

Destinação dos recursos oriundos dos TACs e dos acordos e condenações judiciais

Izabel Cristina de Almeida Teles

Técnica Administrativa do Ministério Público do Trabalho. Secretária da Coordenadoria da Defesa dos Interesses Individuais Homogêneos, Difusos e Coletivos (CODIN) da Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região. Pós-graduada em Direito Material e Processual do Trabalho.

Resumo: O presente artigo se propõe a demonstrar a constitucionalidade da destinação, na atuação do Ministério Público do Trabalho, dos recursos oriundos de multas pelo descumprimento de termo de ajustamento de conduta e das indenizações decorrentes de ações e acordos judiciais às instituições de interesse social e a atual inviabilidade do encaminhamento de tais recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Nessa esteira, contextualiza e explicita, primeiramente, o pedido do dano moral coletivo na atuação do Ministério Público do Trabalho como órgão agente. Tem, ainda, por objetivo demonstrar a necessidade de que a referida destinação seja sempre fundamentada em respeito ao art. 93, IX, da Constituição Federal.

Palavras-chave: Destinação de recursos. Termo de ajustamento de conduta. Ação civil pública. Ministério Público do Trabalho. Fundamentação das destinações.

Abstract: This particular study aims to demonstrate the constitutionality of the funds allocation from fines for noncompliance of conduct adjustment agreement and from indemnification resulting from lawsuits and judicial settlement agreements to social interests institutions, in course of action carried out by the Labour Public Prosecution Service, considering the current impossibility of allocating those resources to Workers Welfare Fund (WWF).

It contextualizes and explains the application of the collective moral damage as a result from deeds taken place by Labour Public Prosecution Service. It also targets to evidence the need that such allocation be always grounded on Article 93, IX, of the Federal Constitution.

Keywords: Resource allocation. Conduct adjustment agreement. Civil action. Labour Public Prosecution Service. Reasons for destinations.

Sumário: 1 Introdução. 2 Da indenização de dano moral coletivo. 3 Da constitucionalidade da destinação alternativa dos recursos. 4 Da necessidade de se motivar as destinações dos valores oriundos das condenações judiciais e dos TACs. 5 Conclusão.

1 Introdução

O Ministério Público do Trabalho (MPT), em sua atuação como órgão agente, possui como principais instrumentos a ação civil pública (ACP) e o termo de ajustamento de conduta (TAC), que têm por objetivo coibir a prática de ilegalidades trabalhistas e, assim, cumprir o mandamento constitucional de defender a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Prefacialmente, no tocante à ação civil pública, incumbe destacar que sua disciplina foi estabelecida pela Lei n. 7.347, de 1985, tendo sido, posteriormente, recepcionada de forma expressa pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, que a concebeu como uma das funções institucionais do Ministério Público e ampliou o seu objeto ao incluir a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos. Além disso, a Lei Complementar n. 75, de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, previu a promoção dessa ação no âmbito da Justiça do Trabalho para defesa dos interesses coletivos quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Assim, como guardião dos interesses que possuem repercussão social, o MPT tem-se utilizado da ação civil pública – instrumento coletivo que amplia o acesso à justiça – para proteger os direitos e interesses metaindividuais.

Por meio do ajuizamento desse tipo de ação, o Poder Judiciário deixa de ser um órgão que soluciona apenas conflitos privados e individuais e assume o papel, juntamente com o Ministério Público, de transformador da realidade social. Nessa senda, o Ministério Público provoca o Judiciário e este, por sua vez, analisa o mérito do processo coletivo, no qual se devem sempre alcançar o cumprimento dos direitos sociais previstos na Constituição Federal e, por consequência, a concretização dos valores democráticos.

A relevância da ação civil pública justifica-se pelo fato de que, por meio de um único processo e de uma única decisão, podem ser resolvidos vários conflitos individuais ou um grande conflito coletivo. No mundo do trabalho, é ainda maior a sua relevância, tendo em vista a hipossuficiência presumida do trabalhador, a ameaça do desemprego e as represálias praticadas por empregadores, tornando-se aquela, para muitos, o único meio de acesso ao direito de ação.

O termo de ajustamento de conduta, por sua vez, surgiu com o Código de Defesa do Consumidor. Trata-se de um instrumento jurídico negocial em que o Ministério Público irá firmar um termo com o responsável pela lesão aos interesses ou direitos dos trabalhadores, com o fito de que este adequue sua conduta às exigências legais. Em regra, o TAC prevê uma multa que poderá ser executada no caso de descumprimento, tendo, portanto, a natureza jurídica de título executivo extrajudicial.

Tal como a ação civil pública, o objetivo do TAC, enquanto instrumento utilizado pelo Ministério Público do Trabalho, é sanar qualquer irregularidade trabalhista, visando sempre os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Nessa esteira, haja vista a função desses instrumentos de buscar a concretude dos dispositivos constitucionais e do ordenamento jurídico em geral, tem-se pleiteado, ao ajuizar uma ACP ou ao executar um TAC, o dano moral coletivo como meio de reparar o dano causado à sociedade. Importante ressaltar que esse dano independe da prova do prejuízo, sendo necessária apenas a comprovação do fato da violação do bem jurídico.

Essa reparação está relacionada diretamente com a tutela e preservação de bens e valores fundamentais, tendo em vista que as condutas antijurídicas atingem interesses de relevância social que afetam a coletividade dos trabalhadores ou a própria sociedade em geral.

Quanto ao TAC, são fixadas cominações, chamadas de multas *astreintes*, que têm por fim compelir o agressor da ordem jurídica a cumprir a lei, como também respeitar o compromisso perante o Ministério Público.

