

A DESTINAÇÃO ADEQUADA DAS CONDENAÇÕES EM DINHEIRO NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS TRABALHISTAS

THE PROPER DESTINATION OF MONETARY COMPENSATION IN LABOR PUBLIC CIVIL ACTIONS

Xisto Tiago de Medeiros Neto*

RESUMO: Analisa-se a forma de destinação adequada da parcela da condenação em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas, a partir da interpretação coerente da norma do art. 13 da Lei nº 7.347/85 com a Constituição da República. Demonstra-se a não exclusividade, a impropriedade, o desvio de finalidade e a inefetividade do Fundo de Defesa de Direitos Difusos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador como destinatários dos valores direcionados ao atendimento da finalidade legal de reconstituição dos direitos transindividuais violados. Em seguida, fundamenta-se a pertinência e a eficácia jurídica da destinação das parcelas para fins específicos, objetivando promover-se a reparação/recomposição do dano, em benefício da coletividade.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Civil Pública Trabalhista. Condenação em Dinheiro. Reparação do Dano Coletivo. Destinação Adequada da Parcela.

ABSTRACT: This article analyzes the appropriate way to direct resources from monetary compensations due to labor public civil actions, considering the coherent interpretation of the rule of art. 13 of Law nº 7.347/85 of the Brazilian Constitution. Non-exclusivity, impropriety, deviation from finality and the ineffectiveness of the Fund for the Defense of Diffuse Rights (FDD) and the Worker Support Fund (FAT) are demonstrated, as recipients of values aimed at the legal purpose of reconstituting trans-individual rights violated. Subsequently, the pertinence and legal effectiveness of the allocation of installments for specific purposes is analyzed, aiming to promote the repair/recomposition of the collective damage, for the benefit of the community.

KEYWORDS: Labor Public Civil Actions. Monetary Compensation. Collective Damage Repair. Allocation of Installments.

1 – Introdução

A Lei nº 7.347, de 24.07.85, estabelece, em seu art. 13, que a *condenação em dinheiro* havida no âmbito das ações civis públicas, em decorrência de indenização pelo dano causado, reverterá a um fundo gerido por um

* *Doutorando pela UFPR; mestre em Direito Público; especialista em Direito do Trabalho e em Direito e Cidadania pela UFRN; procurador regional do Ministério Público do Trabalho; professor adjunto da UFRN; professor colaborador da ESMPU; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0969634391823319>. ORCID: 0000-0002-2505-3454. E-mail: xistotmn@gmail.com.*

Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, com a obrigatória participação do *Ministério Público* e de representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados ao objetivo específico da *reconstituição dos bens lesados*.

Do conteúdo dessa disposição legal, os seguintes aspectos merecem destaque, pela sua relevância para a compreensão do tema: a natureza da condenação em dinheiro resultante de indenização pelo dano coletivo em ação civil pública; a exigência da presença do Ministério Público no Conselho gestor do fundo; e a destinação dos valores vinculada à recomposição dos direitos violados.

A partir da referida norma e à luz do sistema constitucional, será examinada a criação, estruturação e funcionamento do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), sob a visão crítica quanto à sua não exclusividade, inefetividade e desvio de finalidade como destinatário das parcelas de indenização oriundas das condenações havidas no âmbito das ações civis públicas trabalhistas. A análise dessa condição estende-se também ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), relativamente à inadequação e impropriedade legal, em decorrência da sua indicação em decisões judiciais, igualmente como receptor das mencionadas quantias.

Em último ponto, expõe-se sobre os fundamentos jurídicos e a forma adequada de se promover a reparação do dano a direitos transindividuais, no espaço das relações de trabalho, mediante a reversão da parcela da condenação para finalidades específicas, em benefício da coletividade, com a aderência necessária à área territorial de alcance da violação.

2 – O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)

2.1 – Origem e estruturação

No âmbito federal, o Decreto nº 1.306, de 09.11.94, e a Lei nº 9.008, de 21.03.95, regulamentaram o fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85, adotando a denominação de Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e estabelecendo como sua finalidade precípua a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

A gestão do FDD é exercida pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, contando com a seguinte composição: I – um representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que o presidirá; II – um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; III – um representante do Ministério

da Cultura; IV – um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária; V – um representante do Ministério da Fazenda; VI – um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE; VII – um representante do Ministério Público Federal; VIII – três representantes de entidades civis¹.

A constituição desse fundo como destinatário das parcelas das condenações pecuniárias de natureza indenizatória, oriundas das ações civis públicas, representou, a princípio e à vista do contexto presente em sua concepção original, solução lógica no universo da tutela dos direitos transindividuais, a considerar-se, em regra, a indivisibilidade desses interesses, a titularização reconhecida a uma dada coletividade e a indeterminação das pessoas dela integrantes.

Desde o início da formulação do processo coletivo para a tutela dos direitos transindividuais, erigiu-se como questão determinante a definição da forma possível e pertinente para se viabilizar a destinação das parcelas em dinheiro objeto da condenação por danos, optando o legislador brasileiro pela criação de um fundo, em âmbito federal e, igualmente, na esfera dos Estados.

