

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
EM DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS
MESTRADO EM DIREITO

SANDRA NARA BERNARDO SILVA

**A GESTÃO PARTICIPATIVA NA DESTINAÇÃO DE RECURSOS
ADVINDOS DE CONDENAÇÕES EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

VITÓRIA
2022

SANDRA NARA BERNARDO SILVA

**A GESTÃO PARTICIPATIVA NA DESTINAÇÃO DE RECURSOS
ADVINDOS DE CONDENAÇÕES EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Gilsilene Passon Picoretti Francischetto.

VITÓRIA

2022

SANDRA NARA BERNARDO SILVA

**A GESTÃO PARTICIPATIVA NA DESTINAÇÃO DE RECURSOS
ADVINDOS DE CONDENAÇÕES EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA
PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em 15 de agosto de 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dra. Gilsilene Passon Picoretti
Francischetto
Faculdade de Direito de Vitória
Orientadora

Prof. Dr. Cleber Lucio de Almeida
Universidade Católica de Minas Gerais

Prof. Dr. Carlos Henrique Bezerra Leite
Faculdade de Direito de Vitória

De posições firmes a iluminar os caminhos
para as transformações sociais,
ela tem, na coragem, o mote da alma,
que me inspira e sustenta, minha filha Lara!

AGRADECIMENTOS

A trajetória de um mestrado é paradoxalmente solitária, às vezes desesperadora, mas extremamente gratificante e muito colaborativa. Solitária, pois a construção das ideias e o trabalho de escrita dependem do mergulho do autor no tema proposto. Colaborativo, porque, ao longo do processo, muitas pessoas agregam saber, informação, dicas, conselhos, incentivo, palavras de carinho e conforto.

Gratidão a Deus e a Jesus por ouvir minhas preces e pelo amparo recebido nos momentos turbulentos, mas tudo passa com fé, esperança e vontade.

Sobretudo, minha profunda gratidão à minha filha Lara, ser humano sublime e pesquisadora fantástica, foi minha guia, amiga e confidente. Obrigada filhote seu apoio, dicas, conselhos e domínio de informática suavizaram minha travessia.

À minha orientadora Gilsilene Francischetto, muito obrigada pela paciência materna e amor fraterno, por aceitar o desafio de ser minha mentora na vida acadêmica. Agradeço a Deus o encontro com uma educadora sensível que marca almas, inspira a renovação das energias emancipatórias, na constante prática do bem.

Ao meu núcleo familiar de Vitória, em especial às minhas irmãs Gina Carla e Jackeline, que me acompanharam nessa jornada e às minhas primas Lyvia e Anacyrema.

A minha família de Brasília – ao Bernardo, pelo carinho na solução das minhas muitas demandas. A Dona Niomar (*in memoriam*), pela ajuda incansável. A Marcela pela digitação dos meus resumos. Aos meus netos felinos, a doce Boo sempre deitada sobre os livros a me fitar com seus olhos verdes penetrantes e o peralta Kowalski cujas travessuras alegam meus dias.

Os agradecimentos envolvendo o PPGD são infinitos, em especial, à professora Elda Bussinguer pela excelência na coordenação.

Aos professores Alexandre Coura, Américo Bedê, André Filipe, César Albenes, Daury Fabríz e João Maurício Adeodato, que, além de transmitirem conhecimento, fizeram expandir minha visão.

Ao professor Bruno da Fonseca, membro da banca de qualificação, gratidão pela contribuição na construção deste trabalho.

Ao professor Carlos Henrique Bezerra Leite, membro da banca de qualificação, pela cortesia de compartilhar seus vastos conhecimentos sempre com entusiasmo.

Aos meus colegas de mestrado e doutorado, pelo companheirismo e pelos intensos debates na telinha, conhecer cada um pessoalmente foi emocionante.

Aos colegas do grupo de pesquisa Invisibilidade Social e Energias Emancipatórias em Direitos Humanos, coordenado pela querida professora Gil, quantas reflexões e lanches saborosos para confraternizar.

Às trabalhadoras da FDV, portaria e limpeza, pela calorosa recepção e atenção, quanto esmero e alegria em servir – gratidão.

Aos trabalhadores da Biblioteca pela distinção no atendimento, em especial a Ana Paula Galdino, pela presteza de sempre estar disponível para esclarecer.

A atenciosa professora Valdeciliana, pelo auxílio na superação das barreiras linguísticas e técnicas da ABNT.

Aos Desembargadores do TRT-10, pela confiança e pela oportunidade de agregar novos saberes, meus agradecimentos. Em especial, gratidão aos Desembargadores Alexandre Nery de Oliveira, Brasilino Ramos e Flávia Falcão, pelo incentivo.

Aos servidores e Juízes da 2ª VT de Araguaína-TO, pelo empenho e pela dedicação na continuidade da prestação jurisdicional com excelência.

A minha afilhada Raissa Carvalho e ao amigo Marcio Brito, pela disposição da leitura e pelas críticas aos meus artigos.

Às amigas e aos amigos de Brasília, gratidão pelas boas energias e pelas orações.

“Os pioneiros de um novo paradigma têm que ser corajosos, porque não há provas de que é assim – de novo jeito – de que se deve fazer. As primeiras feministas, por exemplo, só sabiam que o modelo anterior não servia. Então, a decisão de abraçar um novo paradigma deve ser tomada com fé e exige coragem e confiança. O que hoje nos parece impossível pode se tornar o padrão amanhã.”

(Maria José Esteves de Vasconcellos)

“A utopia é necessária e convoca todos aqueles que sofrem as injustiças e desigualdades sociais e também aqueles que, mesmo não as sofrendo de maneira direta, não as veem como fatalidades inevitáveis.”

