

ARTÍCULOS

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

*The destination of financial resources resulting from the actions of the
Labor Public Prosecutor's Office*

Fecha de envío: 25/03/2025 – Fecha de aceptación: 25/06/2025

Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson
Instituto Federal do Rio Grande do Norte
rocconelson@hotmail.com

RESUMEN: O presente estudo trata de uma análise dogmática sobre os recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho. A escolha do tema se justifica pela busca de implementar o trabalho decente como o oitavo objetivo de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, além do fato de a temática ser objeto de decisão do Tribunal de Contas da União e de questionamento na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 944. A presente pesquisa utiliza uma metodologia de análise qualitativa, empregando os métodos de abordagem lógico-dialético, adotando-se a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, na qual se examina a legislação, a doutrina e a jurisprudência, visando explicitar os contornos jurídicos da licitude da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) para fins de recomposição do dano trabalhista transindividual.

Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

PALABRAS CLAVE: bens jurídicos trabalhistas, reconstituição, recursos pecuniários, Ministério Público do Trabalho, atuação finalística

ABSTRACT: This study deals with a dogmatic analysis of the financial resources resulting from the actions of the Labor Prosecutor's Office. The choice of the theme is justified by the search for implementing decent work as the eighth sustainable development goal of the 2030 Agenda, in addition to the fact that the theme is the subject of a decision by the Federal Court of Auditors and of questioning in the Action for Non-Compliance with Fundamental Precept No. 944. This research uses a qualitative analysis methodology, employing the logical-dialectical approach methods, adopting the bibliographic and documentary research technique, in which the legislation, doctrine and jurisprudence are examined, aiming to explain the legal contours of the lawfulness of the allocation of financial resources resulting from the actions of the Labor Prosecutor's Office for the purpose of compensating transindividual labor damages.

KEYWORDS: labor legal assets, reconstitution, financial resources, Labor Prosecutor's Office, finalistic action

1. Introdução¹

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88) inovou-se drasticamente quanto à figura do Ministério Público imputando-lhe uma identidade própria como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, sendo desvinculado de outros poderes (como no passado fora), integrando, assim, a estrutura do Estado Democrático de Direito. Este é guardião dos interesses públicos primários sendo instituição permanente com o desiderato constitucional em face da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e

¹ Artigo de investigação elaborado de estudo desenvolvido na linha de pesquisa “Direito ao Trabalho Decente”, inscrito no Grupo de Estudo e Pesquisa em Extensão e Responsabilidade Social, do Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, Brasil.

individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CF/88), o que desvela o seu status de cláusula pétreia.²

² "A Constituição de 1988 constitui marco relevante na transformação da Instituição. Foi com a Constituição Coragem que o Ministério Público desvinculou-se do Poder Executivo, passando a ser verdadeira garantia institucional de efetividade dos direitos fundamentais e, como tal, cláusula pétreia heterotópica". (HIRATA, Carolina Marzola. Regime Jurídico do Ministério Público da União.. São Paulo: Editora Mizuno (Edição do Kindle), 2024)

"(...). o fato de o Constituinte originário ter considerado o Ministério Público uma Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado traz reflexos outros, limitando, igualmente, o próprio poder de reforma da Constituição. Com efeito, partindo-se da natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, toda ela voltada ao bem-estar da coletividade, protegendo-a, em especial, contra os próprios poderes constituídos, a sua existência pode ser considerada como ínsita no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la (art. 60, § 4º, IV, da CR/1988).

(...)

Por ser inócuia a previsão de direitos sem a correspondente disponibilização de mecanismos aptos à sua efetivação, parece-nos que a preservação da atividade finalística do Ministério Público está associada à própria preservação dos direitos fundamentais, o que reforça a sua característica de cláusula pétreia e preserva a unidade do texto constitucional." (GARCIA, Emerson. Ministério Público. 6º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p.116)

"De nossa parte, pensamos que nem mesmo Emenda Constitucional pode extinguir o MP. Trata-se, à evidência, de uma norma constitucional insuscetível de abolição (cláusula pétreia implícita), pois isso representaria, em derradeira análise, a ruptura do legislador ordinário (ainda que ostente a condição de "constituinte derivado") com o projeto axiológico do nosso Estado Democrático de Direito consubstanciado nos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e na efetivação dos direitos fundamentais (CF, Títulos I e II)". (LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Ministério Público do Trabalho. 8º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017, p. 35)

"Não há como negar, portanto, esse papel ao atual Ministério Público, pois, com sua evolução a olhos vistos, deixando de ser mero "procurador do Estado" para ser autêntico "defensor da sociedade", transformou-se numa instituição que, conquanto nunca antes tenha sido realizada, embora sempre idealizada, hoje mostra-se cláusula pétreia de nossa Constituição, o Fiscalizador da Democracia por excelência". (DINIZ, José Janguiê Bezerra. Ministério Público do Trabalho. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2017, p.183)

"Observa-se, portanto, que ao ser constitucionalmente assegurada ao Parquet a natureza de Instituição permanente e essencial, com atribuição de defesa da ordem jurídica e do regime democrático (art. 127, *caput*) – o que o posiciona como um dos pilares da própria estrutura estatal –, faz-se evidente a sua intocabilidade em face da ação do poder reformador". (MEDEIROS NETO, Xisto

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

Quanto à abrangência do Ministério Público, aqui, se destaca o Ministério Público do Trabalho, integrante do Ministério Público da União, o qual possui papel relevantíssimo na proteção de direitos metaindividual trabalhistas de modo a promover o valor social do trabalho (art. 1º, IV, da CF/88) e, consequentemente, concretizando o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88).

Com o escopo de cumprir sua missão institucional é imputado ao Ministério Público do Trabalho um conjunto de instrumentos jurídicos, entre os quais se destacam a ação civil pública (ACP) e o termo de ajustamento de conduta (TAC), os quais acabam por carregar aferição de recurso financeiros destinado à recomposição do bem jurídico coletivo trabalhista violado.

O presente ensaio versa sobre a temática referente à questão quanto à destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho (MPT).

A escolha da temática justifica-se em face de constituir como oitavo objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 a busca pela promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos. Além disso, a presente temática tem sido objeto de questionamento no âmbito Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 944, bem como foi objeto de decisão do Tribunal de Contas da União (TC 007.597/2018-5).

A questão-problema perpassa em determinar se os recursos pecuniários carreados em face da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho e por este destinados à recomposição do direito trabalhista transindividual encontra-se coordenado normativamente ao sistema jurídico.