Registra *Hugo Nigro Mazzilli* que “o legislador acabou enfrentando a questão de maneira razoável, ao criar um fundo destinado à reparação dos interesses transindividuais lesados”, por força do que, “quando o produto da indenização se referir a danos indivisíveis, será usado de maneira flexível, em proveito da defesa de *interesses equivalentes* àqueles que geraram a condenação judicial”².

Concebeu-se, assim, a criação de um *fundo*, sob controle do Estado, que, “para não perder a conexão com as espécies de interesses protegidos, seria destinado à *restituição de bens lesados*”³.

Nesse sentido, tem-se a determinação legal explícita quanto a uma recomposição do dano coletivo⁴, o que impõe assegurar-se a correspondência possível da destinação conferida à parcela da condenação judicial com o interesse lesado objeto da tutela, garantindo-se, portanto, o nexo entre o direito violado, a extensão dos efeitos do dano e a coletividade afetada, inserida na base territorial em que ocorreu a violação⁵.

1 Arts. 1º, *caput*, e 2º da Lei nº 9.008/95, e 3º do Decreto nº 1.306/94.

2 *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 374.

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública: comentários por artigo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995. p. 347.

4 Art. 13 da Lei nº 7.347/85.

5 Cf. LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 432.

2.2 – Ausência de efetividade e desvio de finalidade

As normas referentes ao FDD não contêm previsão expressa de sua atuação no âmbito da reconstituição ou reparação dos direitos transindividuais tutelados pelas ações civis públicas trabalhistas.

Além disso, verifica-se que as parcelas das condenações da Justiça do Trabalho por dano moral coletivo até então destinadas para o FDD não tiveram inserção em espaço orçamentário específico para assegurar a sua aplicação direcionada à recomposição de lesões, por exemplo, no campo da saúde e segurança do trabalho, da não discriminação nas relações laborais, da prática de fraudes contratuais, do trabalho em condições degradantes ou análogas à de escravo, e da exploração do trabalho de crianças e adolescentes.

Em análise aprofundada e contundente sobre o desvio de finalidade e ausência de efetividade do FDD, Edilson Vitorelli e Matheus Rodrigues Oliveira expõem que esse fundo nunca aplicou as verbas que recebeu em atendimento à destinação prevista legalmente, assinalando os seguintes principais fundamentos:

“O FDD não tem conta bancária própria. Os recursos a ele destinados são depositados na conta única do Tesouro Nacional, mediante código de arrecadação específico. (...)”

A União, enquanto ente federativo responsável pela gestão do FDD (tendo em vista que seu Conselho Gestor é subordinado ao Ministério da Justiça), em vez de aplicar os recursos nele depositados em projetos e ações de defesa de direitos e interesses transindividuais, ignorou, ao longo dos anos, o peculiar regime jurídico que cerca esses valores e passou a utilizar-se do Fundo como mecanismo de arrecadação ordinária. E o faz de modo muito simples: pela não aplicação dos recursos arrecadados.

Em outras palavras: mesmo auferindo arrecadação bilionária, o FDD não aplica as verbas que recebe. (...)”

É como se o Governo Federal tratasse as verbas arrecadas pelo FDD – todas decorrentes de atos ilícitos que causaram lesão irreparável a interesses transindividuais – como tributos, meros mecanismos ordinários de financiamento na máquina pública. Como os recursos não são depositados em conta específica, mas na conta única do Tesouro Nacional, a União se aproveita deles e os aplica em outras finalidades (como formação de reserva de contingência), mantendo-os contabilmente (ou seja, ficticiamente) reservados ao FDD, mas sem permitir que sejam efetivamente aplicados para os fins a que foram arrecadados.”

E, sob acertado tom crítico quanto a essa distorção do funcionamento do FDD, salientam os autores que os recursos a ele encaminhados, não obstante por expressa dicção legal tenham destinação vinculada, “são tratados pelo Governo Federal como fonte orçamentária ordinária, vez que utilizados para finalidades outras que não a efetiva reparação de bens jurídicos lesados”, assinalando que esse Fundo tem sido utilizado “como meio de formação de superávit (ou, ao menos, de redução do déficit das contas públicas), a despeito da efetiva aplicação de seus recursos”. Em conclusão, destacam com contundência:

“(…) A União, ao utilizar o FDD para fins de formação de reserva de contingência, na verdade desprestigia os fins a que o Fundo foi criado e a necessidade de aplicação na tutela e reparação dos direitos transindividuais lesados. (...) O resultado prático disso é que a lesão provocada à sociedade, cujos recursos originaram o depósito no fundo, fica sem reparação.

(…) Fica claro que a forma como a União, há tempos e por diversos governos, gere e aplica os recursos arrecadados pelo Fundo de Defesa dos Direitos Difusos é ilegal.”

Outra constatação determinante a evidenciar a inadequação do FDD como destinatário das parcelas oriundas das ações civis públicas trabalhistas é a ausência da participação de representante do Ministério Público do Trabalho no seu Conselho Gestor. Tal aspecto é reforçado com a verificação de que nenhum dos integrantes desse órgão possui atuação ou vocação constitucional voltada para a área das relações de trabalho (art. 2º da Lei nº 9.008/95).