Costumeiramente, os recursos provenientes das decisões e acordos judiciais a título de dano moral coletivo, e dos termos de ajustamento de conduta a título de multa, são destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Há aproximadamente quatro anos, o Ministério Público do Trabalho, por intermédio da sua Procuradoria Regional do Trabalho da 10^a Região, tem transacionado com as partes inquiridas sobre a destinação alternativa daqueles recursos, encaminhando-os para instituições de interesse público social.

Ainda sobre a destinação alternativa dos recursos, há recentes decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 10^a Região que encaminham também esses valores para instituições de interesse social, por entenderem justamente que a destinação ao FAT não atende ao contido no art. 13 da Lei n. 7.347, de 1985 – Lei da Ação Civil Pública – pois ele dispõe que dinheiro decorrente da con-

denação deverá ser encaminhado a um fundo, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Assim, diante do exposto, o presente estudo tem como objetivo analisar se a destinação desses valores para outras entidades, além do FAT, é constitucional e se a destinação nas decisões judiciais e nos termos de ajustamento de conduta deve ser fundamentada.

Por fim, comporta registrar que este artigo irá restringir-se à atuação do Ministério Público do Trabalho por intermédio de sua Procuradoria Regional do Trabalho da 10^a Região junto à Justiça do Trabalho, mais especificamente ao Tribunal Regional do Trabalho da 10^a Região.

2 Da indenização de dano moral coletivo

O dano moral foi expressamente reconhecido na Constituição de 1988, em seu art. 5^o, nos seguintes incisos: V, em que se preceitua que “é assegurado direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”; e X, onde se lê “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

A partir de então, não restaram dúvidas sobre a possibilidade de se reparar o dano moral.

O dano moral é caracterizado quando há ofensa a um direito de personalidade e à dignidade da pessoa humana, sem conteúdo econômico, tais como imagem, honra, decoro, integridade, paz interior etc.

Por vezes, esse dano se estende além da esfera individual, atingindo toda a comunidade ou um grupo específico, determinando-se o dano moral coletivo.

Assim, segue a definição de dano moral coletivo de acordo com Xisto Tiago de Medeiros Neto (2009, p. 137):

o dano moral coletivo corresponde à lesão injusta e intolerável a interesses ou direitos titularizados pela coletividade (considerada em seu todo ou em qualquer de suas expressões – grupos, classes ou categorias de pessoas), os quais possuem natureza extrapatrimonial, refletindo valores e bens fundamentais para a sociedade.

Ao se deparar com esse dano de âmbito coletivo na esfera trabalhista, o Ministério Público do Trabalho tem requerido em suas ações – ação civil pública ou ação de execução de TAC – o dano moral coletivo como forma de reparar a coletividade pelo bem que lhe foi lesado. Além disso, essa indenização também possui as funções inibitória e pedagógica.

O dano moral coletivo não visa à reparação daquelas pessoas que foram especificamente atingidas, mas sim de toda a sociedade, de forma que independe da demonstração efetiva do dano, sendo necessária apenas a violação do bem extrapatrimonial. Esse dano extrapatrimonial pode ser entendido como a lesão de valores constitucionais, que afeta o bem-estar social e, conseqüentemente, a dignidade da pessoa humana.

Portanto, o dano moral coletivo decorrente da relação de trabalho será requerido quando houver a violação de direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, e do ordenamento jurídico trabalhista em geral, independente de ter gerado quaisquer conseqüências, tais como sofrimento, abalo psicológico ou aflição à coletividade. Assim, é indiferente a comprovação de dor, perturbação etc., sendo necessária apenas a confirmação da ilicitude e sua repercussão social.

Nesse sentido, é importante distinguir, segundo a doutrina majoritária, a diferença entre o dano moral individual e o dano moral coletivo no âmbito das relações de trabalho. Este está rela-

cionado ao Direito Coletivo do Trabalho, que possui regras e princípios próprios, sendo suficiente e necessária, para caracterizá-lo, a violação de um direito difuso e coletivo dos trabalhadores, revestindo-se, assim, de natureza objetiva. Por sua vez, o individual acontece quando a honra, a dignidade e a intimidade do trabalhador são atingidas em razão de ato ilícito cometido em seu desfavor, devendo, para que seja caracterizado, ainda que em tese, a comprovação da dor, do sofrimento, isto é, do dano moral ocasionado ao trabalhador, tendo, portanto, natureza subjetiva.

Destaca-se, ainda, que o dano moral coletivo só pode ser requerido por meio dos legitimados a propor ação coletiva, quais sejam, as associações, os sindicatos, o Ministério Público, entre outros.

A reparação pelo dano moral coletivo está autorizada no art. 6º do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990), que diz: “são direitos básicos do consumidor a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos”, e no art. 1º da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 1985), que estabelece: “regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...]”.

Apesar dessa clareza quanto à possibilidade de se requerer a indenização por dano moral coletivo, o fato é que não há, de forma específica, legislação sobre a destinação do valor indenizatório. Conforme disposto na Lei de Ação Civil Pública, fala-se em um fundo para a reconstituição do bem lesado, de forma que não está discriminado qual deverá ser esse fundo, como será essa reconstituição e quem serão os seus destinatários.

Deveras, em razão dessa omissão legislativa, muito tem se questionado sobre a destinação dos valores arbitrados ou convenionados a título de reparação pelo dano moral coletivo motivado pela ofensa à ordem trabalhista. Diante disso, convém registrar o entendimento de Mauro Schiavi (2008, p. 160):

Quanto à modalidade de reparação do dano moral coletivo, costumadamente, o montante da condenação em pecúnia tem sido direcionado ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Entretanto, pensamos que o valor da reparação possa ser direcionado aos próprios trabalhadores de determinada empresa, na modalidade de concessão de um benefício, ou se atribuir determinada obrigação à empresa, como fornecer cursos de reciclagem aos empregados, etc.