Em face do exposto, a pesquisa em tela, fazendo uso de uma metodologia de abordagem qualitativa, utilizando-se de método lógico-dialético, adotando-se técnica de pesquisa bibliográfica e documental, em que se visita a legislação, a doutrina e a jurisprudência, tem por desiderato explicitar os contornos jurídicos

Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, ps. 31-32)

envolto na destinação dos recursos pecuniários frutos da atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Para tanto, o presente ensaio se estruturará da seguinte maneira: explicitação quanto à prescrição do art. 13 da LACP; a problemática decorrente do uso fundo de defesa de direitos difusos (FDD) e do fundo de amparo ao trabalhador (FAT) para fins de recomposição do bem trabalhista transindividual lesionado; razões ventiladas no corpo do ADPF nº 944; considerações dogmáticas quanto à legitimidade do MPT quanto à destinação dos recursos pecuniários fruto de sua atuação judicial e extrajudicial.

2. Destinação dos recursos pecuniários

A Ação Civil Pública (ACP) encontra-se prescrita no bojo da Lei nº 7.347/85 e constitui-se em ação de natureza não penal com o fito de tutela direitos transindividuais (o que abarca o bem jurídico trabalhista),³ tendo por um dos legitimados o Ministério Público,⁴ desvelando-se, a citada lei, no ambiente regulatório brasileiro, como uma fonte jurídica basilar para o processo coletivo.

Deve-se explicitar que o objetivo da atuação do Ministério Público por meio da ACP não é de escopo resarcitório. O Ministério Público, como advogado da sociedade, prima pela recomposição do bem jurídico lesado através da tutela específica ou resultado prático equivalente, de sorte que a questão meramente pecuniária é de importância acessória.⁵

³ Lei nº 7.347/85. Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

(...)

⁴ Lei nº 7.347/85. Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público;

(...)

⁵ Cf. PEREIRA, José de Lima Ramos. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

A eventual condenação em dinheiro decorrente da ACP (como decorrente de dano moral coletivo) ou de multas diárias (fruto do descumprimento de obrigações de fazer e/ou não fazer determinado judicialmente) deve ser revertido a fundo destinado a recomposição do conjunto de bens lesados, nos termos do art. 13 da LACP. *In verbis*:

Art. 13. Havendo **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 da comunidade, sendo seus recursos **destinados à reconstituição dos bens lesados**.

§ 1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária. (...) (Grifos nossos)

O enunciado prescritivo retro determina a destinação dos valores pecuniários a fundo, o qual será gerido por um conselho, podendo ser este federal ou estadual, no qual tenha, necessariamente, a participação do Ministério Público e de representantes da comunidade, de sorte a destinar os valores à reconstrução do bem lesado.

A essa forma de instrumentalidade é denominado pela doutrina de "fluid recovery", podendo ser definido como a transferência de recursos pecuniários fruto de ações coletivas a fundos almejando a recomposição, não do bem jurídico dos sujeitos diretamente afetados com a ilicitude perpetrada (muitas vezes esses são impossíveis de determinação), mas algo muito próximo daquele bem jurídico afetado, ou seja, na

doutrina do "cy-près". IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 657.

área de interesse do qual ensejou a condenação.⁶ É ínsito desse instrumento a flexibilidade quanto à gestão dos recursos.⁷

Importa destacar que o telos incutido no "*fluid recovery*" é a ideia de um melhor uso alternativo do recurso financeiro quando da inviabilidade da consecução do objetivo originário.⁸ Todavia, no Brasil, o "*fluid recovery*" acaba por resumir-se na transferência de recursos para fundos, vindo a se distanciar de uma efetiva promoção da justiça social.

Explicita o art. 13, §1º da LACP que enquanto não regulamentado o fundo, os valores pecuniários ficarão depositados em conta com correção monetária.

Afere-se que a destinação dos recursos fruto da ação do Ministério Público fora disciplinado no âmbito da entidade.

No bojo da competência regulamentar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foi disciplinado o termo de justamento de conduta (TAC), prescrito no art. 5º, §6º da LACP, através da Resolução nº 179/17, de sorte a promover a diminuição da judicialização através da atuação resolutiva do Ministério Público, em uma dimensão extrajudicial, com o fito de entregar para a sociedade um resultado socialmente relevante.⁹ Identifica-se que a citada resolução incorporou o que se vem

⁶ "Essa transferência de recursos oriundos de condenações em ações coletivas para outro uso que não seja a reparação direta dos sujeitos lesados, mas a algo muito próximo do destino ideal, foi chamado pela doutrina brasileira de *fluid recovery*, ou reparação fluida. (...)" (HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos no brasil: entre a *fluid recovery*, a *cy pres* e os fundos. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017, p. 27)

⁷ "Tendo em vista certa flexibilidade na gestão dos recursos conferida ao conselho nos moldes acima expostos, o fundo possui natureza fluida (ou *fluid recovery*), segundo a doutrina". (SOUZA, Motauri Ciocchetti de. Ação civil pública e inquérito civil. 5º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2013, p. 46)

⁸ Cf. DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo. 11º ed. Salvador: Juspodivm, 2014. V.4, p. 466.

⁹ Recomendação nº 54/17 do CNMP. Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

denominando de doutrina “cy-prés” (“o mais próximo possível”)¹⁰ ao permitir que o membro/membra do Ministério Público possa destinar os recursos auferidos no TAC a projetos de prevenção ou reparação de bens jurídicos da mesma natureza. *In verbis*:

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

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

(...)

¹⁰ “The term ‘cy pres’ derives from the Norman French expression ‘cy près comme possible’, which means the closest possible. In charitable trusts, in which the doctrine of cy pres had its origin, the courts use it when an insurer or testator signs a trust for a particular philanthropic purpose and somehow its original intent cannot be fulfilled. In these cases, in order to save the trust, it is directed to an alternative option that can fulfill the donor’s intentions as closely as possible”. (HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos: entre a fluid recovery, a cy pres e os fundos. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, [S. I.], v. 18, n. 2, 2017, p. 201. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/28306>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

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. (Grifos nossos)

Alinhado às disposições da Resolução nº 179/17 do CNMP, o Conselho Superior Do Ministério Público do Trabalho (CSMPT), através da Resolução nº 179/00, dispôs sobre reversão de bens e recursos decorrentes da atuação finalística do MPT.

Essa reversão de bens decorre dos valores frutos de condenações judiciais em obrigação de pagar; condenações judiciais em multas cominatórias; acordos judiciais; e TAC's e multas pelo descumprimento das obrigações pactuadas.¹¹

A reversão feita por membros e membras do MPT pode ser destinado a fundos que tenham por objetivo o financiamento de iniciativas e projetos de promoção de direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho; à instrumentalização de entidades e órgãos públicos que promovam direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho; ou 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.¹²

Em todas as hipóteses, tem-se a atenção de priorizar o local e a extensão do dano, bem como à reconstituição direta dos bens lesados. É permitida, ainda, a destinação de recursos a medidas sociais correlatas,¹³ o que desvela sintonia com a doutrina "cy-prés".