(Gilsilene Passon Picoretti Francischetto)

RESUMO

Imergir nos fundamentos e princípios republicanos incorporados pela Constituição de 1988 que privilegiam os mecanismos de participação da sociedade nas esferas públicas estatais proporciona responder as possíveis formas de implementar uma gestão participativa dos recursos advindos das ações civis públicas, depois de analisados os diversos caminhos e diferentes destinos que a legislação, os Tribunais e o Ministério Público fornecem na alocação desses recursos. Para tanto, este estudo volta o olhar para a atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público como principal ator, na defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e na articulação da ação civil pública para reparação do dano coletivo na Justiça do Trabalho, a qual é retratada como uma prática emancipatória na concepção de Boaventura de Sousa Santos. Assim, esta pesquisa se propõe a verificar de que maneiras é possível implementar uma gestão participativa dos recursos advindos das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Trabalho. Para tanto, recorre-se ao método de abordagem dedutivo, utilizando o procedimento de pesquisa bibliográfica, a partir dos pressupostos teóricos de Boaventura de Sousa Santos, dentre outros autores. A pesquisa documental, apresentada ao longo do texto, tem caráter exemplificativo e foi realizada, por meio de amostra não-probabilística intencional. Deste modo, tem como objetivo analisar a questão da gestão participativa, com ênfase na audiência pública, como instrumento legal de cooperação e de inclusão do diálogo social, que atende ao critério do mais próximo possível do dano na aplicação das mencionadas verbas. Por fim, é evidente que audiência pública não é o único instrumento de participação e de diálogo social, mas é um instituto com assento constitucional, legalmente válido e democrático. Portanto, pode e deve ser articulada pelo MPT e pelo judiciário, como umas das maneiras possíveis de implementar uma gestão participativa na aplicação dos recursos oriundos de ação civil coletiva e da execução de multa por descumprimento dos termos de ajustamento de conduta.

Palavras-chave: Democratização de Recursos; Ação Civil Pública; Audiência Pública; Gestão Participativa; Ministério Público Do Trabalho.

ABSTRACT

Immersing in the republican foundations and principles incorporated by the 1988 Constitution that privileges the mechanisms of society's participation in state public spheres provides an answer to the possible ways of implementing a participatory management of resources arising from public civil actions, after analyzing the different paths and different destinations that the legislation, the Courts and the Public Ministry provide in the allocation of these resources. Therefore, this study looks back at the judicial and extrajudicial performance of the Public Ministry as the main actor, in the defense of rights and diffuse, collective, and individual homogeneous interests and in the articulation of public civil action to repair collective damages in the Labor Court, which is portrayed as an emancipatory practice in the conception of Boaventura de Sousa Santos. Thus, this research proposes to verify in what ways it is possible to implement a participative management of resources arising from public civil actions proposed by the Public Ministry of Labor. To do so, we use the deductive approach method, using the bibliographic research procedure, based on the theoretical assumptions of Boaventura de Sousa Santos, among other authors. The documentary research, presented throughout the text, has an exemplary character and was carried out through an intentional non-probabilistic sample. In this way, it aims to analyze the issue of participatory management, with emphasis on the public hearing, as a legal instrument of cooperation and inclusion of social dialogue, which meets the criterion of being as close as possible to the damage in the application of the aforementioned funds. Finally, it is evident that public hearing is not the only instrument for participation and social dialogue, but it is an institute with a constitutional, legally valid and democratic basis. Therefore, it can and should be articulated by the MPT and the court, as one of the possible ways to implement participatory management in the application of resources arising from collective civil action and the execution of fines for non-compliance with the terms of conduct adjustment.

Keywords: Democratization of Resources; Public Civil Action; Public Hearing; Participative Management; Public Ministry of Labor.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Atuação extrajudicial do MPT: inquérito civil	64
Gráfico 2 –	Atuação extrajudicial do MPT: procedimento preparatório	65
Gráfico 3 –	Notícias de fato	66
Gráfico 4 –	Atuação judicial do MPT	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações	65
Quadro 2 –	Grupos temáticos de destaque	66

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Infográfico do acordo no STF para destinação dos valores da Lava Jato	95
Figura 2 –	Infográfico: Destinação do FAT	101

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
AGU	Advocacia Geral da União
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CPC	Código de Processo Civil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CSMPT	Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho
CF/88	Constituição Federal de 1988
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
IC	Inquérito Civil
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LC	Lei Complementar
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PGR	Procuradoria Geral da República
PL	Projeto de Lei
SDI-1	Subseção I Especializada em Dissídios Individuais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TJES	Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 AS TRANSFORMAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA IDENTIDADE NA DEFESA DA SOCIEDADE	18
2.1 A VIRAGEM INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROTAGONISMO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	18
2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO: ORIGEM AMALGAMADA COM A JUSTIÇA DO TRABALHO	30
2.3 A GUINADA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS LABORAIS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO COMO AGENTE DE PROMOÇÃO SOCIAL	36
3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO PRÁTICA EMANCIPATÓRIA	45
3.1 O STATUS CONSTITUCIONAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: COMUNIDADE E COLETIVIDADE COMO TITULARES DE DIREITO	45
3.2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A PRESERVAÇÃO DOS PATAMARES MÍNIMOS HUMANIZANTES DO TRABALHO E DA VIDA DECENTE	52
3.3 O SUJEITO DO DIREITO E O LEGITIMADO DA ACP: UMA IMPERIOSA INTEGRAÇÃO	62
3.4 O SUJEITO OFENDIDO NO DANO MORAL COLETIVO	70
4 OS DESAFIOS NA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA: UM NECESSÁRIO DIÁLOGO SOCIAL	75
4.1 A PARTICIPAÇÃO E A DELIBERAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL: OS ESPAÇOS DE INCLUSÃO DA SOCIEDADE NA ESTRUTURA DO ESTADO	75
4.1.1 As concepções hegemônicas e contra-hegemônicas da democracia	83