Diante desse quadro, verifica-se, sem surpresa, desde o início do funcionamento do FDD, a inexistência de aplicação de parcelas em projetos voltados especificamente para a reconstituição dos *bens jurídicos lesados* no universo trabalhista, a partir das parcelas oriundas das condenações por dano nas ações civis públicas, o que revela, de forma inequívoca, o absoluto desvio de finalidade e a inefetividade da atuação do fundo nessa área⁶.

Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna, ao tratarem sobre tal situação, são firmes em aduzir que se o fundo não se presta para atender ao objetivo legal de reparar o dano coletivo gerado e de prevenir novas violações aos direitos, além da inadequação, “tem-se uma solução francamente inconstitucional, na medida em que o bem (que deveria ser protegido) permanecerá violado, e o dinheiro que deveria ser empregado para sua recomposição será destinado a qualquer outra finalidade”.

6 Curso de processo civil coletivo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 327.

DOCTRINA

É exemplo de tal realidade o seguinte levantamento, por amostragem, dos valores arrecadados pelo FAT⁷ e dos percentuais ínfimos destinados à execução de projetos gerais, nenhum deles, conforme assentado, pertinente à reparação de danos coletivos decorrentes de violação a direitos transindividuais na esfera trabalhista: *em 2015*, arrecadou-se 563,3 milhões e foram executados projetos no valor de apenas 3,8 milhões, correspondentes a 0,68% do total, por força do contingenciamento imposto e da apropriação pelo Governo Federal de 99,32%; *em 2016*: 775,49 milhões, executados 3,8 milhões, correspondentes a 0,38% do total, e contingenciados 99,62%; *em 2017*: 592,03 milhões, executados 1,25 milhão, correspondentes a 0,21% do total, e contingenciados 99,79%; *em 2018*: 597,36 milhões, executados 2,6 milhões, correspondentes a 0,43% do total, e contingenciados 99,56%; *em 2020*: 436,60 milhões, executados 50,6 milhões, correspondentes a 11,6% do total, e contingenciados 88,4%.

Assinale-se, ainda, que a forma de operacionalização da atividade finalística do FDD – concentrando indistintamente na conta única do Tesouro Nacional as receitas e destinações oriundas de todos os campos de incidência de danos a direitos transindividuais, sem especificação e vinculação quanto à origem desses valores para efeito de sua aplicação voltada para a reconstituição do bem lesado –, não é coerente com a efetividade exigida pela tutela reparatória, evidenciando o desrespeito à norma constitucional da reparação integral dos danos.

Em estudo realizado sobre a atuação do FDD em descompasso com a garantia da tutela adequada e efetiva dos direitos coletivos, Fábio Nesi Venzon expressa, de forma categórica, que, diante da destinação imprópria dada aos recursos carreados a esse Fundo, tem-se um “processo de inconstitucionalização por afronta ao direito de acesso à justiça, na medida em que não é assegurada a tutela efetiva do direito material”. E conclui, explicitando que “a desvirtuação do FDD viola, outrossim, as normas constitucionais que estabelecem os direitos difusos e coletivos, no momento em que não se concretiza a reparação integral desses direitos quando lesados”⁸.

Salienta-se, por derradeiro, e não menos grave, que os pouquíssimos projetos aprovados, em áreas diversas da trabalhista, não guardam nenhuma pertinência ou identificação necessária com a origem, a natureza e a área de abrangência territorial das violações apuradas nas ações civis públicas, o que demonstra, objetivamente, o não atendimento do Fundo à sua finalidade legal.

7 Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arrecadacao>.

8 VENZON, Fábio Nesi. Fundo de Defesa de Direitos Difusos: descompasso com a garantia da tutela adequada e efetiva dos direitos coletivos. In: *Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ESMPU, ano 16, n. 50, jul./dez. 2017, p. 140.

Em suma, a atuação do FDD nunca correspondeu ao objetivo da destinação estabelecida na lei, concluindo-se, assim, que, desde a sua criação, vem exercendo função meramente simbólica, sem efetividade quanto à reparação dos danos a direitos transindividuais na esfera das relações de trabalho, objeto de tutela por meio das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Trabalho.

3 – O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

3.1 – Registro inicial

No âmbito das relações laborais inexistente um fundo específico com a finalidade de recomposição dos danos coletivos, em atendimento à diretriz e requisitos fixados pelo art. 13 da Lei nº 7.347/85. Em razão disso, identificou-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), à míngua de uma maior reflexão ou questionamento, como possível destinatário das parcelas de indenização oriundas das condenações por danos nas ações civis públicas trabalhistas⁹.

Esse direcionamento dos valores das condenações para o FAT, adotado por alguns órgãos da Justiça do Trabalho, decorreu, por lógico, do reconhecimento da incompatibilidade e do alheamento finalístico do FDD em possibilitar uma devida reparação do dano coletivo, pois, se assim não fosse, sequer seria cogitado judicialmente um outro fundo para ser o receptor dessas parcelas. Portanto, a opção pela destinação dos valores das condenações para o FAT resultou do entendimento quanto à não exclusividade do FDD como receptor dessas parcelas.