3. Da disfuncionalidade do fundo de defesa de direitos difusos (FDD) e do fundo de amparo ao trabalhador (FAT)

¹¹ Art. 2º da Resolução nº 179/00 do CSMPT.

¹² Art. 5º da Resolução nº 179/00 do CSMPT.

¹³ Art. 4º da Resolução nº 179/00 do CSMPT.

3.1. Fundo de defesa de direitos difusos (FDD)¹⁴

A regulamentação do fundo federal prescrito no art. 13 da LACP adveio, inicialmente, com o Decreto nº 92.302/86 com a seguinte denominação: “Fundo para a Reconstituição de Bens Lesados”. Tinha por fim proporcionar a reparação dos seguintes bens jurídicos: meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O fundo seria constituído por receitas decorrente das condenações judiciais e das multas judiciais (fruto do descumprimento das decisões judiciais).¹⁵

O mesmo seria gerido por um conselho federal composto pelos seguintes integrantes: representante do Ministério da Justiça; representante do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; representante do Ministério da Cultura; um representante do Ministério da Indústria e do Comércio; um representante do Programa Nacional da Desburocratização; representante do Ministério Público Federal; 3 representantes de Associações como referidas no art. 5º, I e II, da LACP.¹⁶

Apresenta-se falho essa regulamentação para fins de recomposição do bem trabalhista transindividual, posto que esse bem se quer é contemplado, o que desvela sua inutilidade para essa senda; prescreveu as multas judiciais como uma das receitas do fundo, o qual não tem previsão da LACP; e por fim, a constituição do Conselho gestor não possui representante do Ministério Público do Trabalho, sendo seus integrantes majoritariamente do Poder Executivo Federal, além de estar vinculado à estrutura do Ministério da Justiça. Em suma, o controle das disponibilidades financeiras estava sob o controle do Poder Executivo Federal.¹⁷

¹⁴ “Destarte, percebe-se que não se trata de um fundo judicial, tampouco gerido pelas partes litigantes de processo judicial”. (DELLORE, Luiz Guilherme Pennachi. Fundo Federal de Reparação de Direitos Difusos (FDD): aspectos atuais e análise comparativa com institutos norte-americanos. IN: Revista de Direito Ambiental, v. 38, p. 124-139, 2005)

¹⁵ Art. 2º do Decreto nº 92.302/86.

¹⁶ Art. 3º do Decreto nº 92.302/86.

¹⁷ Cf. VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. IN: Revista de Direito Administrativo, [S. I.], v. 278, n. 3, p. 221-250, 2019, p. 224. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

A única coisa digno de elogio foi a previsão de que os recursos deveriam ser utilizados de forma prioritária no local do dano ou onde este possa ocorrer.¹⁸

Sequencialmente, com o Decreto nº 407/91, tem-se a revogação do Decreto nº 92.302/86 e a nomeação de “Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)”, aliando-se, assim, às disposições do Código de Defesa do Consumidor.

Nesse decreto, tem-se a ampliação do rol dos direitos transindividuais através da expressão “outros interesses difusos e coletivos”,¹⁹ o que englobaria os bens trabalhistas. Tem-se a ampliação das fontes de receita fazendo referência ao Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.158/91); e à lei sobre apoio às pessoas com deficiência (Lei nº 7.853/89). Além disso, tem-se novos integrantes do Poder Executivo Federal no Conselho gestor, permanecendo o representante do Ministério Público Federal (MPF) e os representantes das Associações.²⁰

Aponta-se, preliminarmente, a ausência de representante do Ministério Público do Trabalho e a ampliação da representatividade do Poder Executivo Federal em detrimento dos demais, o que impacta na tomada de decisões.²¹

Quanto à atuação do Conselho Federal, o qual permaneceu a integrar a estrutura do Ministério da Justiça,²² se omitiu quanto à prescrição de que os recursos deveriam

¹⁸ Art. 4º, I, do Decreto nº 92.302/86.

¹⁹ Art. 1º do Decreto nº 407/91.

²⁰ Decreto nº 407/91. Art. 3º O FDD será gerido por um Conselho Federal (Lei nº 7.347, de 1985, art. 13), com sede em Brasília, e integrado pelos seguintes membros: I – um representante da Secretaria Nacional de Direito Econômico do Ministério da Justiça; II – um representante da Secretaria do Meio Ambiente; III – um representante da Secretaria de Cultura; IV – um representante da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde; V – um representante do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; VI – um representante do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária; VII – um representante do Ministério da Infra-Estrutura; VIII – um representante do Ministério Público Federal; IX – três representantes de associações que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985.

²¹ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 219.

²² Art. 13 do Decreto nº 407/91.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

ser utilizados de forma prioritária no local do dano ou onde este possa ocorrer,²³ o que permite a possibilidade de se destinar os recursos decorrente de um dano coletivo para outra localidade diverso, sem qualquer nexo de causalidade, desvirtuando o telos normativo advindo do art. 13 da LACP.

A doutrina especializada critica, ainda, a imputação da competência do Conselho de promover, por meio de órgãos da administração pública e de associações (art. 5º, I e II, da Lei nº 7.347/85), eventos relativos à educação formal e não-formal do consumidor; e de promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura de proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, cultural, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivo; posto que descamba em desvio de finalidade prescrito em lei (art. 13 da LACP), o qual vincula o uso dos recursos especificamente à reconstrução do bem jurídico ofendido.²⁴

Por fim, pelo enunciado do art. 11 da Decreto nº 407/91, prescreve que os recurso do FDD serão mantidos através de uma conta única do Tesouro Nacional, o que vem por

²³ Decreto nº 407/91. Art. 6º Ao Conselho Federal compete:

- I – zelar pela aplicação prioritária dos recursos na consecução das metas fixadas pelas Leis nºs 7.347, de 1985; 8.078, de 1990; e 8.158, de 1991, e no âmbito do disposto no art. 1º deste Decreto;
- II – aprovar convênios e contratos a serem firmados pela Secretaria Executiva do Conselho, objetivando atender ao disposto no inciso I deste artigo;
- III – examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados;
- IV – promover, por meio de órgãos da administração pública e de associações descritas no art. 5º, incisos I e II, da Lei nº 7.347, de 1985, eventos relativos à educação formal e não- formal do consumidor;
- V – fazer editar, podendo ser em colaboração com órgãos oficiais de defesa do consumidor e da concorrência, material informativo sobre as relações de mercado do país;
- VI – promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura de proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, cultural, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos.