Sobre a relevância de se requerer o dano moral coletivo nas ações ajuizadas pelo MPT, convém reproduzir o entendimento de Xisto Tiago de Medeiros Neto (2007, p. 157):

É de realçar, incisivamente, que, nessas situações, que envolvem interesses e direitos transindividuais, apenas exigir do ofensor o ajustamento da sua conduta aos ditames legais, algumas vezes seguido da simples indenização pelos danos materiais verificados, refletiria, no plano da responsabilização, uma resposta débil, sem nenhuma força sancionatória para o autor ou mesmo bastante para obstar novas violações, dada a desproporção entre a gravidade do ilícito, o proveito obtido com a sua prática e a reação insuficiente e frágil, até estimuladora, do sistema jurídico. Isto implicaria, poder-se mesmo dizer, no fenômeno do *esvaziamento ético* do sistema de responsabilidade civil, refletindo a perda do seu norte de justiça e dos seus objetivos de pacificação e equilíbrio social.

3 Da constitucionalidade da destinação alternativa dos recursos

O art. 13 da Lei n. 7.347, de 1985 – Lei da Ação Civil Pública – dispõe que “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*” [grifo nosso].

Com o fito de atender ao comando legal acima referenciado, foi criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério

da Justiça, por meio da Lei n. 9.008, de 1995, o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD). Contudo, o art. 1º da lei criadora do FDD, ao enumerar expressamente suas finalidades, não elencou a reparação dos danos causados aos trabalhadores.

Nessa senda, ante a ausência de um fundo específico para a reconstituição dos bens trabalhistas lesados, convencionou-se, no âmbito da Justiça do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho, o encaminhamento dos valores advindos da multa pelo descumprimento do TAC e das indenizações decorrentes de ações e acordos judiciais ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, criado pela Lei n. 7.998, de 1990.

No entanto, os recursos do FAT não atendem aos fins sociais da Lei n. 7.347/1985, uma vez que, consoante disposição do art. 10 da Lei n. 7.998/1990, eles se destinam ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

Portanto, ao analisar conjuntamente o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública e o art. 10 da Lei n. 7.998/1990, percebe-se claramente que os valores advindos da condenação em dinheiro em razão da indenização pelo dano causado aos trabalhadores não devem, diante do atual regramento, ser destinados ao FAT, pois suas verbas não se direcionam à reparação dos bens lesados e defendidos pelo Ministério Público do Trabalho nas ações judiciais e nos termos de ajustamento de conduta.

Ademais, a Lei da Ação Civil Pública determina a obrigatoriedade de haver participação do Ministério Público na gestão do fundo ao qual reverterá a indenização pelo dano causado, o que não é o caso do FAT, reafirmando, assim, sua inabilidade como destinatário dos valores obtidos quando houver condenação em dinheiro.

Nesse contexto, pertinente a lição de Rodrigo de Lacerda Carelli (2007, p. 125):

Assim, dentre as funções do FAT por lei impostas não está nenhuma que possa reconstituir os bens lesados protegidos pela atuação do Ministério Público do Trabalho. O seguro-desemprego tem como destinatários, por óbvio, desempregados, além de remunerar contratos suspensos para requalificação profissional. O abono salarial, por sua vez, é uma quantia de auxílio ou incremento da renda do trabalhador, pago anualmente àqueles que percebem até dois salários mínimos. Já os programas de desenvolvimento econômico podem, indiretamente, gerar empregos, mas a qualidade destes, ou o respeito às leis trabalhistas não são protegidos, exigidos ou fiscalizados pelo Fundo, nem mesmo é exigida essa contrapartida. A regra, então, é que os benefícios das verbas arrecadadas pelo FAT vão para os desempregados, e não para os empregados. Visa a criação de renda para os desempregados ou a geração de atividade econômica que possa, em tese, criar empregos.

Em contrapartida à destinação desses recursos ao FAT, o encaminhamento do valor da multa pelo descumprimento do TAC e das indenizações decorrentes de ações e acordos judiciais às instituições de interesse social, com a finalidade de restituir à sociedade os bens lesados, vai ao encontro do que dispõe o art. 13 da Lei n. 7.347/1985 e, mais ainda, ao significado dado aos direitos sociais pela Constituição Federal de 1988, considerando que esses direitos foram incluídos no rol dos Direitos Fundamentais.

Isso demonstra a relevância do conteúdo do Direito do Trabalho e a importância de sua concretude, tanto que se inserem entre as cláusulas pétreas, não podendo ser eliminados ou diminuídos pelo constituinte derivado.

É certo que o maior responsável pela concretização desses direitos é o legislador, contudo os outros Poderes e o próprio Ministério Público não estão à margem dessa responsabilidade, ainda que se dê de forma secundária, uma vez que compete a eles a aplicação das normas constitucionais em seus misteres.

Tal iniciativa, tanto do Ministério Público do Trabalho como da Justiça do Trabalho, está respaldada pelo princípio da máxima

efetividade, cujo objetivo, nas palavras de Uadi Lâmmego Bulos (2009, p. 364), é

imprimir eficácia social ou efetividade às normas constitucionais, extraindo-lhes o maior conteúdo possível, principalmente em matéria de direitos humanos fundamentais. A palavra de ordem é conferir às normas uma interpretação que as leve a uma *realização prática*, fazendo prevalecerem os fatos e os valores nelas consignados.

Trata-se, portanto, conforme entendimento doutrinário, de um princípio operativo, que deve ser invocado, principalmente, no âmbito dos direitos fundamentais e, havendo dúvida, deve-se sempre optar pela interpretação que lhes reconheça maior eficácia.

Desse modo, ao se destinar os já citados recursos para instituições de interesse social, efetua-se a realização prática dos direitos fundamentais sociais, não se revestindo a indenização de caráter punitivo pedagógico apenas. Por outro lado, ao se destinar o valor da indenização ao FAT, sem que haja de alguma forma uma reparação à sociedade pelo bem lesado, aquela – a indenização – passa a ter um caráter somente punitivo.