4.2 O INSTITUTO DA REPARAÇÃO FLUIDA E SUA DESCONEXÃO COM A REPARAÇÃO DO DANO	88
4.2.1 Operação Lava Jato: Um exemplo paradigmático na destinação de recursos	93
4.3 OS RECURSOS ARRECADADOS PELO MPT E O VÁCUO LEGISLATIVO	99
4.4 AS DIRETRIZES DIVERSIFICADAS NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E DE “CY PRES”	107
4.4.1 Convicções e decisões dispare	111
4.5 A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E COMO ESPAÇO DIALÓGICO	117
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS	135
ANEXOS	151
ANEXO A	152
ANEXO B	153
ANEXO C	155

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a defesa dos direitos fundamentais é recorrente e esbarra na atuação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dividindo opiniões sobre o papel desempenhado por essas instituições republicanas. Entra nesta equação um outro ator institucional, o Ministério Público, que assumiu excepcional protagonismo por expressa delegação constitucional na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A preservação dos direitos básicos a todos os seres humanos e a garantia de trabalho digno é um compromisso universal, especialmente desde os meados do século XX. No Brasil, depois de anos de governos ditatoriais, que comprometeu a liberdade, a autonomia e o bem-estar dos brasileiros, a Constituição de 1988 se firma como um pacto nacional de refundação da sociedade, comprometido com o Estado Democrático de Direito, com direitos humanizantes e com a valorização da democracia participativa e deliberativa. Assim, além de um rol extenso de direitos a serem assegurados pelo Estado, o texto constitucional formaliza o respeito às individualidades, à coletividade, às garantias da democracia e aos instrumentos para sua efetividade.

As questões sobre os novos rumos da democracia e do papel do Estado e suas instituições se fortalecem a cada dia. A crise da democracia representativa e do modelo liberal de fazer gestão de bens e recursos públicos tem dado cada vez mais espaço para a inserção de elementos da democracia participativa e deliberativa.

No caso brasileiro, a demanda pós abertura democrática de instituições participativas criou espaços híbridos garantidos pela Constituição Cidadã de 1988 e por leis infraconstitucionais, com a presença de atores estatais e da sociedade civil na elaboração de políticas nas áreas de assistência social, saúde, meio ambiente, espaço urbano, combate ao trabalho escravo e infantil. Ressalta-se, desta forma, a importância que a participação social exerce para a discussão dos novos processos e as formas de democracia, na consolidação de um Estado Democrático de Direito que condiz com a soberania popular.

O tema analisado nesta dissertação é a filosofia da gestão participativa na ideia de construção e ampliação de espaços de conferem à coletividade, direta e por seus seguimentos representativos, a oportunidade e a responsabilidade de estabelecer as prioridades na alocação das verbas advindas das ações civis públicas.

Os estudos no campo da participação e do envolvimento social em que atores da comunidade deliberam, agem, fiscalizam em unidade horizontal com o Estado, no caso, Judiciário e Ministério Público, tem fundamento no arcabouço regulatório vigente sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.

O Ministério Público do Trabalho age, na maioria dos casos, a partir das “notícias de fato” em interlocução direta com os trabalhadores interessados e sindicatos e sua firme e eficaz atuação busca restaura o direito violado e/ou obter condenação pecuniária compensatória em sede de ação civil pública, mas a coletividade lesada desconhece o destino do resultado patrimonial obtido.

Para além das práticas convencionais na destinação das verbas, projeta-se o movimento de implementação de esferas participativas para o debate desta questão. Essa contestação se baseia na natureza do que seja interesse público ou social de valorizar processos democráticos e formas dialógicas de interlocução da coletividade e do Ministério Público do Trabalho na locação dos recursos.

Assim, a inserção da gestão participativa objetiva agregar legitimidade aos atos, assegurar a inclusão de novos atores no processo decisório, fazer a interligação entre a cidadania ativa e o Estado e fortalecer os princípios circundantes do Estado Democrático de Direito.

Este estudo, portanto, volta o olhar para a atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público como principal ator na defesa dos direitos e dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e na articulação da ação civil pública para reparação do dano coletivo na Justiça do Trabalho.

Com isso, esta pesquisa se propõe a verificar de que maneiras é possível implementar uma gestão participativa dos recursos advindos das ações civis públicas propostas

pelo Ministério Público do Trabalho. Para tanto, recorre-se ao método de abordagem dedutivo, que é, na perspectiva de Marconi (2001, p. 18-19), “processo pelo qual [...] chega-se a uma conclusão necessária, em virtude da correta aplicação de regras lógicas”. Deste modo, “é dedutivo o raciocínio que parte do geral para chegar ao particular, ou seja, do universal ao singular” (MARCONI, 2001, p.19). Para o desenvolvimento desta pesquisa, a partir do viés dedutivo, utiliza-se o procedimento de pesquisa bibliográfica, a partir da construção teórica do sociólogo Boaventura de Sousa Santos, notadamente, quanto as práticas emancipatórias, a sociologia das ausências e das emergências, a ecologia dos saberes, a democracia de baixa e alta densidade, a demodiversidade e a junção da democracia representativa e participativa, dentre outros autores. Tal referencial teórico permite a ampliação dos argumentos e a construção de novo saber sobre do tema proposto.

Ademais, fez-se necessária, para tornar a temática mais tangível, a pesquisa documental, que, neste estudo tem caráter meramente exemplificativo. Por isso, foi realizada, por meio de amostra não-probabilística intencional, visto que, para Moura e Ferreira (2005, p. 52-53), “na amostragem não-probabilística, a chance de cada elemento da população [ou documento] ser incluído na amostra é desconhecida” e, além disso, as amostras intencionais “utilizam pessoas [ou documentos] que, na opinião do pesquisador, têm, *a priori*, as características específicas que ele deseja ver na sua obra”. Com efeito, pesquisa documental contemplou legislação, jurisprudência e doutrinas que discorrem sobre os elementos constitutivos e os objetivos da pesquisa.

Pautado nesse aparato metodológico, este estudo tem como objetivo analisar a questão da gestão participativa, com ênfase na audiência pública, como instrumento legal de cooperação e de inclusão do diálogo social, que atende ao critério do mais próximo possível do dano na aplicação das mencionadas verbas.

