direito norte americano há a fase de certificação (*motion for certification*), na qual o órgão julgador afere as condições autorizantes da respectiva class action, como também outros aspectos, como os requisitos legitimantes de um determinado autor da demanda coletiva, entre eles a representação adequada (*adequacy of representation ou vigorou prosecution test*).

Nada impede, mas, ao contrário, torna conveniente, que o (a) membro (a) do Ministério Público do Trabalho possa, diante da legitimação concorrente e disjuntiva do microssistema processual coletivo brasileiro, elabore uma análise material da representação diante de uma denúncia realizada por uma entidade sindical, para concluir pela necessidade de atuação do *Parquet*, quando a entidade sindical denunciante apresenta-se como hipossuficiente técnico-jurídico, social ou econômica<sup>2</sup>.

De fato, embora devidamente legitimadas, as entidades sindicais podem se apresentar em estado hipossuficiência técnica, principalmente em matéria de produção probatória, econômica ou social para tutelar determinados interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos pertinentes, direta ou indiretamente, às categorias por elas representadas, como violações à liberdade sindical e ao direito de negociação coletiva, atos ou condutas antissindicais e dispensas coletivas.

**Uma visão liberal e individualista não se coaduna com os princípios do microssistema das ações coletivas e com a novel concepção de acesso à justiça e aos sistemas de proteção que devem dar guarida também as grupos e coletividades**, entre as quais, aqueles representados por entidades sindicais, as quais, para a devida tutela da categoria, nos termos do artigo 6º, incisos VII e VIII, do Código de Defesa do Consumidor, in verbis:

<sup>1</sup> Referida concepção de possibilidade de hipossuficiência técnica das entidades sindicais se alinha ao projeto institucional de combate aos atos antissindicais da Conalis/MPT

<sup>2</sup> Do outro lado, é também possível, no caso concreto, que a membra e o membro do MPT entendam que a entidade sindical, de per si, possa exercer a tutela do interesse transindividual de maneira amplamente satisfatória ou, em outros termos, seja dotada de capacidade técnico-jurídica, social e/ou econômica.



**MISSÃO: "Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis para a efetivação dos direitos fundamentais do trabalhador".**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**  
**PROCURADORIA GERAL DO TRABALHO**  
**COORDENADORIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL E DO DIÁLOGO SOCIAL -**  
**CONALIS**

SAUN Quadra 05, Bloco C, Torre A. Brasília-DF – CEP 70040-250

Telefone: (61) 3314 831, e-mail: [mpt.conalis@mpt.mp.br](mailto:mpt.conalis@mpt.mp.br)

**VII** - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

**VIII** - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

Dessa forma, mesmo na hipótese de colegitimação, devem ser aferidos, no caso concreto, a dimensão social do dano ou a sua ameaça e ainda a hipossuficiência técnica da entidade sindical, especialmente em matéria de produção probatória, mas também nos campos social e econômico.

No campo da hipossuficiência tecno-jurídica, revela-se fundamental compreender que, diferentemente das entidades sindicais, o Ministério Público do Trabalho tem a sua disposição o inquérito civil (art. 129, III da CF/88 e art. 8º, §1º da Lei nº7.347/85) como um nítido instrumento de atuação que permite a colheita de provas que se constituirão em elementos de convicção para o membro ou a membra que o preside<sup>3</sup>, na tutela de direitos ou interesses coletivos *lato sensu*.

**Não se deve olvidar que as associações sindicais não possuem os poderes investigatórios e instrutórios do Ministério Público do Trabalho**, como a requisição de diligência investigatória e a instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-lo e apresentar provas, além de, para o exercício de suas funcionais, a notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta; requisitar informações e documentos a entidades privadas; realizar inspeções e diligências investigatórias; ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio; expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar; ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública; e requisitar o auxílio de força policial (artigos 7º e 8º da Lei Complementar nº75 de 20 de maio de 1993).

<sup>3</sup> Ver o art. 1º da Resolução nº23 de 17 de setembro de 2007 do CNMP e o art. 1º da Resolução nº69 de 12 de dezembro de 2007 do CSMPT



**MISSÃO: "Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis para a efetivação dos direitos fundamentais do trabalhador".**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO  
PROCURADORIA GERAL DO TRABALHO  
COORDENADORIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL E DO DIÁLOGO SOCIAL -  
CONALIS**

SAUN Quadra 05, Bloco C, Torre A. Brasília-DF – CEP 70040-250  
Telefone: (61) 3314 831, e-mail: [mpt.conalis@mpt.mp.br](mailto:mpt.conalis@mpt.mp.br)

Deve-se ressaltar que, **o indeferimento automático de Notícia de Fato pela mera circunstância da existência de legitimação da entidade sindical denunciante, pode, inclusive, levar à inobservância dos princípios da igualdade e da não-discriminação**, pois um mesmo fato será objeto de investigação, conforme a qualificação do autor, sendo que, se denunciado por trabalhador (es) seria processado e, se noticiado por uma entidade sindical, seria objeto de indeferimento.

Nesses termos, mesmo as entidades sindicais podendo atuar, no caso concreto, em razão da legitimidade **concorrente e disjuntiva**, eventual inação do Ministério Público do Trabalho deverá ser precedida de reflexão, a ser deduzida nos autos, sobre a capacidade de a entidade sindical promover, por si, a colheita suficiente de elementos para a tutela do direito e/ou interesse transindividual, afastando-se, assim, no caso concreto, a hipossuficiência técnica quanto à produção probatória.

Brasília, 27 de abril de 2021.

*Documento Assinado Eletronicamente*

**RONALDO LIMA DOS SANTOS**

Coordenador Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção da  
Liberdade Sindical e do Diálogo Social- CONALIS/MPT

*Documento Assinado Eletronicamente*

**JEFFERSON LUIZ MACIEL RODRIGUES**

Vice-Coodenador Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção  
da Liberdade Sindical e do Diálogo Social - CONALIS/MPT



**MISSÃO: "Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis para a efetivação dos direitos fundamentais do trabalhador".**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Assinatura/Certificação do documento **PGEA 002088.2021.00.900/1 Autorizado nº 000006.2021**

---

Signatário(a): **RONALDO LIMA DOS SANTOS**

Data e Hora: **29/04/2021 09:58:34**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **JEFFERSON LUIZ MACIEL RODRIGUES**

Data e Hora: **29/04/2021 10:02:31**

Assinado com login e senha

---

Endereço para verificação do documento original: [https://protocoloadministrativo.mpt.mp.br/processoEletronico/consultas/valida\\_assinatura.php?m=2&id=6126327&ca=V63UX3HP8CHTBCM](https://protocoloadministrativo.mpt.mp.br/processoEletronico/consultas/valida_assinatura.php?m=2&id=6126327&ca=V63UX3HP8CHTBCM)