

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 944 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REDATOR** **DO: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**  
**ACÓRDÃO**  
**REQTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA**  
**ADV.(A/S)** : **FERNANDA DE MENEZES BARBOSA**  
**ADV.(A/S)** : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**  
**ADV.(A/S)** : **FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA**  
**INTDO.(A/S)** : **TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E  
DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT**  
**ADV.(A/S)** : **RUDI MEIRA CASSEL**

**DECISÃO:**

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Confederação Nacional da Indústria tendo como pedido principal: “No mérito, em decisão com eficácia contra todos e efeito vinculante, seja declarada a inconstitucionalidade da interpretação adotada em decisões da Justiça do Trabalho que violam o preceito constitucional fundamental da separação de Poderes, na forma em que positivado na Constituição e nesta ação demonstrado, declarando-se também, mais especificamente, a inconstitucionalidade 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 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 FDDD ou o FAT.”

Como causa de pedir alega, em síntese, violação: “(i) ao princípio da

## **ADPF 944 MC / DF**

separação de poderes (art. 2º e 60 §4º,III, da CF); (ii) ao princípio da legalidade orçamentária; (iii) à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a lei orçamentária anual; e (iv) à proibição de criação de fundos sem prévia autorização legislativa”.

A inicial pede a concessão de liminar nos seguintes termos:

“para o específico fim de, na forma ao art. 5º, §3º, determinar-se, até o julgamento de mérito da presente arguição, a suspensão da eficácia de todas e quaisquer decisões proferidas em ações civis públicas, no âmbito da Justiça do Trabalho, que determinem: a. a constituição de fundações privadas, fixando condenações que deverão ser vertidas para tais fundações a título de dotação patrimonial; e/ou b. estabelecem obrigações de efetuar “doações diretas” a entidades públicas e/ou privadas, fixando condenações que deverão ser equivalentes ao valor total de tais doações; e/ou c. destinem condenações por danos morais coletivos a qualquer entidade – pública ou privada – ou a qualquer outro fim que não seja o FDDD ou o FAT.”

O Procurador Geral da República manifestou-se, no evento 30, no sentido de:

“A petição ora formulada direciona-se a reforçar o não cabimento da ADPF e, na hipótese de serem ultrapassadas as preliminares, requerer que, antes de qualquer pronunciamento da Corte sobre o mérito da ação, seja garantida à Procuradoria-Geral da República a apresentação de parecer, após intimação dos órgãos arguidos, para informações, e da Advocacia-Geral da União, para manifestação, nos termos do art. 4º, § 2º, ou do art. 6º, caput e § 7º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, e do art. 103, § 1º, da Constituição Federal. (...)

## ADPF 944 MC / DF

Como registrado em petição protocolada pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT (documento eletrônico 26), a orientação da Justiça do Trabalho impugnada é adotada há décadas e anuída pelo Ministério Público do Trabalho, “de modo que eventual pronunciamento sem a compreensão profunda desse contexto poderá prejudicar vários projetos que são possibilitados graças ao adequado emprego dessas verbas”.

No evento 38, a ADPF foi conhecida.

No evento 61, o TST informou que:

“em casos específicos, há precedentes, no âmbito das Turmas desta Corte superior, que admitem a possibilidade de que tais valores sejam destinados, de ofício, a outra instituição a ser determinada pelo Poder Judiciário, não estando a destinação vinculada, necessariamente, ao pedido do Ministério Público do Trabalho, desde que observadas as características estabelecidas pelo artigo 13 da Lei n.º 7.347/85 (...) Cumpre registrar, por fim, que os supramencionados entendimentos traduzem interpretações a partir de uma visão sistemática da legislação infraconstitucional. Dessa forma, não há ato do Poder Público com conteúdo que possa conduzir à efetiva lesão e preceito fundamental.”

No evento 64, a AGU opinou:

“o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência dos itens "a" e "b" do pedido autoral, **tendo em vista a inconstitucionalidade da instrumentalização de indenizações por danos difusos ou coletivos para o usufruto de fundações privadas específicas.** Quanto ao pedido do item

## ADPF 944 MC / DF

"c", pondera-se que a sua avaliação deve ser condicionada ao resultado da mesa de conciliação sugerida na presente manifestação, cujo desfecho frutífero pode acarretar a modificação do marco normativo vigente”.