Assim, esta dissertação se encontra dividida em quatro capítulos, sendo que o primeiro capítulo remete à presente introdução. O segundo capítulo se destina a descrever como transcorreu a metamorfose do Ministério Público de defensor do Estado para protetor da ordem jurídica e do regime democrático e as emanações constitucionais que norteiam e estruturam as funções do novo Ministério Público,

erigido sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, bem como o arranjo normativo de garantias funcionais de seus membros e os instrumentos disponibilizados para o exercício das atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição de 1988. Abordar-se-á também o histórico desenvolvimento da Procuradoria do Trabalho desenhado em concomitância com a do Judiciário Trabalhista e a ampla tutela dos direitos e liberdades fundamentais dos trabalhadores promovida pelo Ministério Público do Trabalho.

O terceiro capítulo discorrerá sobre a ação civil pública proposta pelo Ministério Público do trabalho, elemento nuclear desta dissertação. A ação civil pública será apresentada como uma prática emancipatória voltada à realização da cidadania, na concepção da sociologia das ausências, ao transformar sujeitos ausentes em sujeitos presentes. Situar-se-á a ação civil pública como instrumento constitucional para preservação dos patamares mínimos humanizantes e eficaz para ampliar o acesso dos trabalhadores à Justiça. Será tratado o tema do dano moral coletivo que repercute não só nos trabalhadores envolvidos, mas também configura ofensa ao patrimônio jurídico da coletividade que necessita ser recomposto.

Reservou-se o quarto capítulo para os desafios na destinação dos recursos advindos da ação civil pública trabalhista na perspectiva do direito fundamental à participação e à informação. O Constituinte de 1988 descortinou um novo horizonte político e jurídico ao instaurar mecanismos e possibilidades de promoção da participação e deliberação popular de forma direta ou indireta no Legislativo e na Administração Pública. Serão retratadas as críticas às concepções hegemônicas e ao combate à ideia de conhecimento válido a partir da ciência racional e a formulação de uma concepção contra-hegemônica de uma democracia de alta densidade que exige articular a democracia representativa com a democracia participativa.

No capítulo quarto ainda, serão analisados os fundos destinados à reparação fluida e sua desconexão com o objeto da tutela do direito material deduzido nas ações coletivas para reparação da lesão, o desacerto na destinação de recursos de ação civil pública para o Fundo de Amparo ao Trabalhador, a adoção da teoria do “*cy pres*” e os diferentes destinos das verbas. É relatado um caso concreto de Projeto Gestão Participativa e Transparência na Aplicação dos Fundos de Ação Civil Pública.

Por fim, será trazida a audiência pública, na perspectiva de um direito fundamental de cidadania, de fortalecimento da democracia participativa, de acesso à informação e de livre manifestação de opiniões.

Nesta pesquisa, o foco se volta para verificar de que maneiras é possível implementar uma gestão participativa dos recursos advindos das ações civis públicas propostas pelo MPT?

2 AS TRANSFORMAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA IDENTIDADE NA DEFESA DA SOCIEDADE

Para que se possa analisar a questão da gestão participativa na destinação dos recursos advindos de condenação em Ação Civil Pública (ACP) proposta pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), tema central da presente dissertação, faz-se necessário conhecer, inicialmente, um dos seus principais atores, o Ministério Público e, mais particularmente o MPT.

É fundamental apreender as emanções constitucionais que norteiam e estruturam as funções do novo Ministério Público, erigido sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, possibilitando, no mínimo, vislumbrar a extensão das elevadas e difíceis tarefas que a vigente Constituição delegou a esta importante instituição republicana. O Ministério Público recebeu da Constituição de 1988 a proeminente missão de protegê-la, juntamente com os seus mais altos valores democráticos, humanísticos e sociais, sendo-lhe atribuída ainda, o encargo de defender a sociedade e os cidadãos.

Para o fiel cumprimento a esse propósito constitucional, foi edificado um aparato normativo ampliativo das garantias funcionais do Ministério Público e de seus membros, além da disponibilização de instrumentos que possibilitam zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública e da prevalência dos direitos humanos e fundamentais assegurados na Constituição. Nos itens subsequentes, vamos abordar como transcorreu essa verdadeira metamorfose do Ministério Público de defensor do Estado para protetor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

2.1 A VIRAGEM INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROTAGONISMO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Conhecer alguns pontos da história do Ministério Público facilitará a compreensão das análises específicas e das propostas desenvolvidas neste trabalho. Demonstrar-se-ão, especialmente, o amadurecimento e o aperfeiçoamento da instituição e suas essenciais conquistas constitucionais. Esta incursão nos caminhos trilhados pelo Ministério Público proporcionará uma visão prospectiva na atuação finalística de um

dos seus ramos, o MPT, e uma percepção da sua interlocução com a sociedade, com os cidadãos que a compõem, em especial com os trabalhadores.

Em histórica demonstração de vontade, coesão e luta e, mais, desafiando a supressão de liberdade de manifestação, de direitos políticos e de cidadania, impostos pelo regime militar, número expresso de brasileiros tomou as ruas num grito uníssono de *diretas já*, para a aprovação da que ficou conhecida como “Emenda Dante de Oliveira”, de retorno das eleições diretas. A derrotada da proposta no Congresso Nacional, em 1984, só fez fortalecer a mobilização nacional, unindo os movimentos sociais, estudantis e de trabalhadores pela redemocratização do país, o que refletiu no plano do direito positivo na convocação da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987. (BRASIL, 2018).

A promulgação da Constituição da República do Brasil, em 5 de outubro de 1988, representou não só uma vitória pela democratização do país, mas principalmente uma profunda transformação no sistema político, jurídico e social, reequilibrando, ainda, o sentimento de nação enquanto pertencente aos cidadãos. Para aqueles que ponderam que a nova Constituição tenha conciliado objetivos antagônicos, valem essas observações.