3.2 – Inadequação e impropriedade legal

O FAT foi criado pela Lei nº 7.998/90, com vinculação ao Ministério do Trabalho e Previdência e constituído como um fundo contábil, de natureza financeira, destinando-se especificamente ao custeio do *Programa de Seguro-Desemprego*, do pagamento do *abono salarial* (Programa de Integração Social – PIS) e do financiamento de *programas de desenvolvimento econômico* (art. 10 e parágrafo único)¹⁰.

9 Pontua Raimundo Simão de Melo, com razão, que “a remessa dos valores aludidos para o FAT foi um ‘acidente de percurso’, num momento inicial em que, por falta de um fundo próprio, não se sabia o que fazer com o dinheiro arrecadado (*Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2012. p. 179).

10 “Art. 10. É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. Parágrafo único. O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, subordinando-se, no que couber, à legislação vigente.”

DOUTRINA

Diante disso, evidencia-se que esse Fundo não possui nenhuma finalidade legal pertinente ou compatível com o objetivo de recompor ou reparar lesões a direitos transindividuais violados na esfera das relações laborais.

Em abordagem minuciosa sobre a inadequação do FAT como destinatário de parcelas da condenação nas ações civis públicas, assim expressa Rodrigo de Lacerda Carelli:

“Dentre as funções do FAT por lei impostas não está nenhuma que possa reconstituir os bens lesados protegidos pela atuação do Ministério Público do Trabalho.

O seguro-desemprego tem como destinatários, por óbvio, desempregados, além de remunerar contratos suspensos para requalificação profissional. O abono salarial, por sua vez, é uma quantia de auxílio ou incremento da renda do trabalhador, pago anualmente àqueles que percebem até dois salários-mínimos.

Já os programas de desenvolvimento econômico podem, indiretamente, gerar empregos, mas a qualidades destes, ou o respeito às leis trabalhistas não são protegidos, exigidos ou fiscalizados pelo fundo, nem mesmo é exigida essa contrapartida.

A regra, então, é que os benefícios das verbas arrecadadas pelo FAT vão para os desempregados, e não para os empregados. Visa à criação de renda para os desempregados ou a geração de atividade econômica que possa, em tese, criar empregos. Parece algo óbvio, mas que não acontece, é que os financiamentos realizados pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento, a partir de verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador, deveriam ter como exigência de contrapartida o respeito aos direitos dos trabalhadores. O que se vê, em verdade, são altos empréstimos a grandes empresas, sem nenhuma exigência de respeito aos direitos trabalhistas e geração mínima de postos de trabalho dignos.”¹¹

Com efeito, verifica-se o completo distanciamento das finalidades legais do FAT do objetivo específico de se promover a reconstituição de direitos coletivos violados, âmbito das relações de trabalho. Daí porque nunca houve a aprovação ou execução de projeto específico, em toda a existência do FAT, direcionado à reparação de danos transindividuais trabalhistas, em favor de uma determinada coletividade inserida na área de abrangência da violação.

11 CARELLI, Rodrigo de Lacerda. Transação na ação civil pública e na execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta e a reconstituição dos bens lesados. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, LTr, ano XVII, n. 33, mar. 2007, p. 125.

Assim, nenhuma parcela até hoje aportada ao FAT pela Justiça do Trabalho atendeu ao objetivo determinado pela Lei da Ação Civil Pública (art. 13). Os valores recebidos por esse Fundo foram aplicados em projetos alheios à reparação de danos a direitos coletivos, o que representa, além do desrespeito à norma legal, evidente desvio de finalidade da destinação dos valores da condenação.

Além disso, um outro aspecto fundamental a demonstrar a impossibilidade de direcionamento de parcelas das condenações das ações civis públicas ao FAT está em que, no seu órgão gestor, não há a participação de representante do Ministério Público, requisito obrigatório fixado no referido art. 13 da Lei nº 7.347/85¹².

Nesse ponto, observa-se que o art. 18 da Lei nº 7.998/90 não prevê a representação do *Parquet* no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), indicando a composição do órgão por *representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais*, atualmente com a seguinte disposição: I – quatro representantes do Ministério da Economia, sendo: a) um representante da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho; b) um representante da Secretaria Especial de Fazenda; c) dois representantes da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade; II – um representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; III – um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; IV – seis representantes dos trabalhadores, indicados, respectivamente, pelas seguintes entidades: a) Central Única dos Trabalhadores – CUT; b) Força Sindical; c) União Geral dos Trabalhadores – UGT; d) Nova Central Sindical dos Trabalhadores – NCST; e) Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB; e f) Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB; V – seis representantes dos empregadores, indicados, respectivamente, pelas seguintes entidades: a) Confederação Nacional da Indústria – CNI; b) Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF; c) Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC; d) Confederação da Agricultura e Pecuária