²⁴ "Essa alteração abriu o leque de novas possibilidades na utilização das receitas do fundo, a significar nítido desvio da sua finalidade primordial estampada no art. 13 da Lei nº 7.347/85, que fixa o direcionamento das parcelas das indenizações especificamente para a reconstituição dos bens jurídicos lesados". (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 220)

evidenciar a total ausência de autonomia do Conselho gestor, bem como o risco efetivo de eventual contingenciamento por decisão única e exclusiva do Poder Executivo Federal.²⁵

Posteriormente, o referido decreto foi revogado pelo Decreto nº 1.306/94, o qual veio dar a atual regulamentação ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD). Em verdade, não se teve grande inovações.

O rol dos direitos transindividuais manteve-se o mesmo, em que se destaca a ausência expressa quanto os danos trabalhistas. Sucedeu uma pequena ampliação quanto às fontes de recurso do FDD, no qual se critica a adição das multas resultantes do descumprimento de obrigações de fazer e não fazer previstas no art. 11 da LACP, posto ausência de previsão da LACP da destinação de tal recurso para o FDD. A previsão no art. 13 da LACP é da indenização fruto do dano, de forma exclusiva.

Mantém-se uma estrutura desproporcional no seio do Conselho Federal gestor, o qual está integrado em sua grandíssima maioria por representantes de órgãos do Poder Executivo Federal, enquanto o Ministério Público Federal (MPF) possui assento com, apenas, 1(um) representante.

Se pode avaliar como trágico o fato de ausência de prerrogativa institucional do MPF em poder destinar os recursos provenientes de condenações por dano coletivo, fruto de suas ações civis públicas, a projetos de reconstrução do bem jurídico lesionado, posto que a decisão é colegiada, quiçá a omissão quanto à representação do Ministério Público do Trabalho (MPT) no Conselho, a qual permanece até a presente data, e da destinação dos recursos para recomposição do bem trabalhista transindividual, fruto de suas ações coletivas, que são destinados ao FDD, sem poder opinar quanto à sua destinação.²⁶

²⁵ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 221.

²⁶ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 223. "A não representação desse ramo do Ministério Público da União no Conselho Gestor do FDD é, pois, um dos fatores absolutamente impeditivos do atendimento da finalidade legal e processual de uma destinação eficaz da parcela judicial relativa à reparação dos danos, no âmbito da imposição constitucional-normativa de uma

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

O presente decreto perpetua equívocos como aqueles constatados no Decreto nº 407/91, de sorte que ampliou a competência do Conselho Federal gestor de maneira a permitir a destinação de recursos para fins de projetos de modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.²⁷

Tal prescrição não passa despercebida pela doutrina, a qual critica com veemência por constituir, novamente, desvirtuamento do teor normativo do art. 13 da LACP, além de permitir o direcionamento de recursos de maneira desvinculada do local em que se sucedeu a lesão ao bem transindividual.²⁸

O que se tem constatado, historicamente, é que o FDD tem sido tratado pelos sucessivos governos como uma fonte orçamentária ordinária, contingenciando os seus recursos ao não disponibilizar através da Lei Orçamentária, no que se denominou de “contabilidade criativa”, de sorte a utilizar como parte da reserva de

tutela efetiva e integral”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 223)

²⁷ Art. 6º, VII, do Decreto nº 1.306/94.

²⁸ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 224.

“Assim, em três anos, houve dois suaves desvios no perfil original do FDD, que viriam a ser significativos no futuro: ele passa a poder aplicar os recursos que arrecada de modo geograficamente desvinculado do local onde ocorreu a lesão e tais valores podem servir para a estruturação de órgãos públicos encarregados da proteção dos direitos transindividuais, que são diversos. Em tese, todos os órgãos e entidades vinculados aos ministérios do Meio Ambiente, do Turismo e do próprio Ministério da Justiça (que mantém órgãos de defesa do consumidor) passaram a poder receber verbas do fundo”. (VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. IN: Revista de Direito Administrativo, [S. I.], v. 278, n. 3, p. 221–250, 2019, p. 226. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

contingenciamento (atendendo a Lei de Diretriz Orçamentária), além de ser contabilizado como saldo de maneira a criar uma imagem de equilíbrio fiscal.²⁹ Por tudo que foi exposto, afer-se que o FDD não se presta adequado como instrumento para fins de missão institucional do Ministério Público do Trabalho (MPT),³⁰ face a graves problemas estruturais que tornam inviável a reconstrução do bem trabalhista transindividual.³¹

3.2. Fundo de amparo ao trabalhador (FAT)

Tendo em vista não existir um fundo específico, conforme o art. 13 da LACP, para reconstituição das lesões aos direitos difusos trabalhistas, bem como a inadequação

²⁹ Cf. VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. IN: Revista de Direito Administrativo, [S. I.], v. 278, n. 3, p. 221-250, 2019, p. 237-239/243-246. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

³⁰ “A destinação de recursos tradicionalmente adotada (...), em outros ramos do Ministério Público, nos moldes da Lei da Ação Civil Pública, não é compatível com a atuação do Ministério Público do Trabalho, pois, sob o prisma do princípio da eficiência, compelir ao MPT que direcione seus recursos a um fundo que nem lhe garante participação e execução de seus projetos específicos, não atende aos anseios sociais, ao interesse público e à própria função constitucional desse órgão ministerial especializado”. (PEREIRA, José de Lima Ramos. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a doutrina do “cy-près”. IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 656)

³¹ “Por fim, diante do cenário fático-jurídico exposto, optar-se pela destinação ao FDD das parcelas oriundas da atuação institucional do Ministério Público do Trabalho evidencia a certeza de não se ter nenhuma recomposição ou compensação do dano gerado à coletividade.

Significa, nesse sentido, condescender com o desrespeito frontal à finalidade expressa na norma do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública; compactuar com a ausência intolerável de efetividade da condenação judicial obtida; e negar deliberadamente a existência e aplicação dos princípios constitucionais do amplo acesso à justiça, da efetividade da tutela jurisdicional e da reparação integral”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 263)

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

do FDD, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi o destinatário inicial das verbas oriundas das condenações em sede de ações civis públicas trabalhistas.³²

Importa explicitar que através da Lei nº 7.998/90 foi instituído o FAT, bem como a regulamentação do programa do seguro-desemprego³³ e o abono salarial.³⁴

O FAT é, em verdade, um fundo contábil que foi criado para dar suporte financeiro ao programa do seguro-desemprego, ao abono salarial e aos programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico, sendo vinculado ao Ministério do Trabalho.³⁵

³² "É pertinente dizer, assim, que a destinação dos valores das condenações para o FAT, adotada por órgãos da Justiça do Trabalho, especialmente o Tribunal Superior do Trabalho,¹⁹⁴ originou-se também do reconhecimento da incompatibilidade e do alheamento finalístico do FDD em possibilitar uma devida reparação do dano coletivo no campo das relações laborais, pois, se assim não fosse, sequer teria sido cogitado judicialmente um outro fundo para ser o recebedor de tais parcelas". (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 264)

