

VOTO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Relator): Deferi a medida cautelar nos seguintes termos:

“Destaco, de plano, que o debate da presente ação terá como marco normativo, além da Lei da Ação civil pública, a Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e CNMP, que também tem a natureza jurídica de ato primário e fixou novos parâmetros jurídicos ao tema.

O artigo 13 da Lei nº 7347/85 tem a seguinte redação:

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.**

Cabe enfatizar a parte final do referido artigo:

“sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.”

É fato notório que tanto o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) quanto o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) têm sofrido reiterados contingenciamentos, há muitos anos, o que impede a reconstituição dos bens lesados.

Essa anomalia precisa ser corrigida, uma vez que, se assim não for feito, a aplicação do preceito continuará inadequada e

incompleta, além de ser evidente a violação de uma proteção constitucional eficaz aos direitos sociais, em confronto com o princípio da proporcionalidade inerente à Constituição.

É fundamental garantir a transparência, a rastreabilidade e a efetividade de todos os valores decorrentes de acordos ou condenações trabalhistas que forem destinados para o FDD ou FAT. Esses recursos, conforme a legislação e a lógica de todo o direito de reparação, precisam ser aplicados em programas relacionados à implementação ou restauração de direitos sociais. É a diretriz que emana do art.13 da Lei nº 7347/85, bem como do art. 944 do Código Civil (“A indenização mede-se pela extensão do dano”). Assim, se deve buscar prioritariamente a reparação mais específica quanto possível.

Com efeito, existe um dever constitucional de materialização dos direitos sociais. O simples envio de recursos para um fundo público, sem garantias efetivas de sua utilização na implementação de direitos fundamentais, significa um descumprimento do referido dever.

Ferrajoli, com precisão, destaca que:

“A democracia social é a dimensão substancial da democracia constitucional, cuja razão social é a garantia dos direitos sociais, isto é, a redução das desigualdades econômicas e materiais por meio de prestações idôneas a garantir condições de vida dignas a todos. Tal garantia consiste, no Estado Constitucional de Direito, na obrigação, gerada pelos direitos sociais estabelecidos constitucionalmente, de vincular a esfera pública à sua satisfação mediante leis adequadas de concretização, cuja falta de produção dá lugar a lacunas

estruturais indevidas. FERRAJOLI, Luigi. A construção da democracia: teoria do garantismo constitucional. Florianópolis, Emais, 2023, p 368)

De outra face, é imprescindível levar em consideração o fixado na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Tal ato normativo primário, editado em 2024, dispõe:

Art. 5º O magistrado e o membro do Ministério Público, no âmbito das suas respectivas competências e atribuições, quando adotada fundamentadamente a tutela específica ou por equivalência da qual decorra a destinação de bens e valores em razão de alguma das hipóteses referidas no art. 1º, § 2º, poderão indicar como destinatários:

I – instituições, entidades e órgãos públicos federais, estaduais, distritais ou municipais, que promovam direitos diretamente relacionados à natureza do dano causado;

II – pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e previamente cadastradas, que realizem atividades ou projetos relacionados diretamente à natureza do dano causado; e

III – fundos públicos temáticos ou territoriais, constituídos nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, diretamente 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.

Art. 6º Os magistrados e membros do Ministério Público deverão justificar a decisão de destinação dos bens e valores, em fundamentação constante dos autos do processo ou do procedimento correlato, indicando especificamente:

I – a pertinência e adequação da medida adotada com a reparação do dano constatado;

II – os mecanismos de fiscalização;

III – as razões que inviabilizam, quando for o caso, a destinação dos recursos atendendo a localidade geográfica e a natureza da lesão; e

IV – os critérios que orientaram a decisão, entre as alternativas disponíveis.

Art. 7º É vedada a destinação de bens e recursos para:

I – manutenção ou custeio de atividades do Poder Judiciário e Ministério Público;

II – remuneração ou promoção pessoal, direta ou indiretamente, de membros ou servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público ou de integrantes das instituições, entidades ou órgãos beneficiários;

III – atividades ou fins político-partidários;

IV – pessoas jurídicas de direito privado não regularmente constituídas ou constituídas há menos de 3 (três) anos;

V – pessoas físicas;

VI – destinatários de bens ou recursos que os tenham recebido anteriormente, mas tenham deixado de prestar integralmente as contas nos prazos assinalados no respectivo acordo ou termo de destinação, ou não as tenham aprovadas;

VII – destinatários de bens ou recursos que tenham deixado de aplicá-los na finalidade prevista;

VIII – pessoas jurídicas que não estejam em situação regular na esfera tributária, previdenciária e de contribuições ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);

IX – destinatários em que membros e servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público, seus cônjuges, companheiros

ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, participem da administração, de forma direta ou indireta; e

X – destinatários que representem um conflito entre o interesse público e interesses privados.

Art. 8º Os bens e valores serão destinados diretamente para as entidades beneficiárias, com as quais deverá ser celebrado “Termo de recebimento de bens ou valores em reparação a lesão ou a danos coletivos”, conforme destinação fixada nos autos do processo judicial correspondente ou do procedimento administrativo instaurado perante o Ministério Público.

Observa-se que a mencionada Resolução passou a normatizar a prática de destinação de recursos e estabeleceu um procedimento adequado.

Importa destacar que o artigo 14 garante a transparência da prestação de contas, ao determinar que:

Art. 14. As prestações de contas deverão prezar pela transparência ativa do Sistema de Justiça, estar disponíveis em sistema nacional online, de acesso público atualizado, amigável ao usuário, em formato livre, e conter, no mínimo:

I – o número de registro do processo ou procedimento;

II – a identificação do infrator, os bens, recursos e o montante destinado;

III – a identificação dos destinatários e beneficiários;

IV – a quantia efetivamente destinada e a sua aplicação;

V – o detalhamento das atividades realizadas para o

emprego efetivo do valor e os resultados obtidos; e

VI – a comprovação da divulgação a que alude o art. 9º, IX desta Resolução.

Inegável a existência atual, no ordenamento jurídico, **de mais de uma opção legítima**, para a destinação de bens decorrentes de condenação em ação civil pública, e que não são incompatíveis. O juiz, no caso concreto, tem o dever-poder de determinar a destinação que melhor atender aos direitos debatidos na causa, sempre de modo público e fundamentado.

Anoto que, caso a opção seja, conforme requerido nesta ADPF, pela destinação ao FDD ou ao FAT, tais recursos não podem ser contingenciados, por força da afetação a uma finalidade específica e indisponível ao administrador, qual seja, a reparação por danos coletivos e difusos em desfavor de direitos dos trabalhadores. Tem-se situação similar a que o STF adotou acerca do FUNPEN, no julgamento da ADPF 347, bem como na ADPF 708, quanto ao Fundo Clima.

Não há sentido em alimentar os fundos públicos com recursos e eles estarem sujeitos a contingenciamentos, bloqueios ou qualquer forma de impedimento à execução. Essa verba tem uma natureza peculiar, uma vez que é eventual e incerta no que se refere à sua periodicidade e ao seu valor (já que depende de uma condenação ou acordo trabalhista). Logo, não há sentido em imputar nenhuma política de perene contingenciamento. Essa blindagem é necessária, uma vez que a história de não utilização plena do fundo contribuiu decisivamente para a proliferação de decisões judiciais dando destinação diversa aos valores de condenações ou acordos, na seara trabalhista.

Ante o exposto, decido conceder, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos:

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;

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;

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*;

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.”

Voto pelo referendo da liminar acima transcrita.