No evento 70, o Ministério Público do Trabalho argumentou que:

“as destinações diretas de recursos realizadas pelo Ministério Público do Trabalho envolvem a gestão de verbas particulares para a recomposição de um bem lesado por ilícitos trabalhistas difusos e coletivos, de modo que inexistem violações à separação de Poderes da República ou ao sistema de freios e contrapesos. Não há, de igual modo, ofensa à legalidade orçamentária, à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a proposição de lei orçamentária anual e à proibição da criação de fundos sem prévia autorização legislativa, visto que a atuação do Parquet Trabalhista, nesse particular, não envolve receitas públicas, o que afasta a incidência do regime próprio de Direito Orçamentário e Financeiro B) as destinações realizadas pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Poder Judiciário laboral, no sistema da tutela de interesses e direitos difusos e coletivos e na qualidade de agentes promotores da reparação de danos, ora questionadas nesta ADPF, encontram-se em conformidade com a Lei nº 7.347/85, com a Resolução CNMP nº 179/2017 e com a Resolução CSMPT nº 179/2020, diante da não exclusividade de destinação ao FDD e ao FAT, além de serem decorrência das prerrogativas institucionais conferidas ao Parquet e ao Poder Judiciário, para a sua atuação finalística; C) o FDD e o FAT são fundos que, SOB PENA DE ILEGALIDADE, não podem receber recursos decorrentes da atuação finalística reparatória do Parquet trabalhista e da Justiça do Trabalho, posto que não cumprem os requisitos do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública; D) diante do absoluto desvio de finalidade, impropriedade e

## ADPF 944 MC / DF

inefetividade do FDD e do FAT, como fundos de reparação civil coletiva de danos trabalhistas, bem como ante a ausência de um fundo específico para reconstituição dos bens jurídicos COLETIVOS lesados no âmbito das relações do trabalho, a destinação de valores à sociedade afetada, como forma de restaurar e recompor os danos difusos e coletivos sofridos, em atenção aos princípios constitucionais da reparação integral do dano e da máxima efetividade dos direitos fundamentais, É MEDIDA QUE MERECE SER SALVAGUARDADA E LOUVADA, VEZ QUE PLENAMENTE AGASALHADA NOS QUADROS CONSTITUCIONAIS E NORMATIVOS PERTINENTES AO MICROSISTEMA DE TUTELA CIVIL COLETIVA, SEJA EM SUAS BASES PRINCIPIOLÓGICAS, SEJA EM SEUS ESTEIOS REGULAMENTARES; E) a subsunção dos mecanismos constitucionais e legais, tal como delineados no tópico B, na práxis jurídica da reparação coletiva de danos trabalhistas, representa justa MATERIALIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA REPARAÇÃO INTEGRAL DOS DANOS, PLENAMENTE AGASALHADOS NO PLANO NORMATIVO, CONSTITUCIONAL E LEGAL, e contribuem para a REALIZAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL ESTRUTURAL, EM LITÍGIOS ESTRATÉGICOS; manifesta-se favoravelmente à criação de mesa de conciliação perante o Supremo Tribunal Federal, sendo imprescindível a participação deste Parquet Laboral, visto que a discussão em tela envolve litígio estratégico de interesse público e demanda atuação cooperativa entre várias instituições, visando ao aprimoramento dos mecanismos já existentes, a fim de que seja garantida a preservação dos postulados constitucionais da máxima efetividade social dos direitos fundamentais e da reparação integral, no âmbito da seara trabalhista.”

## **ADPF 944 MC / DF**

Foi designada Audiência de Conciliação. Não foi possível a realização de acordo.

Em síntese, é o relatório. Passo a decidir.

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

## **ADPF 944 MC / DF**

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)

## ADPF 944 MC / DF

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;

## ADPF 944 MC / DF

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

## ADPF 944 MC / DF

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.

## ADPF 944 MC / DF

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:

- A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD

## ADPF 944 MC / DF

(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.

**ADPF 944 MC / DF**

Submeto a decisão ao referendo do Plenário.

Publique-se.

Brasília, 22 de agosto de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*