³³ "O seguro-desemprego é um benefício de natureza híbrida, com matizes previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Diz-se isso porque ele, conforme disposto no art. 201, III, do texto constitucional, cobre o risco social do desemprego involuntário. Apesar disso, ele não é garantido pelo Regime Geral da Previdência Social (vide § 1º do art. 9º da Lei n. 8.213/91), mas sim pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT. A feição assistencial é constatável diante da outorga do benefício para quem jamais contribui especificamente, mas, a despeito disso, é necessitado nos termos da lei, sendo um exemplo claro o seguro-desemprego outorgado aos resgatados da condição análoga à de escravo. A feição trabalhista é constatada na outorga do seguro-desemprego para custear instantes de qualificação profissional". (MARTINEZ, Luciano. Curso de Direito do Trabalho. 15º ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 958)

³⁴ "Para o recebimento do abono anual do PIS, o empregado deve estar cadastrado no Plano de Integração Social (PIS), sendo necessário preencher, ainda, os requisitos previstos no art. 239 da Constituição Federal de 1988 e art. 9º da Lei 7.998/1990.

Desse modo, na vigência da Constituição Federal de 1988, o abono do PIS é devido apenas aos trabalhadores cadastrados há mais de cinco anos e que tenham auferido, no ano-base, remuneração média mensal de até dois salários mínimos, bem como trabalhado pelo menos 30 dias no mesmo período". (GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Curso de Direito do Trabalho. 19º ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 252)

³⁵ Art. 10 da Lei nº 7.998/90.

Seus recursos derivam da arrecadação das contribuições do Programa de Integração Social (PIS)³⁶ e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que possui natureza tributária;³⁷ encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal;³⁸ e outros recursos que lhe sejam destinados.³⁹

Nos termos do Decreto nº 11.496/23, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) é integrado por 6 representantes do Governo federal, por 6 representantes dos trabalhadores e por 6 representantes dos empregadores.⁴⁰

Afere-se, por tudo que foi descrito, que a estruturação do FAT e sua destinação em nada se compatibiliza com as prescrições normativas decorrentes do enunciado do art. 13 da LACP: a) não há participação do Ministério Público do Trabalho em seu Conselho Deliberativo; b) não se tem possibilidade de destinação dos recursos para recomposição do bem jurídico trabalhista transindividual lesado, posto que os recursos são destinados para outra finalidade legalmente determinada.⁴¹

Importa explicitar que a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), ao se manifestar no seio da ADPF nº 944, a título de *amicus curiae*, levantou os dados de que o FAT, em 2021, arrecadou o valor de R\$ 406,4 bilhões de reais, todavia, 80,9%

³⁶ Criado pela Lei Complementar nº 07/70.

³⁷ Criado pela Lei Complementar nº 08/70.

³⁸ Constituição Federal. Art. 238. § 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

³⁹ Art. 11 da Lei nº 7.998/90.

⁴⁰ Art. 29 do Decreto nº 11.496/23.

⁴¹ “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”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas. IN: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 88, no 2, abr/jun, São Paulo: Lex Editora, 2022, p. 172)

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

desse valor (R\$ 328,8 bilhões de reais) foram destinados para fins de empréstimos ao BNDES, sendo destinado algo em torno de 63,8% para as grandes empresas, as quais são réis nas ações civis públicas trabalhistas.⁴²

Em suma, as verbas destinadas ao FAT decorrente das condenações em sede de ACP trabalhista têm evidente desvio de finalidade no que tange à reparação de danos coletivos, de sorte a não constituir instrumento hábil para fins de atendimento do art. 13 da LACP, bem como da missão finalística do Ministério Público do Trabalho.

4. Ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) N° 944

A problemática em tela foi além das discussões acadêmicas, tendo ganhado status de objeto de demanda judicial através da ADPF nº 944, protocolada em 14 de fevereiro de 2022, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), na qual aponta como inconstitucionais decisões da Justiça do Trabalho que ao invés de reverter as condenações fruto das ações civis públicas ao FDD, o que atenderia à prescrição do art. 13 da LACP, têm dado destinações diversas como a reversão para fundações privadas constituídas pelos réus e fiscalizadas pelo MPT; doação para órgãos públicos e entidades privadas; ou mesmo para satisfação dos interesses institucionais do MPT. É explicitado, também, que após a condenação o MPT tem proposto termos de ajustamento de condutas (TAC) nos quais são dadas destinações às condenações de maneira diversa à aplicação do FDD.⁴³

Essencialmente, ventila-se a violação do princípio da separação dos poderes, uma vez que há infringência das decisões da Justiça do Trabalho relativas ao regime constitucional de Direito Financeiro e Orçamentário, por não determinar que as

⁴² Cf. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759792945&prcID=6345989#>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

⁴³ Cf. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759184909&prcID=6345989#>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

condenações pecuniárias nas ACP's para os fundos públicos,⁴⁴ os quais integrariam o orçamento público e teriam sua aplicação realizada pelo Poder Executivo, e estariam sujeitos à fiscalização pelo Poder legislativo e Tribunal de Contas.⁴⁵

É defendido, na inicial da ação, como legítimo a destinação ao FAT das condenações fruto da Justiça do Trabalho, estando em harmonia com os arts. 11 e 13 da LACP.

Por fim, o pedido principal foi a declaração de constitucionalidade:

(...) das decisões, sentenças e acórdãos *proferidos pela Justiça do Trabalho* em ações civis públicas, nos quais, ao invés de se determinar o recolhimento de condenações em dinheiro para fundos públicos constituídos por lei, *é*

⁴⁴ (...) se de um lado haveria, em tese, uma suposta violação à separação dos poderes e à legalidade orçamentária, por outro lado, há o risco da violação da prerrogativa institucional do Ministério Público do Trabalho, contida no artigo 13 da Lei nº 7.437/1985 e no artigo 5º, §º, da Resolução CNMP nº 179/17, bem como autonomia ministerial, da independência funcional de Membras e Membros do Ministério Público do Trabalho, lembrando-se que tais prerrogativas são inerentes para que o papel constitucional da instituição como promotores de justiça social". (PEREIRA, José de Lima Ramos. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a doutrina do "cy-près". IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024, p. 664)

⁴⁵ Petição inicial da ADPF nº 944, p. 10: "20. In casu, o preceito fundamental violado é a separação de Poderes (arts. 2º e 60, §4º, III, da Constituição), especificamente no que tange ao complexo sistema de checks and balances que a Constituição estabelece para assegurar a adequada utilização da receita pública. Esse modelo de freios e contrapesos contempla principalmente os seguintes comandos:

a. o princípio da Legalidade Orçamentária — abrangendo não apenas a existência de lei em sentido formal, mas de lei exclusiva à matéria (art. 165, §8º) e de lei única e universal, na qual deva estar abrangida toda a receita e a despesa dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (arts. 165, III e §5º, I; e art. 167, I, da Constituição).

b. a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a lei orçamentária anual (arts. 165, III, e 166, §6º, da Constituição);

c. a competência do Congresso Nacional para apreciar, emendar e fiscalizar a execução da lei orçamentária, seja diretamente, seja por meio do Tribunal de Contas (arts. 166, 70 e 71 da Constituição); e

d. a proibição de criação de fundos sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX, da Constituição)".

(Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759792945&prcID=6345989#>).

Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

ordenada a constituição de fundações privadas com dotações patrimoniais específicas e/ou a realização de doações diretas, com valor determinado, para entidades públicas e/ou privadas e/ou a destinação de condenações coletivas a quaisquer órgãos e/ou fim que não o FDD ou o FAT. (...)⁴⁶ (Grifos nossos)

Até a presente data, o que se tem é o deferimento em parte do pedido liminar pelo Ministro Flávio Dino,⁴⁷ em 22 de agosto de 2024, determinando a destinação das condenações no âmbito das ACPs trabalhistas ou acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhista ao FDD ou FAT; ou, alternativamente, seguir os procedimentos e medidas dispostas na Resolução Conjunta nº 10/24 do CNJ e do CNMP.⁴⁸

⁴⁶

Disponível

em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759184909&prcID=6345989#>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

⁴⁷ Inicialmente, a referida ação tinha sido distribuída a ministra Rosa Weber. Em face de sua aposentadoria, a ADPF nº 944 fora direcionado ao Ministro Flávio Dino.

⁴⁸ Decisão monocrática do Ministro Flávio Dino: (...) decido conceder, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito 'ex tunc'; D) Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho. Intimem-se as partes, o CNJ, o CNMP, o Tribunal Superior do Trabalho e a Procuradoria Geral do Trabalho. Ciência à PGR e à AGU. Submeto a decisão ao referendo do Plenário. Publique-se. Brasília, 22 de agosto de 2024".

(Disponível

em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369386867&ext=.pdf>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

Sem previsão para julgamento definitivo da causa.

5. Pela legitimidade do MPT quanto à destinação dos recursos

Vislumbra-se, para fins deste ensaio, que o melhor entendimento para a solução da problemática deságua na construção normativa em favor da licitude da destinação dos recursos pecuniários, fruto da atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) pelos membros e membras, o que, neste momento do estado da arte, não dissonaria da prescrição do art. 13 da LACP e atenderia os princípios da máxima efetividade da tutela coletiva⁴⁹ e do princípio da reparação integral,⁵⁰ além de atingir os fins sociais e às exigências do bem comum.⁵¹

É de observar que a prescrição do art. 13 da LACP conjuntamente com a Lei nº 9.008/95 (que regula o Conselho gestor do FDD) determina a indenização fruto da ACP e multa judicial por descumprimento das obrigações de fazer e/ou não fazer decorrente da condenação como receita a ser direcionada a um fundo.

No que tange à atuação do MPT, não há nenhum tipo de enunciado normativo quanto ao direcionamento das receitas oriundas de sua atuação finalística, a algum tipo de fundo federal, no que tange à sua atuação, por exemplo, no plano extrajudicial,

⁴⁹ "Por meio desse princípio, o juiz não deve ser apenas um mero convidado de pedra no processo, em uma atividade meramente passiva, mas, ao contrário, deve proceder, embora imparcialmente, promovendo a paridade de armas, da forma mais assistencial e protagonista possível, de modo a prolatar uma sentença coletiva justa e que produza os efeitos almejados pela sociedade, mesmo que estejam no polo passivo os mais poderosos dos adversários.

Dessa forma, além de poderes instrutórios ampliados para a busca da máxima efetividade na ação coletiva, o juiz ainda detém outros poderes nesse desiderato. Poderá conceder medida liminar, com ou sem justificação prévia (art. 12 da Lei nº 7.347/1985), antecipação de tutela (art. 84, § 3º, da Lei nº 8.078/1990), baseando-se apenas no fundamento relevante do objeto da ação molecular, bem como se utilizar de outras medidas de apoio à total eficácia de seu provimento (art. 84, § 5º, da Lei nº 8.078/1990)". (SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Processo Coletivo do Trabalho. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 31)

⁵⁰ Cf. DIDIER JR, Freddie; ZANETI JR, Hermes. Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo. 11º ed. Salvador: Juspodivm, 2017. V.4, p. 120.

⁵¹ LINDB. Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

destacando-se os valores fixados a título de reparação ao dano moral coletivo firmado no âmbito de TAC ou multa acordada no TAC em face de descumprimento de obrigação de fazer e/ou não fazer.⁵² Tal entendimento se dá posto que essas parcelas de cunho pecuniário não decorrem de condenação em sede de ACP, assim, sua destinação deve ser definida pelo MPT nos exatos termos de sua missão institucional, no que diz respeito à tutela dos direitos transindividuais, direcionando-as de forma mais adequada e eficaz a parcela da comunidade afetada pelo dano coletivo.

Outra conclusão do processo de interpretação do art. 13 da LACP é que diverso do que se apregoa no bojo da inicial da ADPF nº 944, não sem tem uma prescrição taxativa da exclusividade da destinação das parcelas pecuniárias frutos de condenação por danos coletivos ao FDD, quiçá ao FAT.

Lembrar que a redação do art. 13 da LACP é anterior a Constituição Federal de 1988, o que impõe que o referido dispositivo seja interpretado conforme a atual matriz constitucional de modo a reverberar a força normativa da adequada tutela jurisdicional e da reparação integral dos danos,⁵³ o que associado aos amplos poderes instrutórios do magistrado possa refletir numa destinação adequada e coerente das prestações pecuniárias da condenação por dano coletivo de forma a reparar adequadamente o bem jurídico transindividual trabalhista lesionado.⁵⁴

⁵² No plano judicial, o professor Xisto Tiago, assim exemplifica: “(...): no plano judicial, a multa, na fase de cognição da ação civil pública, por litigância de má-fé da parte ré; a multa imposta por conduta atentatória à dignidade da justiça pela parte devedora, no procedimento de execução da sentença em ação civil pública; a parcela do dano moral coletivo acordada no TAC e objeto de ação executiva, pelo não cumprimento espontâneo; a multa ajustada em TAC e objeto de demanda executiva de título extrajudicial, por força do descumprimento de obrigações de fazer e/ou não fazer estabelecidas no respectivo instrumento; e a multa imposta por conduta atentatória à dignidade da justiça pela parte devedora, no procedimento de execução de obrigações descumpridas constantes do TAC”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023, p. 184)

⁵³ Art. 5º, V, X e XXXV, da CF/88.