12 Em análise sobre o tema, Marcos Antônio Ferreira Almeida assim expõe com propriedade: “Primeiramente, verifica-se que o Ministério Público do Trabalho não possui assento no Conselho Deliberativo do FAT, o que o distancia do fundo idealizado pela LACP, a exigir a presença de representantes do *Parquet* como forma de assegurar a efetiva fiscalização da aplicação de seus recursos. Ademais, em que pese a importância de fundo destinado ao combate ao desemprego, sobretudo diante das latentes dificuldades sociais e econômicas do nosso país, é necessário refletir sobre a destinação de recursos ao FAT, sob pena de não se atingir a fim precípua almejado pelo legislador, qual seja, a efetiva reconstituição ou restauração do bem jurídico atingido pela conduta danosa. Os relatórios de gestão do FAT demonstram, por exemplo, que as receitas decorrentes de demandas coletivas muitas vezes não são revertidas para a comunidade diretamente lesada pela conduta ilícita vergastada” (A efetividade da reparação do dano moral coletivo na Justiça do Trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho/Procuradoria-Geral do Trabalho*, LTr, ano XX, n. 39, mar. 2010, p. 81).

do Brasil – CNA; e) Confederação Nacional do Turismo – CNTur; e f) Confederação Nacional do Transporte – CNT¹³.

Afirma-se, portanto, a inadequação e impropriedade legal do FAT como destinatário das parcelas pecuniárias resultantes das condenações oriundas da Justiça do Trabalho nas demandas coletivas, diante das seguintes razões: (I) a ausência absoluta de previsão legal da finalidade desse fundo para promover a reconstrução ou recomposição dos bens tutelados pela ação civil pública trabalhista; (II) a inexistência de projeto específico do FAT, em todo o tempo de seu funcionamento, direcionado para a reparação de danos coletivos, em favor de uma determinada coletividade; e (III) a verificação da ausência de previsão da participação do Ministério Público do Trabalho no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)¹⁴.

À vista dessa realidade, assenta-se a pertinência e embasamento jurídico do direcionamento das parcelas em dinheiro resultantes das condenações judiciais nas ações civis públicas trabalhistas para destinações específicas, em prol da coletividade atingida ou da comunidade em cujo espaço se deu a violação do direito, de maneira a assegurar-se adequação e efetividade, à luz dos escopos e princípios norteadores do processo coletivo, no âmbito da tutela dos direitos e interesses transindividuais.

4 – A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas

4.1 – Fundamento jurídico-constitucional

A visão amplificada e sistemática do ordenamento jurídico-constitucional, em direção à tutela dos direitos transindividuais, converge para o inegável reconhecimento da pertinência jurídica, no âmbito da Justiça do Trabalho,

13 Resolução nº 891, de 02.12.2020, do CODEFAT.

14 Na manifestação apresentada pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho perante o STF, na ADPF 944, atuando como *amicus curiae*, destacaram-se as seguintes importantes informações: nos últimos meses do ano de 2021 o patrimônio do FAT correspondia a R\$ 406,4 bilhões, e, desse total, R\$ 328,8 bilhões (80,9%) foram destinados a empréstimos constitucionais ao BNDES, para financiamento de programas de desenvolvimento econômico; desta parcela, 47,1% dos recursos tiveram aplicação em operações de infraestrutura e 63,8% do saldo aplicado foram destinados a grandes empresas; outros 20% dos recursos do FAT, relativamente à parte não destinada ao BNDES, foram utilizados para o custeio do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), institucionalizado pela Lei nº 13.636/2018 (Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Boletim-de-informacoes-financeiras-do-FAT-2-bimestre-2021.pdf>). E em conclusão, afirmou-se que o recurso aportado ao FAT “ao contrário de beneficiar a coletividade lesada, composta de trabalhadores e trabalhadoras de todo o país, retorna às grandes empresas, pessoas jurídicas que figuram como rés em ações civis públicas trabalhistas”.

do direcionamento específico e adequado das parcelas pecuniárias objeto das condenações por dano coletivo, para atender à finalidade estabelecida no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, diversamente do que ocorre com o envio dos respectivos valores para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Sob essa perspectiva, e diferentemente do que poderia sugerir uma interpretação literal, assenta-se primeiramente que o mencionado dispositivo legal não confere exclusividade ao FDD, e muito menos ao FAT, considerada a inadequação, impropriedade e inefetividade desses fundos como destinatários dos valores decorrentes das condenações em dinheiro nas demandas coletivas trabalhistas.

Observa-se que a norma em comento é anterior à vigência da Constituição da República de 1988, a partir de quando se estabeleceu uma nova e necessária postura e tratamento relativamente aos direitos transindividuais, no rumo da garantia da sua tutela adequada e eficaz e da concretização do direito fundamental à reparação integral dos danos.

Com efeito, a recepção do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública pela nova matriz constitucional respaldou o entendimento da não exclusividade do fundo como destinatário das condenações em dinheiro nas ações coletivas.

Dessa maneira, por força da aplicação dos princípios fundamentais da adequação e efetividade da tutela jurisdicional e da reparação integral dos danos individuais e coletivos (art. 5º, V, X e XXXV, da CF), além do inegável reconhecimento dos amplos poderes do juiz na condução e solução eficaz do processo coletivo, exige-se, à luz do atual arcabouço constitucional, uma interpretação com ele coerente e conforme, a consagrar a possibilidade da destinação das parcelas pecuniárias da condenação pelo dano coletivo para o atendimento de finalidade específica, diante do caso concreto, no plano da reparação do direito violado, diversamente do encaminhamento aleatório desses valores para um fundo genérico, opção que, objetivamente, afasta-se do desiderato exigido legal.