Apesar de tudo, é indiscutível que no período do capitalismo organizado a dimensão político-jurídica do paradigma da modernidade foi totalmente redefinida para conciliar objetivos antagônicos e equilibrar interesses que, no período anterior, considerara insusceptíveis de conciliação e equilíbrio. Conciliar e equilibrar implicava, também, reduzir os ideais de emancipação a proporções realistas, e as opções de princípio a compromissos contingentes. (SANTOS, 2001, p. 148-149)

A Constituição de 1988 é, sem dúvida, um pacto de refundação da sociedade e que fez clara opção pelo Estado Democrático de Direito, como consta no seu preâmbulo e no art. 1º. Para unificar o compromisso federativo de preservação do Estado Democrático de Direito, a Constituição de 1988 atribuiu competência comum a todos os entes federados pelo zelo e pela guarda das instituições democráticas (art. 23, I), sendo, inclusive, passível de intervenção o estado federado que não observar o regime democrático – art. 34, VII, a) (BRASIL, 1988). A república e a democracia têm sempre um forte componente social, por isso não podem ser apenas uma forma constitucional e jurídica. Neste sentido, Ribeiro (2013) declara que:

A república é o que nos faz respeitar o bem comum. A democracia é o que nos faz construir uma sociedade da qual esperamos nosso bem. Na democracia, desejamos ter e ser mais. Com a república, aprendemos a conter nossos desejos. Há uma tensão forte entre os dois princípios, mas um não vive sem o outro [...] E a esperança, para o século XXI, é que sejamos mais capazes de aprender e, mais que tudo, desenvolver a prática democrática e republicana, fazendo do convívio com o outro uma fonte de crescimento e de respeito recíprocos.

A valorização da democracia, como regime político da República brasileira, recebeu ainda tutela especial na expressa previsão de constituir crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares contra o Estado Democrático (art. 5º, XLIV). O regime democrático foi resguardado, inclusive, dos partidos políticos (art. 17). E, para defender a democracia participativa, o Constituinte, no art. 60, §4º, II, proibiu proposta de emenda constitucional tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico (BRASIL, 1988). Apesar das críticas e das limitações da democracia representativa, sua preservação é ainda de suma importância. Quanto a isso, Santos (2016, p.126) esclarece que,

Contrariamente ao que se pretendeu em muitas das lutas sociais de períodos anteriores, não se trata agora de substituir a democracia representativa por outros tipos de democracia considerados mais genuínos (participativos ou comunitários), mas antes de construir uma democracia genuína com base na articulação entre todos os tipos disponíveis. E essa vastíssima experiência de luta democrática nos permite hoje ampliar o cânone democrático e produzir teorias da democracia que vão muito além da teoria liberal.

Todo esse cuidado do Constituinte originário com a jovem democracia brasileira arduamente conquistada, deve-se à nossa historicidade, repleta de golpes desde a Proclamação da República, por conseguinte, o triunfo na edificação e na consolidação do Estado Democrático de Direito, em razão de seu conteúdo transformador que transcende ao Estado Social de Direito, precisa de vigilância e de aperfeiçoamento constantes, porque:

[...] se seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para vincular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a uma solução do problema das condições materiais de existência. (STRECK; MORAIS, 2018, p. 115)

Indubitável que a democracia e a cidadania mescladas formam o arcabouço estruturante do Estado Democrático de Direito e precisam muito além de serem protegidas. Precisam ser fielmente exercitadas e, para tanto, é necessária a criação de mecanismos e de espaços para que sejam realizadas no interior das organizações públicas em todas as esferas e níveis de poder.

O conceito clássico de cidadania o ligava a um Estado, o novo conceito que se vislumbra o liga a uma comunidade formada pela adesão de várias comunidades políticas, com a necessidade de uma reestruturação de novos espaços para sua atuação, de incrementar a proteção efetiva dos direitos fundamentais e incentivar a construção de uma cidadania ativa, que leva o cidadão a se sentir responsável por cada ato praticado pelos entes estatais. (AGRA, 2018, p. 122)

A Constituição de 1988, como instrumento de transformação social, buscou romper com o nosso passado político autoritário e com o império da ordem econômica liberal. A ruptura com o autoritarismo se concretizou com a fundação do Estado Democrático de Direito, baseado no reconhecimento da cidadania ativa e no pluralismo político (ar. 1º, II e V), tendo por objetivos fundamentais a criação de uma sociedade livre e promotora do bem de todos sem distinções (art. 3º, I e IV) (BRASIL, 1988) e, como valores fundamentais, a liberdade e a igualdade, para concretização da democracia representativa e participativa, elevadas ao grau mais alto de proteção.

[...] o Estado Democrático de Direito traz em seu bojo um plus normativo, um conteúdo utópico de transformação da realidade, que o difere do Estado Liberal (onde a lei possuía um conteúdo geral e abstrato, destinada a limitar a ação estatal) e também do Estado Social (onde a lei, além da restrição à atividade estatal, assumia um papel de implementação das prestações exigidas do Estado. (JATAHY, 2016, p. 42)

Para proteger a democracia, a cidadania e o Estado Democrático de Direito que marcam o caráter da reestruturação política da sociedade brasileira e para romper com a juridicidade meramente formal, era necessário redefinir o papel do Ministério Público para adequá-lo a este novo panorama político, democrático e social. Foi exatamente, em razão deste contexto, que o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, como todos os seguimentos organizados da sociedade brasileira à época, produziram documento técnico com o objetivo de subsidiar os debates da Assembleia Nacional Constituinte.

Assim, os Constituintes nortearam suas discussões, a partir do anteprojeto chamado de “Síntese”, que condensava as principais proposições aprovadas no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público, realizado em junho de 1986, em Curitiba, pelo que recebeu o nome de “Carta de Curitiba” (MAZZILI, 1991). A mobilização dos Membros do Ministério Público da ocasião e a sustentação doutrinária de suas propostas foram determinantes para a incorporação no texto constitucional de princípios fundamentais para sua atuação.