⁵⁴ Cf. MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas. IN: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 88, no 2, abr/jun, São Paulo: Lex Editora, 2022, p. 175.

Importa explicitar o teor do art. 83 do CDC, aplicado no âmbito da LACP em face do art. 21, “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*” (grifos nossos). Tal enunciado impõe o dever de compatibilidade quanto ao resultado da demanda coletiva e a adequada e efetiva reparabilidade do dano para a reconstrução dos bens lesados, o que nunca foi atendida com o direcionamento dos recursos ao FDD e ao FAT.⁵⁵

Constatou-se que esse entendimento tem prevalecido no seio do CNJ e do CNMP⁵⁶ como se comprova em face da recente Resolução Conjunta nº 10, de 29 de maio de 2024, a qual disciplinou procedimentos e as medidas para a destinação de bens e recursos decorrentes de decisões judiciais e instrumentos negociais de autocomposição em tutela coletiva.

A citada resolução prescreve que o magistrado e o membro do Ministério Público, dentro de suas competências e atribuições, poderão destinar os recursos aos seguintes destinatários: instituições, entidades e órgãos públicos federais, estaduais, distritais ou municipais, que promovam direitos diretamente relacionados à natureza do dano causado; pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e previamente cadastradas, que realizem atividades ou projetos relacionados diretamente à natureza do dano causado; e fundos públicos temáticos ou territoriais, constituídos nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, diretamente

⁵⁵ “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 reconhecimento 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”. (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas. IN: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 88, no 2, abr/jun, São Paulo: Lex Editora, 2022, p. 176-177)

⁵⁶ Anteriormente, a matéria possuía disciplinamento geral no art. 5º da Resolução nº 179/17 do CNMP, o qual versava sobre o termo de ajustamento de conduta. No âmbito do MPT, tem-se a Resolução nº 179/2020 do CSMPT especificamente sobre a reversão de bens e recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho e as respectivas medidas de fiscalização.

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

relacionados ao bem jurídico lesado ou ameaçado e à natureza do dano coletivo, conforme a extensão territorial da lesão, que tenham por objetivo o financiamento de atividades e projetos de promoção ou reparação de direitos.⁵⁷

É clarividente que não se fixou como destinatário o FDD, mas quaisquer fundos públicos temáticos, bem como pessoas de direito privado sem fins lucrativos e instituições públicas. Além disso constata-se que a destinação dos recursos na senda do Ministério Público apresenta-se na órbita da independência funcional do membro e da membra, de tal sorte a exigir a fundamentação das decisões quanto à destinação das parcelas pecuniárias.

Ainda especifica que diante da impossibilidade de recomposição do bem lesado a reparação ou compensação pecuniária, conforme o art. 11 da LACP, deverá ser: proporcional ao dano; beneficiar, preferencialmente, os locais e as comunidades diretamente atingidos pela lesão ou ameaça de lesão; e ser aplicada em finalidades que guardem pertinência temática com a natureza do bem jurídico lesado ou ameaçado.⁵⁸ Tal disposto desvela a normativa do princípio da máxima efetividade da tutela coletiva, bem como da doutrina “cy-prés”.

Constata-se, na prática, que a partir da atuação do MPT se tem possibilitado impactos sociais relevantes a partir das destinações pecuniárias como por exemplo como caso SHELL/BASF, o qual envolveu a contaminação ambiental decorrente de uma fábrica de agrotóxicos situada no município de Paulínea/SP, entre 1997 a 2002, afetando centenas de trabalhadores e suas famílias, sendo firmado acordo judicial na ACP, no seio do TST, em 08/04/2013, no valor de R\$ 200 milhões de reais a título de danos morais coletivos.^{59&60}

Outro exemplo da destinação mais adequada e impactante dos recursos pecuniários fruto da atuação do MPT, deu-se face da pandemia decorrente da síndrome respiratória aguda grave 2 (Sars-Cov-2), causador do COVID-19, sendo carreados

⁵⁷ Art. 5º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e CNMP, de 29 de maio de 2024.

⁵⁸ Art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e CNMP, de 29 de maio de 2024.

⁵⁹ TST. Acordo SHELL/BASF. Disponível em: <<https://www.tst.jus.br/documents/10157/351894/ARR-22200+-+acordo.pdf>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

⁶⁰ A título de exemplo, fora destinado o valor de R\$ 41.08.6584,40 reais a Fundação Área de Saúde de Campinas – FASCAMP, para a Construção de Hospital de Otorrinolaringologia.

nacionalmente R\$ 378.193.656,87 reais⁶¹ para iniciativas emergenciais, como aquisição de equipamentos, insumos, EPI's, medicamentos, bens e serviços hospitalares, bem como alimentos para a população. Essa atuação com o fito de tutela do direito fundamental a saúde e vida dos trabalhadores e da população em geral, foi respaldada pela Recomendação Conjunta nº 1, de 20 de março de 2020, da Presidência e Corregedoria do CNMP, que dispôs sobre a priorização de reversão de recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público brasileiro para o enfrentamento da Epidemia do novo coronavírus.⁶²

No caso do rompimento da Barragem de Brumadinho (25 de janeiro de 2019), em Minas Gerais, tido como o maior acidente do trabalho da história do Brasil,⁶³ o MPT conseguiu firmar um acordo judicial com a Vale S/A, a título de danos morais coletivos, no valor de R\$ 400 milhões de reais, os quais foram destinados a diversos projetos para a comunidade do município de Brumadinho.⁶⁴

Em todos os casos citados, tem-se demonstrado a legitimidade da destinação dos recursos pecuniários fruto da atuação judicial e extrajudicial do MPT com fortíssimo impacto social quanto à recomposição dos bens transindividuais lesados em oposição a total ineficiência e eficácia dos recursos quando destinado ao FDD ou FAT.

6. Conclusões

⁶¹ Relação analítica destinações do MPT. Disponível em: <<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/tabela-destinacoes-20-09-2021.pdf>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

⁶² Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 01, de 20 de março de 2020. Art. 1º Recomendar, respeitada a independência funcional, que os membros do Ministério Público brasileiro determinem a reversão de recursos decorrentes de sua atuação finalística judicial e extrajudicial para ações de enfrentamento à pandemia do Novo Coronavírus (Coronavírus-19), incluindo a destinação direta de recursos para os fundos de saúde.

⁶³ Disponível em: <<https://www.prt3.mpt.mp.br/procuradorias/prt-belohorizonte/2946-ninguem-esquece-um-desastre-em-curso-permanente>>. Acessado em: 21 de fevereiro de 2025.