Assim, à luz da Constituição de República, afirma-se a possibilidade e pertinência jurídica de direcionamento da parcela em dinheiro oriunda de condenação em ação civil pública trabalhista, considerada a sua peculiar natureza, para atendimento de finalidade específica, em benefício efetivo da coletividade atingida pela lesão ou da comunidade na qual se encontra inserida, na área territorial onde se deu a violação.

Essa destinação igualmente se legitima pela sua consonância com a racionalidade e os valores que presidem o processo coletivo, conferindo significativa relevância ao sistema de justiça, principalmente na esfera da responsabilidade

civil, em face da garantia da eficácia social assegurada à tutela dos direitos transindividuais, garantindo-se o direcionamento do valor da condenação para, em tempo e espaço adequado, promover a reparação do dano a direitos transindividuais.

Nesse passo, de acordo com as autorizadas palavras do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin, “a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* de sua garantia”¹⁵.

Importante ainda destacar que o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor, aplicado ao processo coletivo por determinação do art. 21 da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), estatui que “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

A expressão “adequada e efetiva tutela” presente nesse dispositivo impõe que o resultado das demandas coletivas tenha eficácia e pertinência quanto à reparação do dano coletivo, de maneira a se concretizar o objetivo da reconstituição dos bens lesados, finalidade que nunca foi atendida pelo FDD ou pelo FAT, sob nenhuma perspectiva, no âmbito das relações laborais, considerada a realidade da estrutura, operacionalização e direcionamento desses fundos.

Assinale-se, ainda, que na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.306, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, afirma-se, coerentemente, que o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública não restringe a um único e exclusivo fundo a destinação dos valores oriundos de reparações ou compensações por danos morais coletivos previstos em acordo judicial ou TAC. E também se conclui que, diante da não obrigatoriedade de destinação dos recursos a um único fundo, tem-se “a possibilidade de reversão alternativa dos recursos, conforme se observa do § 1º do art. 5º da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público”¹⁶.

Enfim, com fundamento na ordem constitucional vigente, é equivocado imprimir-se interpretação literal e restritiva à regra do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, para sustentar-se a exclusividade do FDD ou do FAT como destinatários do recebimento das parcelas pecuniárias oriundas de condenação em ações civis públicas trabalhistas, assim como para erigir obstáculo ao reco-

15 Trecho do voto vencedor proferido no RESp 1.114.893/MG, DJe 28.02.2012.

16 A ADI 6.306 foi proposta em face dos arts. 21 e 28 da Medida Provisória nº 905/2019, revogada, posteriormente, pela Medida Provisória 955/2020, o que resultou na perda superveniente do objeto da ação.

nhecimento da possibilidade, no caso concreto, de destinação para finalidade específica em atendimento ao objetivo da reparação do direito transindividual violado, garantindo-se o dever de eficácia e efetividade social, em benefício da coletividade.

Essa foi a posição chancelada e normatizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com respaldo na sua atribuição regulamentar primária, por meio da Resolução nº 179/2017 (art. 5º), e, no mesmo passo, pelo Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, mediante a Resolução nº 179/2020, conforme adiante abordado.

4.2 – O art. 5º da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no exercício de sua competência constitucional (art. 130-A, § 2º, inciso I)¹⁷, normatizou, no âmbito do Ministério Público brasileiro, por meio da Resolução nº 179, de 26.07.2020, a tomada do Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Nos §§ 1º e 2º do art. 5º dessa norma estabelece-se, objetivamente, a possibilidade de as parcelas oriundas das indenizações pecuniárias decorrentes dos danos a direitos coletivos e difusos terem destinação específica, em prol da coletividade, no espaço geográfico em que se deu a violação, consagrando o entendimento da não exclusividade da destinação das referidas parcelas concernentes à reparação pela violação de direitos transindividuais para o FDD ou outro Fundo, como se pode observar da redação do dispositivo:

“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 7.347/85.

§ 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

17 “Art. 130 (...). § 2º (...). I – Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências.”

que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano.

§ 2º Os valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos deverão ser, preferencialmente, revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas.”

Portanto, tem-se o expreso respaldo normativo do CNMP quanto à possibilidade de o Ministério Público do Trabalho, em sua atuação finalística, no âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta ou, por extensão e similaridade, na esfera processual da ação civil pública, promover a destinação específica da parcela concernente à condenação por dano coletivo, em benefício da coletividade presente no território em que se deu a violação do direito.

4.3 – A Resolução nº 179/2020 do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho

O Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT), de sua vez, aprovou a Resolução nº 179, de 26.11.2020, dispondo exatamente sobre a reversão de bens e recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho e os respectivos procedimentos de fiscalização, respaldando e orientando a adoção de destinações específicas como forma adequada de assegurar a tutela dos direitos violados.