Portanto, além dessa vertente pedagógico-punitiva, é fundamental a conciliação dessa finalidade com a reparação dos bens lesados, para que haja a recomposição dos direitos ofendidos e, assim, a concretude dos direitos sociais.

Diante disso, vê-se que um dos maiores problemas que envolvem atualmente os direitos fundamentais refere-se à sua concretização, exigindo-se do Estado não apenas a previsão constitucional ou o respeito em não descumpri-los mas sim que eles sejam realizados, que haja a garantia de sua efetivação.

A respeito, leia-se a lição de Ricardo Lorenzi Pupin (2012, p. 71):

O Estado democrático de direito deve ser organizado politicamente de forma a aplicar seu monopólio coercitivo em função da efeti-

vação de seus objetivos fundamentais, garantindo a manutenção dos direitos do homem como fenômeno social. Como organização política detentora desse monopólio tem como único e exclusivo objetivo satisfazer seus governados, buscando a efetivação dos direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos e, assim, da ordem social.

Um exemplo dessa efetivação dos direitos sociais que merece ser comentado é a recente decisão da Vara do Trabalho de Gurupi/TO nos autos da Ação n. 00647-36-2012-510-0821. No caso em questão, a reclamante, deficiente visual, empregada da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), ajuizou reclamação trabalhista contra a empregadora por ter sido demitida durante o contrato de experiência. A reclamada alegou que a empregada não tinha condições de exercer as atribuições do cargo, por isso a demissão. A autora, por sua vez, apontou a ilegalidade da demissão, alegando discriminação e, como ocupante de cargo destinado a portador de deficiência, que a reclamada não efetuou as adaptações necessárias para o desempenho do trabalho.

O Ministério Público do Trabalho, atuando como *custus legis*, emitiu parecer em que entendeu ser pertinente e necessária a condenação da reclamada e requereu indenização de dano moral coletivo a ser revertida ao FAT ou outra destinação fixada pelo Juízo, conforme entendimento a seguir exposto:

Ocorrem na hipótese danos a direitos fundamentais concernentes à personalidade dos trabalhadores com deficiência e, portanto, imateriais. E tal lesão ultrapassa a esfera meramente individual, atingindo o patrimônio jurídico da coletividade de pessoas trabalhadoras com deficiência desta empresa pública, abrangendo seus empregados atuais e futuros e configurando a existência de dano social ou dano moral coletivo.

Assim, a Justiça do Trabalho, em sede de decisão de 1º grau, determinou a reintegração da reclamante e, ainda, que a reclamada providencie a regularidade das condições de acessibilidade do ambiente de trabalho no prazo de trinta dias. Em caso de des-

cumprimento, a reclamada deverá pagar uma multa a ser destinada à Associação dos Portadores de Deficiência do Estado do Tocantins (APODECETINS).

A empresa foi condenada, ainda, à indenização por danos morais à reclamante e por dano social a favor do FAT.

Consoante requerimento do Ministério Público, a empresa também foi condenada por dano moral coletivo. Na sentença, o valor arbitrado foi dividido entre o FAT e a Associação dos Portadores de Deficiência do Estado do Tocantins.

Essa decisão, a despeito de o *Parquet* trabalhista, ao atuar como fiscal da lei, não possuir legitimidade para requerer fosse a empresa ré condenada por dano moral coletivo, é um claro exemplo do papel de agentes transformadores da realidade social conferido pela Carta Federal ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

Ao reverter o valor do dano moral coletivo a uma associação de portadores de deficiência, a Justiça do Trabalho cumpre com o determinado na lei, que é justamente reparar o bem lesado via associação que busca a efetividade dos direitos dos portadores de deficiência, como também obedece aos mandamentos constitucionais, ao garantir, no caso, o direito fundamental ao trabalho (art. 6º, CF) e proibir qualquer discriminação no tocante a critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência (art. 7º, XXXI, CF).

O Ministério Público, por sua vez, mesmo atuando como *custus legis*, ao emitir parecer, atuou verdadeiramente como um interventor social ao requerer o dano moral coletivo, embora, processualmente, o pedido não pudesse ter sido feito via parecer, mas por meio do ajuizamento de uma ação civil pública.

Contudo, ainda que louváveis tais iniciativas, é importante ater-se às destinações dos valores das indenizações de dano moral coletivo e das multas de termos de ajustamento de conduta, caso

contrário, tornar-se-ão inócuas e não alcançarão um dos objetivos para o qual foram reservadas, que é o reparatório. Daí a relevância de que a destinação tenha pertinência com o objeto da ação ou do termo de ajustamento de conduta. Portanto, convém questionar – o que faz o presente trabalho – o encaminhamento de tais valores ao FAT, já que é sabido que por meio desse fundo não haverá reparação dos bens lesados.

Cumprе ressaltar que essa reparação não se dará de forma direta, uma vez que é inviável dimensionar a extensão da lesão e também por serem indeterminados os sujeitos abrangidos pela conduta lesiva. Assim, ainda que indiretamente, essa reparação poderá acontecer ao se destinarem tais valores às instituições de interesse social que, de alguma forma, buscam a efetivação dos direitos fundamentais. Contudo, é imprescindível que os objetivos da instituição sejam afetos ao bem lesado.