⁶⁴ MPT. Do desastre ao acordo entre o MPT e a VALE S/A. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1f4jL1ut36Sf3iCyTB2IiudItSFUYHaOO/view>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

Em síntese, defende-se, no escopo deste trabalho, a legitimidade e a licitude quanto à destinação dos recursos pecuniários carreados em decorrência da atuação finalística do Ministério Público do Trabalho (MPT), de sorte a permitir que membros e membras possam aplicar tais recursos à recomposição do direito trabalhista transindividual lesado, o que viabilizaria uma alocação mais assertiva dos recursos, efetivando a normativa do princípio da máxima efetividade da tutela coletiva, do princípio da reparação integral, bem como se alinharia à doutrina “cy-prés”.

A eventual defesa quanto à destinação dos recursos ao FDD e/ou FAT desvela interesses outros diversos do interesse público e dos fins sociais. O FDD, na prática, tem sido tratado pelos sucessivos governos como uma fonte orçamentária ordinária, contingenciando os seus recursos ao não os disponibilizar através da Lei Orçamentária, de sorte a utilizá-los como parte da reserva de contingenciamento, além de serem contabilizados como saldo, de maneira a criar uma imagem de equilíbrio fiscal. Quanto ao FAT, não há participação do MPT no Conselho Deliberativo (semelhante ao FDD), e não viabiliza recursos para recomposição do bem jurídico trabalhista transindividual lesado, posto que os recursos são destinados a outra finalidade legalmente determinada.

Por tudo que foi exposto, reconhece ameaça à prerrogativa institucional do MPT através da prática daquilo que se denominou de Constitucionalismo Abusivo,⁶⁵

⁶⁵ “I define “abusive constitutionalism” as the use of mechanisms of constitutional change in order to make a state significantly less democratic than it was before. In referring to the mechanisms of constitutional change, I focus here on formal rather than informal methods of change – constitutional amendment and constitutional replacement. (...). (LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. In: Florida State University College of Law, v. 47, ps. 189–260, 2013, p. 195. Disponível em: <<https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1563&context=articles>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025)

“(...). Abusive constitutional borrowing is a technique that runs across these different forms of change and is engaged in by a number of different actors, including not only executive officials and constitutional designers but also (...) judges. It may help to conceal, legitimate, or justify anti-democratic moves to domestic and international audiences. Its prevalence deepens the difficulty of defending constitutional democracy. The very instruments intended to defend constitutional democracy – such as rights and constitutional courts – can become effective tools to destroy it”. (LANDAU, David; DIXON, Rosalind. Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 36)

presente no seio da ADPF nº 944, de sorte a lesionar um dos pilares do Estado Democrático de Direito, o que esvaziaria a atuação ministerial no desenvolvimento de políticas públicas de recomposição de danos aos direitos trabalhistas transindividuais.⁶⁶

O enfraquecimento do Ministério Público do Trabalho constitui-se em ameaça ao Estado de Direito, à Democracia e aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Espera-se que, no julgamento do mérito da ADPF nº 944, seja reconhecida a legitimidade e a licitude da destinação dos recursos pecuniários carreados em decorrência da atuação finalística do MPT (combate ao trabalho infantil; erradicação do trabalho escravo; eliminação de todas as formas de discriminação no trabalho; defesa do meio ambiente do trabalho e da saúde dos trabalhadores; dentre outros), de sorte a respaldar o relevante trabalho ministerial de eficiente recomposição do patrimônio trabalhista transindividual lesado.

Bibliografía

CARVALHO, J. O sentido do direito e o trabalho entre os povos indígenas no brasil contemporâneo. In: Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social, vol. 174, Fev., p. 59 – 85. São Paulo: RT, 2017.

DELLORE, L. Fundo Federal de Reparação de Direitos Difusos (FDD): aspectos atuais e análise comparativa com institutos norte-americanos. IN: Revista de Direito Ambiental, v. 38, p. 124-139, 2005.

DIDIER JR, F.; ZANETI JR, H.. Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo. 11º ed. Salvador: Juspodivm, 2017. V.4.

DINIZ, J. Ministério Público do Trabalho. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GARCIA, E. Ministério Público. 6º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

GARCIA, G. Curso de Direito do Trabalho. 19º ed. São Paulo: Saraiva, 2024,

⁶⁶ Cf. PEREIRA, José de Lima Ramos. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a doutrina do “cy-près”. IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024, ps. 666-667.

Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson

Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho

HIRATA, C. Regime Jurídico do Ministério Público da União.. São Paulo: Editora Mizuno (Edição do Kindle), 2024.

LANDAU, D.; DIXON, R. Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2021.

LEITE, C. Ministério Público do Trabalho. 8º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

MARTINEZ, L. Curso de Direito do Trabalho. 15º ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MEDEIROS NETO, X. A função institucional do Ministério Público do Trabalho na destinação adequada das parcelas pecuniárias oriundas da sua atuação. Tese (Doutorado em direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/1884/86298>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

PEREIRA, J. A ADPF 944 como fator de risco à efetividade da atuação resolutiva do MPT em prol da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores vis recomposição de danos e a doutrina do "cy-près". IN: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson (Coords). Estudos aprofundados MPT – Ministério Público do Trabalho. 3º ed. Salvador: Juspodivm, 2024.

SANTOS, E. Processo Coletivo do Trabalho. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SOUZA, M. Ação civil pública e inquérito civil. 5º ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2013.

Recursos electrónicos

HOMMA, F. Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos no brasil: entre a fluid recovery, a cy pres e os fundos. Dissertação (Mestrado em direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/46065/R%20-%20D%20-%20FERNANDA%20LISSA%20FUJIWARA%20HOMMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

HOMMA, F. Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos: entre a fluid recovery, a cy pres e os fundos. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, [S. I.], v. 18, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/28306>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

LANDAU, D. Abusive Constitutionalism. In: Florida State University College of Law, v. 47, ps. 189-260, 2013. Disponível em: <https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1563&context=articles>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025

MEDEIROS NETO, X. A destinação adequada das condenações em dinheiro nas ações civis públicas trabalhistas. IN: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 88, no 2, abr/jun, São Paulo: Lex Editora, 2022. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/207253/2022_rev_tst_v0088_n0002.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Relação analítica destinações do MPT. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/tabela-destinacoes-20-09-2021.pdf>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Do desastre ao acordo entre o MPT e a VALE S/A. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1f4jL1ut36Sf3iCyTB2I1udItSFUYHaOO/view>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025

VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. IN: Revista de Direito Administrativo, [S. I.], v. 278, n. 3, p. 221-250, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson
Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do
Trabalho

Cómo citar: Antonio Rangel Rosso Nelson, R. (2025). Da destinação dos recursos pecuniários decorrentes da atuação do Ministério Público do Trabalho. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 6(17), 153-182.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).