Previu-se no art. 3º que essa iniciativa se insere na órbita da independência funcional dos(as) membro(as), ressalvado o dever de fundamentação das decisões, e, no art. 4º, que a destinação das parcelas em dinheiro terá como finalidade precípua a “reconstituição direta dos bens lesados” ou a concretização de “medidas sociais correlatas”.

Nesse passo, a norma estabelece no *caput* do art. 5º que a destinação poderá alternativamente direcionar-se: I – a fundos federais, estaduais, distritais ou municipais que tenham por objetivo o financiamento de iniciativas e projetos de promoção de direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho, conforme a extensão territorial do dano; II – à instrumentalização de entidade e órgãos públicos federais, estaduais, distritais ou municipais que promovam direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho, priorizando os do local do dano; e III – a órgãos e entidades públicos ou privados, nacionais ou internacionais, previamente cadastrados, de promoção de direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho ou na falta de direitos sociais outros de notório interesse público, priorizando, em qualquer caso, as iniciativas e projetos no local do dano.

E, no § 1º do art. 5º, em respeito ao princípio institucional da independência funcional, previu-se que “a escolha do modo mais adequado e eficiente de reparação social caberá ao(à) membro(a) responsável pela condução do procedimento, quando da disponibilização dos bens e recursos”.

No art. 6º, fixou-se restrições à destinação, mediante a vedação de se encaminhar bens ou recursos para (I) a manutenção ou custeio de atividades do Ministério Público do Trabalho, (II) a remuneração ou promoção pessoal de membros(as) do Ministério Público do Trabalho ou de integrantes das entidades ou órgãos beneficiários, (III) atividades ou fins político-partidários, (IV) entidades não regularmente constituídas, e (V) pessoas físicas.

Instituiu-se também, no art. 7º, o cadastro nacional de órgãos e entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais, sem fins lucrativos, que promovem direitos sociais. E o art. 8º estabeleceu o dever de o(a) membro(a) certificar nos autos do procedimento no âmbito do qual se possibilitou a destinação da parcela, as providências necessárias à aferição da sua adequada e integral utilização, bem como, eventualmente, o redirecionamento do recurso não utilizado, total ou parcialmente, a outros fundos, órgãos, entidades, iniciativas ou projetos.

Em síntese, os regramentos instituídos pelo CNMP e pelo CSMPT, além de normatizarem a destinação específica das parcelas oriundas da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho, em prol da coletividade, cumprindo o desiderato legal da recomposição do bem jurídico violado, no âmbito dos Termos de Ajustamento de Conduta e das condenações nas ações civis públicas, conferiram a garantia e segurança jurídica e procedimental para a adoção dessa medida, a demonstrar indubitavelmente a sua conformidade com o ordenamento jurídico-constitucional.

4.4 – Iniciativa da destinação

Nas condenações em dinheiro nas ações civis públicas, o direcionamento das parcelas para atendimento à finalidade específica que guarde pertinência com os interesses transindividuais lesados e cumpra a diretriz legal de reparação do dano coletivo deve ser determinado pelo órgão judicial, em atendimento a pedido formulado pelo Ministério Público.

Vislumbra-se também poder o órgão judicial proceder a essa destinação *de ofício*, independentemente do pedido da parte autora, considerando-se o objetivo maior de se assegurar a efetivação adequada da tutela coletiva reparatória.

Põe-se em relevo, aqui, primeiramente, a amplitude diferenciada dos poderes do juiz no âmbito das ações coletivas, em razão da natureza e dos contornos específicos da tutela jurisdicional pertinente a este campo de inte-

DOUTRINA

resses transindividuais, a ensejar uma forma própria de conceber e conduzir o processo, congruente com os fins almejados.

Nessa linha, destaca-se a postura e participação do magistrado na construção de soluções processuais eficazes, a partir da postulação trazida pelo autor, e a adequação necessária do procedimento e seu escopo ao objetivo de assegurar a efetividade da decisão, em face da coletividade.

A determinação sobre o destino da parcela da condenação fixada na ação civil pública constitui medida de natureza instrumental, reconhecendo-se que o ato judicial correspondente à definição do direcionamento dessa quantia legitima-se pelo dever de alcançar-se a necessária eficácia pertinente à reparação adequada do direito violado.

Assim, sob a ótica da tutela coletiva e dos princípios que lhe informam, afasta-se eventual objeção de que ao órgão judicial não caberia, de ofício, quando não houvesse pedido explícito do autor da ação, determinar a destinação da parcela da condenação pelo dano coletivo, no âmbito da ação civil pública, para um fim específico, congruente com a natureza do direito tutelado e em benefício da coletividade.

O juiz estaria, nessa hipótese, promovendo, de forma legítima, embasado no dever de assegurar a concretização e eficácia da tutela jurisdicional reparatória, a destinação adequada, e possível juridicamente, da parcela objeto da condenação, considerando-se a inefetividade e impropriedade de seu encaminhamento para o FDD ou o FAT.