A autonomia institucional, a independência funcional de seus membros e as garantias constitucionais necessárias para o fiel desempenho da nobre missão social de promoção da cidadania que lhe foi reservada pela Constituição de 1988 (MAZZILI, 1991, p. 28).

Portanto, a Constituição de 1988 não só declarou que vivemos sob a égide de um Estado Democrático de Direito, como também delegou ao Ministério Público mandamentos constitucionais para defendê-lo, para tanto, elevou-o, conforme o art. 127 (BRASIL, 1988), à condição de instituição permanente, essencial ao funcionamento da Justiça dotada de autonomia funcional, administrativa e financeira, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ao Ministério Público cabe a árdua tarefa de defender o regime democrático e a ordem jurídica. O primeiro sem esta pode tornar-se desordem. A segunda sem o primeiro abarca o cenário ideal para regimes totalitários. [...] O Ministério público, por efeito, deverá compreender o novo paradigma subjacente ao exercício de seu papel no país. Suas práticas deverão ser filtradas, e postas em xeque à luz dessa nova perspectiva. (COURA; FONSECA, 2022, p. 197-198)

No paradigma do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana foi arrolada como fundamento da República e, portanto, cabe ao Ministério Público sua defesa intransigente por se inserir na ordem jurídica constitucional, além de estar contida em inúmeros documentos internacionais ratificados pelo Brasil, mas, certamente, o mais influente é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que dispõe, em seu art. 1º, que “Todos os seres humanos nascem livres em dignidade e em direitos. Dotados de razão e consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade” (ONU, 1948). Assim, a dignidade da pessoa humana,

Como tal, afigura-se inequivocamente carregada de eficácia, alcançando, portanto, a condição de valor jurídico fundamental da comunidade. Importa considerar, neste contexto, que a dignidade da pessoa humana desempenha o papel de valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem jurídica (constitucional e infraconstitucional), razão pela qual, para muitos, se justifica a caracterização da dignidade como princípio constitucional de maior hierarquia axiológica. (SARLET, 2018, p. 126)

Em outro prisma, numa perspectiva emancipatória do sistema jurídico, a dignidade da pessoa humana assume um papel da integridade humana, quando se refere à preservação das condições materiais mínimas de humanidade, o chamado patrimônio mínimo. No que tange a isso, destaca Nelson Rosenthal (2016, p.134) que o mínimo existencial é algo qualitativa e quantitativamente superior do que o mínimo vital. Este se identifica apenas com a manutenção fisiológica e orgânica do ser humano, enquanto

[...] o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendem ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, assistência social, moradia, cultura e lazer, são meios tendentes à promoção da igualdade material. Estes bens jurídicos formam o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interdita qualquer forma de intervenção restritiva por partes do Estado ou de particulares. (ROSENVALD, 2016, p. 134)

O contorno dogmático constitucional sobrelevou também o aspecto funcional do Ministério Público ao realçar seu papel instrumental de promotor de direitos inclusivos, e, portanto, de favorecedor da efetiva cidadania constitucional. Essa mudança paradigmática institucional pode ser vislumbrada no extenso rol de funções que o texto constitucional conferiu ao Ministério Público: promover privativamente a ação penal pública; zelar para que os poderes públicos e os serviços de relevância pública obedeçam aos direitos assegurados na Constituição, podendo tomar as medidas necessárias à sua garantia e, ainda, ampliou o alcance do inquérito civil (IC) e da ação civil pública (art. 129, BRASIL, 1988). Assim, o Ministério Público,

Está encarregado [...] da justiça social, na medida em que promove a defesa dos interesses sociais e dos individuais indisponíveis. Os primeiros se referem à gama de posições, situações ou qualidades jurídico-políticas que interessam que interessam a sociedade como um todo ou uma parcela representativa dela, com destaque as que são vocacionadas a políticas retributivas (tome-se, por exemplo, a desapropriação para os fins de reforma agrária – art. 5º, XXIV, e 184) e para a proteção de direitos massificados, de titularidade difusa e coletiva. (SAMPAIO, 2018, p. 1634)

Para que o Ministério Público lograsse êxito em defender a ordem jurídica constitucional, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos, a Constituição lhe assegurou o exercício do poder de investigação direta, com a expedição de notificação, de requisição de informações e de documentos em procedimentos administrativos, para que pudesse se preparar para o ajuizamento de uma possível ACP. E, para instruir ações penais públicas, conferiu ao Ministério Público o poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (CF,1988, art. 129). Deste modo, o Ministério Público é o guardião primário da ordem jurídica constitucional.

Tenha-se, em primeiro plano, a defesa objetiva da integridade da ordem jurídica, do Estado Federal e do regime democrático, bem como a proteção dos interesses sociais e dos individuais indisponíveis. Nesse sentido, ele é o primeiramente, uma instituição guardiã da justiça legal, em vista ao poder-dever de lutar pela existência da ordem jurídico, pela integridade de seus princípios estruturantes (como o da hierarquia das normas) e ainda sua efetividade. É também garante da justiça política, pugnando pelo devido processo democrático. (SAMPAIO, 2018, p. 1633)

A Lei Maior, no aspecto institucional, afirmou as autonomias funcional, administrativa e financeira do Ministério Público. Vedou a demissão *ad nutum*, durante o exercício de seus mandatos, do Procurador Geral da República e dos Procuradores Gerais dos Estados. No aspecto funcional, a Constituição de 1988 aboliu a hierarquia, pela consagração do princípio da independência funcional, e estendeu aos membros do Ministério Público as garantias conferidas à Magistratura de vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos.