Sobre a relevância dessa efetivação/concretização dos direitos fundamentais, ensina Luís Roberto Barroso (2013, p. 244):

A efetividade da Constituição há de assentar-se sobre alguns pressupostos indispensáveis. Como foi referido, é preciso que haja, da parte do constituinte, *senso de realidade*, para que não pretenda normatizar o inalcançável, o que seja materialmente impossível em dado momento e lugar. Ademais, deverá ele atuar com boa *técnica legislativa*, para que seja possível vislumbrar adequadamente as posições em que se investem os indivíduos, assim como os bens jurídicos protegidos e as condutas exigíveis. Em terceiro lugar, impõe-se ao Poder Público *vontade política*, a concreta determinação de tornar realidade os comandos constitucionais. *E, por fim, é indispensável o consciente exercício de cidadania, mediante a exigência, por via de articulação de política e de medidas judiciais, da realização dos valores objetivos e dos direitos subjetivos constitucionais.* [grifo nosso]

Assim, o membro do Ministério Público, como agente político, e o magistrado, enquanto intérprete constitucional, devem buscar sempre a concretude da Constituição, isto é, a atuação prática da norma, de modo que prevaleçam os valores por ela esculpidos.

Por fim, convém registrar derradeiras considerações acerca do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD). Tramita no Senado o Projeto de Lei n. 146 de 2012, que, conforme a ementa,

altera a Lei n^o 9.008, de 21 de março de 1995, para incluir dentre as finalidades do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, a reparação dos danos causados no âmbito das relações do trabalho, e a Lei n^o 7.347, de 24 de julho de 1985, para dispor sobre a destinação dos recursos financeiros provenientes de multas fixadas em condenação de ações civis públicas que envolvam danos causados a bens e direitos coletivos ou difusos de natureza trabalhista em ações de prevenção e de combate ao trabalho escravo.

Bem, apesar de os projetos de lei dessa natureza, que se preocupam com as mazelas sociais no mundo do trabalho, como, no caso, o do trabalho escravo serem bastante benéficos, há, contudo, de se questionar sobre essa vinculação, pois a destinação dos valores não estaria sendo feita para reparar as lesões que foram objeto da ação, mas apenas um problema específico, entre vários – sem menosprezar a gravidade do trabalho escravo –, sofrido pelos trabalhadores.

A destinação específica de recursos às ações de prevenção e de combate ao trabalho escravo rural e urbano, por mais que seja relevante socialmente, pode ser injusta, pois os trabalhadores que tiveram seus direitos violados, cuja defesa foi requerida em uma ação civil pública, não serão reparados, ainda que indiretamente.

Como dito, o ideal é que essa reparação seja feita no local em que houve as infrações trabalhistas e para a melhoria das próprias vítimas, por mais que não seja viável, por vezes, dimensionar os sujeitos. Contudo, é possível que a coletividade de trabalhadores da respectiva cidade, ou estado, seja beneficiada com os recursos destinados às instituições de interesse social, mesmo que indiretamente, reiteramos.

Por exemplo, há pouquíssimos casos de trabalho escravo no Distrito Federal. Não seria justo que todos os valores oriundos de con-

denações judiciais e de termos de ajustamento de conduta no âmbito do DF fossem destinados ao fundo que tem por fim ações contra o trabalho escravo, embora esse problema não possa – nem deva – ser considerado apenas uma questão regional, afeta alguns estados. Por óbvio, trata-se de um problema social brasileiro. Só que, no caso citado, a sociedade brasiliense jamais seria reparada, por meio de uma ação coletiva, pelos direitos trabalhistas que lhe fossem violados.

4 Da necessidade de motivar as destinações dos valores oriundos das condenações judiciais e dos TACs

Dispõe o art. 93 da Constituição Federal que todas as decisões deverão ser fundamentadas, sob pena de nulidade.

De antemão, cumpre esclarecer que no presente artigo não se fará a diferenciação dos termos “fundamentação” e “motivação”, apesar da distinção feita pelo Constituinte de 1988 quanto aos seus conceitos, conforme ensina a doutrina. Contudo, não haverá prejuízo para o entendimento a ser explorado.

Os motivos de uma sentença, na verdade, são os elementos expostos, isto é, as razões que fundamentam a pretensão, para que o juiz forme sua convicção e, assim, obtenha o fundamento jurídico do dispositivo.

Nas palavras de Carlos Aurélio Mota de Souza (2006, p. 363):

Fundamento é, pois, esta *razão suficiente*, que resulta do processo de *motivação* sobre as questões de fato e de direito; como solução de conflito, esta *ratio decidendi* deve se aproximar quanto possível de um princípio valorativo. Pode-se dizer que a sentença estará *fundamentada* quando o juiz identifica esta razão suficiente para uma decisão justa e adequada.

Tem-se a fundamentação como um princípio constitucional, uma segurança jurídica para o indivíduo e ao mesmo tempo uma

garantia para o Estado. Segurança jurídica por ser a demonstração de transparência e imparcialidade do juiz e por ser também a garantia constitucional do acesso à justiça e ao devido processo legal. Dessa forma, ao serem motivadas as decisões, o indivíduo se assegura contra quaisquer arbitrariedades, parcialidades e injustiças. Por outro lado, é garantia para o Estado, já que lhe interessa que os preceitos constitucionais e a lei sejam observados com esmero e precisão.

O magistrado, ao estipular a destinação dos valores referentes ao dano moral coletivo ou multa no bojo de uma ação civil pública ou de uma execução de TAC, exerce seu mister de decidir, julgar, tornando necessária a fundamentação. Essa fundamentação não deve se exaurir na vontade do intérprete, no caso, o juiz, gerando uma discricionariedade judicial. Não pode o juiz convencionar a destinação conforme seu critério, de acordo com suas convicções pessoais, em escolhas arbitrárias. Nesse sentido, imperioso registrar o entendimento de Lenio Luiz Streck (2013, p. 107):

Quero dizer que a decisão – no caso, a decisão jurídica – não pode ser entendida como um ato em que o juiz, diante de várias possibilidades possíveis para a solução de um caso concreto, escolhe aquela que lhe parece mais adequada. Com efeito, decidir não é sinônimo de escolher. Antes disso, há um contexto originário que impõe uma diferença quando nos colocamos diante destes dois fenômenos. A escolha, ou a eleição de algo, é um ato de opção que se desenvolve sempre que estamos diante de duas ou mais possibilidades, sem que isso comprometa algo maior que o simples ato presentificado em um dada circunstância.