Na dimensão do processo coletivo, saliente-se, o sistema jurisdicional propicia ao magistrado até mesmo a liberdade “para conceder não exatamente aquilo que foi postulado, mas a medida mais adequada à efetiva satisfação do direito material”¹⁸. E, no âmbito da tutela dos direitos transindividuais, não se olvide, conforme lição autorizada de Kazuo Watanabe, que o juiz possui mais poderes “para conferir ao processo, mais especificamente ao seu provimento, maior plasticidade e mais perfeita adequação e aderência às peculiaridades do caso concreto”¹⁹.

Em outro ângulo, também se verifica a possibilidade de haver conciliação judicial na ação civil pública, e, nessa hipótese, com muito mais razão, nenhuma dificuldade pode ser apontada para que as próprias partes acordem sobre a destinação específica da parcela da condenação, objetivando propiciar uma adequada reparação.

18 LEONEL, *op. cit.*, p. 316.

19 GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código brasileiro de Defesa do Consumidor*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. II. p. 110.

A esse respeito, destaca-se a conciliação judicial celebrada no âmbito do Processo TST-ARR-22200-28.2007.5.15.0126, perante o Tribunal Superior do Trabalho, em ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Trabalho (Procuradoria Regional da 15ª Região) em face das empresas BASF S/A, RAIZEN COMBUSTÍVEIS S/A e SHELL BRASIL PETRÓLEO LTDA., no valor de R\$ 200.000.000,00 a título de reparação pelo dano moral coletivo, destinados a programas e atividades de pesquisa, prevenção e tratamento de trabalhadores vítimas de intoxicação ou adoecimento decorrentes de desastres ambientais, contaminação ambiental, exposição a substâncias tóxicas ou acidentes de trabalho que envolvam queimaduras, preferencialmente na região metropolitana de Campinas.

Não há dúvida, portanto, na seara das relações de trabalho, sobre a conformidade normativa, a adequação e a efetividade da destinação específica das parcelas judiciais da reparação pelo dano coletivo, em benefício da comunidade, condição que não se observa em relação ao direcionamento dos valores da condenação ao FDD ou ao FAT.

5 – Consideração final

A destinação da parcela da condenação por dano moral coletivo, no âmbito das ações civis públicas trabalhistas, deve atender a finalidade específica, voltada para a reconstituição/reparação do bem lesado, em favor da coletividade afetada, de acordo com as condições estabelecidas processualmente quanto à forma, aplicação e cumprimento.

Essa definição constitui necessário e imprescindível compromisso com a adequação e efetividade da tutela de natureza coletiva, diante das suas peculiaridades e alcance social, em compasso com a exigência constitucional de garantir-se a concretização do resultado eficaz da demanda.

À luz do ordenamento jurídico, conclui-se pela possibilidade jurídica de o órgão judicial, como opção legítima e mais consentânea com os escopos do processo coletivo, determinar ou chancelar, a pedido do Ministério Público do Trabalho ou de outro ente legitimado, a *destinação das parcelas pecuniárias* oriundas da condenação, diretamente para finalidades específicas, tais como: (a) a execução de atividades, obras, projetos ou medidas sociais compensatórias; (b) a aquisição de bens, equipamentos e serviços direcionados a entidades públicas ou privadas que atuam na promoção de direitos sociais, em áreas relacionadas direta ou indiretamente ao trabalho, educação, profissionalização, aprendizagem, saúde, pesquisa e assistência, dentre outras; (c) a realização de

cursos de capacitação, qualificação ou instrução; e (d) a produção e veiculação de material ou campanha educativa.

Essas possibilidades representam, em síntese, o direcionamento adequado das parcelas da condenação para atendimento ao objetivo de se alcançar, o quanto possível, a mais efetiva recomposição da ordem jurídica violada, em prol da coletividade afetada ou da comunidade na qual se insere.

6 – Referências bibliográficas

ALMEIDA, Marcos Antônio Ferreira. A efetividade da reparação do dano moral coletivo na Justiça do Trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho/Procuradoria-Geral do Trabalho*, LTr, ano XX, n. 39, mar. 2010.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de processo civil coletivo*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. Transação na ação civil pública e na execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta e a reconstituição dos bens lesados. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, LTr, ano XVII, n. 33, mar. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública: comentários por artigo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *CDC comentado pelos autores do anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Processo coletivo trabalhista*. São Paulo: LTr.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MELO, Raimundo Simão. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2012.

TRAMONTE, Marina Silva *et al.* A inadequação da destinação de recursos obtidos pelo MPT ao Fundo de Amparo ao Trabalhador e sua utilização em ações de política pública social. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 7, n. 1, jan./abr. 2012.

VENZON, Fábio Nesi. Fundo de Defesa de Direitos Difusos: descompasso com a garantia da tutela adequada e efetiva dos direitos coletivos. *Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, ESMPU, ano 16, n. 50, p. 125-146, jul./dez. 2017.

VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. *Revista de Direito Administrativo: RDA*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, set./dez. 2019. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/139113>.

WATANABE, Kazuo. Código brasileiro de Defesa do Consumidor. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código brasileiro de Defesa do Consumidor*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. II.

Recebido em: 09/05/2022

Aprovado em: 31/05/2022