Ao lado das garantias, a Constituição de 1988 impôs, também, aos membros do Ministério Público vedações como: o exercício da advocacia, a participação em sociedade comercial, a atividade político partidária e o recebimento de honorários. (CF/1988, art. 128) (BRASIL, 1988). Apesar da independência funcional e da autonomia da instituição,

[...] até precisamente por causa delas, podem os membros do Ministério Público ser responsabilizados pelo exercício irregular da função: respondem por erros ou abusos que cometam, não só sob o aspecto disciplinar, como também no campo político (crimes de responsabilidade), civil e penal. Têm, porém, indenidade pessoal quando ajam no exercício regular das funções: nesta hipótese, mesmo que causem danos a terceiros, só responsabilizam o Estado, pois o contrário seria tolher-lhes a ação, que por escolha da Lei

Maiores, deve ser a mais livre possível, como é próprio dos agentes políticos. (MAZZILLI, 2013, p. 9)

A Constituição de 1988 dissolveu o vínculo do Ministério Público com o Poder Executivo ao afastá-lo da função de representar judicialmente a União, resquício que ofuscava sua autonomia e sua independência institucional. Assim, a Constituição Federal de 1988 conformou a instituição ministerial condizente com o paradigma do Estado Democrático de Direito, para que sua atuação finalística fosse direcionada à intransigente e indelegável defesa da ordem jurídica no interesse geral da sociedade e dos cidadãos. Com a vigente Constituição, é crível falar-se, então, que houve uma transposição da natureza da instituição.

Entre as concepções sobre a natureza institucional do Ministério Público, é muito interessante o entendimento que sustenta que houve um deslocamento da instituição da sociedade política, como órgão repressivo do estado, para a sociedade civil, como legítimo e autêntico defensor da sociedade. Por três razões fundamentais, a primeira seria a social, a segunda seria a política e a terceira seria a jurídica. (ALMEIDA, 2016, p. 67)

Dois princípios consignados na Constituição de 1988 foram cruciais para definição do atual perfil do Ministério Público, o princípio da autonomia e da independência. Mas, convém ressaltar que são distintos os princípios de autonomia e de independência funcional. A autonomia é dirigida à instituição do Ministério Público e a independência a seus membros em particular. Hugo Mazzilli (2016, p. 218) explicita essa diferença, ao aludir que:

A autonomia funcional é da instituição do Ministério Público, consiste na liberdade que tem de exercer seu ofício em face de outros órgãos do estado, subordinando-se apenas à Constituição e as leis; já a independência funcional é atributo dos órgãos e agentes do Ministério Público, ou seja, é a liberdade que cada um destes tem de exercer suas funções em face ou face de outros órgão ou agentes da mesma instituição, subordinando-se por igual à Constituição e as leis [...].

A autonomia orçamentária-financeira e funcional retirou o Ministério Público da órbita estrutural dos três poderes tradicionais. O autogoverno do Ministério Público é assegurado pela autonomia orçamentária-financeira ao autorizar a instituição a elaborar sua proposta orçamentária (art. 168, CF, 1988), e pela autonomia administrativa, ao conferir ao chefe da instituição a exclusividade para encaminhar ao Congresso Nacional projetos de lei dispendo sobre política remuneratória, plano de

carreira, estatuto, direitos e prerrogativas de seus membros e demais atribuições de seus órgãos (art. 127, §2º) (BRASIL, 1988). Entretanto,

Ainda assim, ao Chefe do Executivo é dada a disciplina por normas gerais e, nesse caso de caráter privativo, como forma de assegurar, no caso do Presidente da República, a uniformidade normativa a todos os Ministérios Públicos, reforçando o princípio da unidade, e, para todos – Presidente e Governadores – de promover a autonomia das instituições. (SAMPAIO, 2018, p. 1636)

Para cumprir o mandamento constitucional e assegurar a plenitude de sua atividade fim, o membro do Ministério Público recebeu a garantia de independência funcional. É preciso pontuar, para os fins a que se propõe a presente análise, que a independência funcional não é sinônimo de liberdade absoluta ou significa arbítrio, pois “O princípio da independência funcional, entretanto, não desobrigaria o membro do Ministério Público de apresentar fundamentação acerca de sua decisão” (COURA; FONSECA, 2022, p. 79).

O limite da tomada de decisão do membro do Ministério Público é sempre de subordinação ao ordenamento jurídico e, principalmente, da diretriz vocacional democrática irradiante dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil. Por conseguinte, a independência funcional existe sim, não para justificar posições pessoais, vontades particulares ou omissões, mas, para que os membros do Ministério Público, no exercício das atribuições e das responsabilidades constitucionais, pudessem conferir maior efetividade à ordem jurídica constitucional protetiva dos direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais dos cidadãos.

O princípio da independência funcional, por seu turno, parece mais próximo da ideia de democracia, alinhada ao pluralismo e à diversidade de visões. No entanto, assim como a democracia encontra limites (e condições de possibilidade) instrumentalizados pelo Estado de direito, o membro do Ministério Público não poderá *fazer tudo* o que desejar sob o pretexto de exercer sua independência funcional. (COURA; FONSECA, 2022, p. 203)

A vigente Constituição alterou a essência do Ministério Público para desempenhar sua vocação social compatível com os princípios do Estado Democrático de Direito, numa mudança conceitual e paradigmática. Assim, o Ministério Público ao exercer parcela da autoridade política do Estado e diante de suas novas atribuições, deve ser capaz de construir pontes para consolidar os valores humanos e sociais da Constituição, e

ainda buscar reduzir o abismo que separa os discursos éticos, jurídicos e políticos do conjunto da sociedade.

O Parquet deverá pôr em prática o regime democrático, sobretudo desobstruindo canais de participação popular nas decisões de relevância social. De certa maneira, o Ministério Público passa a ser um agente integrador da sociedade civil, ao aproximar-se e interagir-se, cada vez, com os cidadãos. Em síntese, atuará como facilitador da democracia e do Estado de direito e velará pela coesão entre ambos. (COURA; FONSECA, 2022, p. 199)

Para tanto, estão à disposição do Ministério Público meios legais e constitucionais para a participação do cidadão, a exemplo das audiências públicas, que deve ser vista como manifestação do direito de acesso à justiça social. O Ministério Público deve estar aberto para acolher o jurisdicionado e garantir voz àquele que representa. Essa capacidade de ouvir o cidadão não é, em absoluto, incompatível com a independência funcional dos membros do Ministério Público. Ao reverso, estreitar a aproximação com a sociedade só reforça a magna função de representá-la.