É cediço que as decisões judiciais não estão livres de fatores externos, já que sofrem influências políticas, ideológicas e, até mesmo, são submetidas – ainda que inconscientemente – aos valores e preferências pessoais do magistrado.

Todavia, essas influências não podem ser preponderantes – e mais, devem ser contidas –, visto que as decisões devem estar afinadas com a Constituição e com todo o ordenamento jurídico, de forma que a interpretação feita pelo julgador esteja de acordo com o

sentido do direito projetado pela comunidade política. Outrossim, outros atores constitucionais, a exemplo do Ministério Público e das entidades da sociedade civil, e a opinião pública exercem um controle, fazendo também valer seus interesses e preferências.

A respeito dessa discricionariedade e do freio imposto pelo próprio Direito, leia-se a lição de Luís Roberto Barroso (2013, p. 432):

Há, de fato, quem sustente ser mais fácil saber um voto ou uma decisão pelo nome do juiz do que pela tese jurídica aplicável. Essa visão cética acarreta duas consequências negativas: deslegitima a função judicial e libera os juízes para fazerem o que quiser. Há uma razão subjetiva e outra objetiva que se pode opor a esse ponto de vista. A primeira: é possível assumir, como regra geral, que juízes verdadeiramente vocacionados têm como motivação primária e principal a interpretação adequada do direito vigente, com a valoração imparcial dos elementos fáticos e jurídicos relevantes. Não se deve minimizar esse sentido de dever que move as pessoas de bem em uma sociedade civilizada. Em segundo lugar, o direito – a Constituição, as leis, a jurisprudência, os elementos e métodos de interpretação – sempre desempenhará um função limitadora. O discurso normativo e a dogmática jurídica são autônomos em relação às preferências pessoais do julgador. Por exemplo: o desejo de punir uma determinada conduta não é capaz de superar a ocorrência de prescrição. O ímpeto de conhecer e julgar uma causa não muda a regra sobre legitimação ativa ou sobre prejudicialidade. De modo que o sentimento pessoal de cumprir o próprio dever e a força vinculante do direito são elementos decisivos na atuação judicial. Mas há que se reconhecer que não são únicos.

A motivação das decisões judiciais é um direito subjetivo do jurisdicionado e nela deverão ser indicadas as normas legais aplicadas ao caso, bem como o juízo de valor acerca das provas produzidas e fatos, não sendo permitido seu abrandamento. Afinal, as partes alcançadas pela decisão merecem conhecer os motivos, as razões e os fundamentos que a ela conduziram.

Desse modo, em se tratando de uma decisão exarada em uma ação coletiva, em que toda uma coletividade de pessoas foi atingida, é mais do que necessário que se explicitem e se justifiquem as razões e os motivos pelos quais os valores decorrentes de dano moral coletivo ou de multa foram destinados para determinado fundo ou instituição.

Vê-se, como exemplo de motivação, a decisão exarada pelo TRT da 10^a Região nos autos da ACP 00741-2011-015-10-00-6, ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho, cujo objeto versava sobre a ausência de contratação de trabalhadores com deficiência ou reabilitados, na forma do art. 93 da Lei n. 8.213/1991:

Peço vênia para tocar na questão alusiva ao destinatário desses valores (multa diária e indenização por dano moral). O MM. Juízo originário determinou o recolhimento ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Observa-se que na forma prevista no art. 13 da Lei nº 7347/1985, a condenação pecuniária será revertida a um fundo, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. É pertinente extrair do referido texto que não necessariamente essa destinação deva ser feita ao FAT, devendo ser sinalada a tendência jurisprudencial em não mais remeter esses valores conforme previsto no mencionado art. 13. Consoante leciona Raimundo Simão de Melo, “Na verdade, a remessa dos valores aludidos para o FAT foi ‘um acidente de percurso’, num momento inicial e que, por falta de um fundo próprio, não se saiba o que fazer com o dinheiro arrecadado” (*Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. São Paulo: LTR. 2012. 4^a ed. p. 179). Seguindo as diversas sugestões indicadas pelo i. Autor, acredito que a condenação da reclamada deveria ser revertida para uma conta bancária – fundo – a ser aberta em nome de alguma entidade que pudesse promover o treinamento e profissionalização de pessoas com deficiência ou reabilitadas. Como sugestão, e em razão de a demandada atuar no ramo dos serviços, poderia ser mencionado o SESC do Distrito Federal (OJ 130/SDI-2/TST), pessoa jurídica a qual promove atendimento, dentre outras, nas áreas de educação, inclusive técnica. Observo, ademais, que esse Instituto atua em especial os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Não se olvida que seria oportunizada à própria reclamada obter no mer-

cado, profissionais especializados com as características exigidas na presente ação. Ressalto que essa conta teria gestão a ser incumbida ao Ministério Público do Trabalho local, havendo efetiva participação de organizações que lidam diuturnamente com os direitos debatidos neste processo. Nesse passo, indicaria a Associação dos Deficientes de Brasília – ADB, o Centro de Treinamento em Educação Física Especial – CETEFE e/ou Associação dos Portadores de Necessidades Especiais – ADAPTE. Sinalo que o magistrado, neste caso, não estaria estritamente vinculado ao pedido inicial. Caso assim não se estenda, os valores poderão ser dirigidos a outro fundo que o autor venha a indicar. (ACP 00741-2011-015-10-00-6. Redator: Desembargador Brasilino Santos Ramos. Julgamento em: 26.9.2012, publicado no *DEJT* de 11 out. 2012).

No caso exposto, houve a necessária fundamentação, explicando-se os motivos e os fatos que levaram o magistrado a entender pelo não encaminhamento dos valores ao FAT, bem como sugerindo a destinação a alguma entidade que pudesse promover o treinamento e a profissionalização de pessoas com deficiência ou reabilitadas. Observa-se, ainda, a pertinência da destinação com o bem lesado, já que a lei fala em sua reconstituição.

Quanto à pertinência referida, é imprescindível que se reflita sobre a coerência que deve existir entre a instituição de interesse social que irá receber os valores decorrentes das condenações ou acordos judiciais e a questão trabalhista que foi defendida na ação judicial, pois, se assim não for, ficará a critério do magistrado encaminhar esses recursos para a instituição que lhe convier, sem que haja qualquer critério preestabelecido, incorrendo na discricionariedade, o que não pode ser consentido em um Estado Democrático de Direito.

A respeito do risco da discricionariedade, reproduz-se, novamente, as palavras de Lenio Luiz Streck (2013, p. 95):

Na verdade, o “drama” da discricionariedade que critico reside no fato de que *esta transforma os juízes em legisladores*. E, para além disso, esse “poder discricionário” propicia a “criação” do próprio objeto

de “conhecimento”, típica manifestação do positivismo. Ou seja, a razão humana passa a ser a “fonte iluminadora” do significado de tudo o que pode ser enunciado sobre a realidade. As coisas são reduzidas aos nossos conceitos e às nossas concepções de mundo, ficando à disposição de um protagonista (intérprete *lato sensu*). Consequências disso? Inúmeras.

Uma decisão judicial não pode ser fruto de escolhas do julgador, de forma arbitrária, sem fundamentação. Não pode o magistrado, portanto, destinar os valores citados sem que haja a exposição dos motivos pelos quais entendeu pertinente o encaminhamento para tal fundo ou instituição.

A motivação para essas destinações deve ser buscada na Constituição, nos valores e objetivos por ela delimitados, os quais devem servir de parâmetro para qualquer decisão judicial, bem como na legislação infraconstitucional.

O membro do Ministério Público, tal qual o magistrado, ao convencionar com as partes a destinação das multas provenientes de TACs não cumpridos, como também a destinação dos valores oriundos de dano moral coletivo em acordos judiciais, deve motivar tais destinações. Afinal, seu papel constitucional é defender a ordem jurídica visando sempre os interesses da sociedade e, nesse sentido, nada mais coerente que, no exercício de seu múnus público, haja a fundamentação legal de tudo o que for feito.

Além do mais, o Poder Judiciário e o Ministério Público devem pautar sua atuação pela realidade social e pela efetivação dos direitos sociais, tendo como principal objetivo o bem da coletividade. Posto isso, é fundamental que a sociedade saiba em quais razões o juiz ou o membro do Ministério Público se pautaram para decidir sobre a destinação dos valores aqui debatidos.

Vê-se, entretanto, na maioria dos acordos judiciais e dos termos de ajustamento de conduta firmados com a Procuradoria Regional do

Trabalho da 10^a Região, que as destinações, sejam elas para instituições sem fins lucrativos ou para o FAT, carecem de fundamentação.

Observa-se, ainda, nas destinações feitas pelo Ministério Público às instituições de interesse social, que não há uma preocupação quanto a se a finalidade da instituição possui similitude com o objeto do TAC ou da ACP. Veem-se muitas destinações para hospitais, creches, entre outros, em que, decerto, a sociedade será beneficiada, mas não haverá a reconstituição do bem lesado.

Ademais, há que se refletir sobre o porquê de se destinar para uma determinada instituição e não para outra. Em um Estado Democrático de Direito, tais decisões não podem ficar a critério do agente político, detentor do poder; devem, antes, observar critérios legais, que deverão ser sempre fundamentados.

Sobre a relevância da fundamentação das decisões judiciais e administrativas, considerando que deve existir o controle popular, explicita Raphael Gomes de Araújo (2012, p. 47):

A devida fundamentação das decisões é uma importante garantia constitucional, assim como o princípio da publicidade e o da defesa, voltada ao controle popular sobre o exercício da função jurisdicional, da mesma forma que também devem ser fundamentadas as decisões administrativas dos tribunais ou de outros órgãos. Segundo Ângelo Aurélio Gonçalves Pariz, a Constituição brasileira de 1988 prevê a motivação como um princípio garantidor do Estado de Direito, enquanto nos “países da *common law* sequer há menção de lei a respeito, por ser considerado um princípio enraizado na própria sociedade”.

Logo, a fundamentação da decisão judicial e administrativa é uma garantia da imparcialidade do magistrado ou do membro do Ministério Público, resultando a sua falta em um ato de vontade, o que não é permitido em uma democracia. Trata-se de um dever próprio de um Estado de Direito, que está subordinado à lei que ele próprio criou.

Importante enfatizar, diante do exposto, que a motivação não se restringe às decisões judiciais, já que os atos do poder público, em regra, devem ser motivados.

5 Conclusão

O presente trabalho teve por fim demonstrar: I - a constitucionalidade da destinação dos recursos oriundos das indenizações de dano moral coletivo nas ações judiciais promovidas pelo Ministério Público do Trabalho às entidades de interesse social, como também dos valores decorrentes das multas pelo descumprimento dos termos de ajustamento de conduta firmados perante esse ente público; e II - a necessidade de que todas as destinações desses valores, para um fundo ou para uma instituição de interesse social, sejam devidamente fundamentadas.

A Lei da Ação Civil Pública, em seu art. 13, dispõe que tais valores devem ser destinados a um fundo para a reconstituição do bem lesado. Em razão disso, foi criado o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Contudo, não está elencada entre as finalidades do FDD a reparação dos danos sofridos pelos trabalhadores.

Assim, convencionou-se na Justiça do Trabalho e no Ministério Público do Trabalho o envio de tais valores ao Fundo de Amparo ao Trabalho. Contudo, viu-se no decorrer deste artigo que esse fundo não atende atualmente ao disposto na Lei de Ação Civil Pública, que é justamente a reparação do bem lesado, uma vez que os recursos encaminhados ao FAT destinam-se ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

Destarte, o FAT não é atualmente o órgão adequado para receber tais valores, pois, no momento, suas finalidades estão longe de efetuar a reconstituição do dano trabalhista.

Com efeito, o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho têm destinado os valores aludidos a instituições de interesse social como forma de reparar a sociedade pelo dano que lhe foi causado e, dessa maneira, cumprir com o determinado na Lei de Ação Civil Pública como também dar a efetividade máxima aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Tais instituições, no exercício de suas competências e atribuições, não podem se furtar aos objetivos traçados pela Carta Magna. É imprescindível que tenham sempre como finalidade maior a efetivação dos direitos sociais fundamentais. Assim, ainda que a lei fale em um fundo como destinatário dos valores citados, não há nenhum impedimento para que esses valores sejam destinados às instituições que busquem de alguma forma a concretude dos direitos sociais. Ao contrário, tais iniciativas devem ser vistas como um dever objetivo do Estado.

Defendeu-se no presente artigo a necessidade de que todas as destinações sejam fundamentadas, em obediência ao art. 93, IX, da Constituição Federal. A motivação é um princípio constitucional, que deve ser observado em todas as decisões judiciais, caso contrário, corre-se o risco de obter decisões arbitrárias, discricionárias, o que não é permitido em um Estado Democrático de Direito.

É um direito da sociedade conhecer as razões e os motivos pelos quais o magistrado decidiu-se em um determinado assunto, considerando que as decisões não podem se basear nas convicções do juiz, em seus critérios pessoais.

Dessarte, é fundamental que em uma decisão judicial sejam explicitados os motivos que levaram o juiz a encaminhar os recursos oriundos de dano moral coletivo ou de multa por descumprimento de TAC a um determinado fundo ou a uma determinada instituição, a fim de que não se caia na discricionariedade, tendo-se, assim, um ato voluntarioso.

Tal entendimento deve ser estendido aos membros do Ministério Público. Como agentes políticos, estes devem também expor as razões pelas quais determinaram suas ações. Afinal, os atos públicos, em regra, devem ser motivados. E, como defensor da ordem jurídica, nada mais pertinente que sua atuação seja devidamente fundamentada.

Foi exposta, ainda, a necessidade de que haja pertinência do objeto defendido na ação judicial ou previsto no termo de ajustamento de conduta com a instituição que receberá os recursos referidos. Isso porque a lei fala em reconstituição do bem lesado. Ademais, essa vinculação impede a discricionariedade da decisão aqui refutada.

Conclui-se, assim, que a destinação dos recursos oriundos dos TACs e dos acordos e condenações judiciais às instituições de interesse social, na atuação do MPT, é uma forma de alcançar a efetivação dos direitos sociais fundamentais, sendo, portanto, totalmente constitucional. Viu-se que o envio de tais recursos ao FAT, na atual conjuntura, é inábil, pois não cumpre com o determinado na Lei de Ação Civil Pública, além de não se revestir de obrigatoriedade. Por fim, verificou-se a extrema importância, como dever constitucional, de se fundamentar as destinações.

Referências

ALMEIDA, Marcos Antônio Ferreira. A efetividade da reparação do dano moral coletivo na justiça do trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, São Paulo, v. 20, n. 39, p. 69-105, mar. 2010.

ARAÚJO, Raphael Gomes de. Fundamentação das decisões no paradigma do Estado Democrático de Direito. In: COUTINHO, Grijalbo Fernandes; PAVAN, João Amílcar Silva e Souza; JARDIM NETO, Leôncio Mario (Coord.). *Direito constitucional do trabalho em temas*. São Paulo: LTr, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. Transação na ação civil pública e na execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta e a reconstrução dos bens lesados. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, v. 17, n. 33, p. 122-129, mar. 2007.

CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson. *Estudos Aprofundados MPT*. 2. ed. Bahia: Juspodvim, 2013.

LEDUR, José Felipe. *Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano moral coletivo*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.

MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na justiça do trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008.

NOJIRI, Sérgio. *O dever de fundamentar as decisões judiciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, v. 39. (Coleção estudos de direito de processo Enrico Tullio Liebman).

PINTO, Eneida Luzia de Souza. Princípios informativos das ações coletivas. *Revista do Processo*, ano 32, n. 151, p. 311-334, set. 2007.

PUPIN, Ricardo Lorenzi. Os direitos fundamentais sociais como elementos necessários de transformação e efetivação do estado democrático. In: BARROS, Sérgio Resende de; KIM, Richard Pae;

KOSAKA, Fausto Kozo Matsumoto (Coord.). *Direitos fundamentais coletivos e difusos: questões sobre a fundamentalidade*. São Paulo: Verbatim, 2006.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. A natureza objetiva do dano moral coletivo no direito do trabalho. *Revista LTr Legislação do Trabalho: publicação mensal de legislação, doutrina e jurisprudência*, São Paulo, v. 75, n. 12, p. 1440-1449, dez. 2011.

SCHIAVI, Mauro. *Ações de reparação por danos morais decorrentes da relação de trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008.

SILVA, Ana de Lourdes Coutinho. *Motivação das decisões judiciais*. São Paulo: Atlas, 2012. (Coleção Atlas de Processo Civil).

SOUZA, Daniel Adensohn de. Reflexões sobre o princípio da motivação das decisões judiciais no processo civil brasileiro. *Revista do Processo*, ano 34, n. 167, p. 132-166, jan. 2009.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. Motivação e fundamentação das decisões judiciais e o princípio da segurança jurídica. *Revista Brasileira de Direito Constitucional: teoria constitucional do direito*, São Paulo, v. 2, n. 7, p. 355-374, jan./jun. 2006.

STREK, Lenio Luiz. *O que é isto – decido conforme minha consciência?* 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.