A aproximação efetiva da instituição com a sociedade, seja em audiências públicas, em reuniões públicas temáticas, ou qualquer outra forma, inclui-se entre as atribuições do Ministério Público, e constitui excelente oportunidade para o exercício da vocação natural do agente do Ministério Público, qual seja, a de atuar como mediador nos pleitos de natureza coletiva em face dos poderes da República, sejam eles federais, estaduais ou municipais, ou mesmo em face de instituições privadas. Ademais, como agente político, o membro do Ministério Público não pode realizar o seu trabalho de forma isolada em relação à outros órgãos e Poderes de Estado. (SARTORI; LIMA, 2018, p. 282-283)

A reviravolta paradigmática operada com as novas funções institucionais do Ministério Público o posiciona como agente de transformação social, de instituição de extração constitucional, de guardião da democracia e da ordem jurídica, para a integridade e efetividade dos direitos e princípios da Constituição.

A posição do Ministério Público como instituição de extração constitucional advém de seus princípios e funções, mas principalmente por ser o indutor dos valores constitucionais. Por isso, ele se encontra em uma posição diferenciada perante os poderes republicanos constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) e é essa posição que coloca o Ministério Público em equilíbrio dentro do sistema político adotado pela Constituição de 1988.

Esse equilíbrio institucional e constitucional faz com que a instituição deva ser considerada como órgão de extração constitucional, não integrada formalmente em nenhum dos três clássicos poderes, mantendo, entretanto com eles relações institucionais que possibilitam os freios e contrapesos – *checks and balances* – necessários para o funcionamento harmônico do sistema. (JATAHY, 2016, p. 47)

A atuação do Ministério Público o vincula à função de instituição agente pelo manejo da ACP e do inquérito civil, instrumentos jurídicos expressos no texto constitucional (art. 129, III) (BRASIL, 1988), imprescindíveis para a defesa dos direitos fundamentais e incremento da promessa constitucional de proteger a dignidade da pessoa humana, de reduzir as desigualdades sociais, considerados os grupos sociais econômico e socialmente vulnerabilizados, na promoção do bem de todos. É um desafio hercúleo de viabilizar.

Um projeto estatal que se vê confrontado com a finalidade de transformar a sociedade, sobretudo na perspectiva da inclusão social, como projeto político constitucional, e, de outro lado, delimitado com as proteções, resguardos e salvaguardas impostos por uma economia capitalista que não mais podendo excluir totalmente, estabelece limites às possibilidades de concretização de um tal projeto, daquilo que restou do capitalismo de produção, e descomprometido totalmente daquilo que se apresenta como capitalismo financeiro. (MORAIS, 2011, p. 64)

O Ministério Público é instituição agente também na sua primordial obrigação de controle dos atos públicos administrativos e de preservação dos valores constitucionais, revelada na intitulada missão de *ombudsman* (JATAHY, 2016, p. 45-46), como se extrai da função de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública dos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (art. 129, II, CF/88) (BRASIL, 1988).

O perfil do novo Ministério Público desenhado pela Constituição de 1988 denota um deslocamento do papel dessa instituição, pois deixar de ser uma mera de instituição repressiva do Estado e guardiã da lei (*custos legis*), para legitimá-la como lídimo defensor da ordem jurídica e dos interesses primaciais da sociedade (*custos societatis*), da democracia e das instituições democráticas, com a função básica de garantir as multifuncionalidades dos direitos individuais e coletivos nela previstos.

Essa nova feição constitucional aponta para dois modelos de Ministério Público, a saber: “[...] o demandista, que ainda prevalece é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais [...]” (ALMEIDA, 2016, p. 72) e o Ministério Público resolutivo, que atua no plano extrajudicial, como um intermediador da conflitualidade social, sendo:

[...] um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma ordem jurídica realmente mais legítima e justa. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais.” (ALMEIDA, 2016, p. 73).

Essas diferentes formas de atuação do Ministério Público, notadamente como agente promocional na concretização dos direitos e interesses sociais, que serão analisadas mais detidamente, no decorrer deste estudo, ao se abordar os instrumentos judiciais e extrajudiciais colocados à disposição da Instituição pela Constituição e pela legislação ordinária.

A unidade e a indivisibilidade são dois princípios constitucionais que também norteiam a organização do Ministério Público. Pelo princípio da unidade, entende-se que o Ministério Público é um todo orgânico, uma única instituição. Significa “[...] que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe” (MAZZILLI, 2016, 218). O princípio da indivisibilidade diz respeito à substituição dos seus membros uns pelos outros, devendo “[...] ser compreendido no sentido de que não se deve admitir a atuação simultânea e transversal, em um mesmo processo, de dois órgãos do Ministério Público com a mesma função” (ZENKNER, 2016, p. 171).

Traçada a descrição dos princípios institucionais do Ministério Público com o advento da Constituição da República de 1988, que passou a desempenhar funções basilares de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses da sociedade, sendo-lhe cometidas atribuições, garantias e vedações, concernentes à instituição e aos seus membros, passaremos a discorrer especificamente sobre o MPT, instituição central nos objetivos desta dissertação.

2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO: ORIGEM AMALGAMADA COM A JUSTIÇA DO TRABALHO

A trajetória histórica inicial do MPT se diferencia completamente dos demais ramos do Ministério Público. Isso porque a Procuradoria da União teve sua gênese vinculada à representação e à defesa dos interesses da União e de seus governantes. Enquanto, o Ministério Público de cada Estado teve, inicialmente, seu ofício vinculado à persecução penal e, também, à representação da Fazenda Pública.

Diversamente, o caminho para a criação da Procuradoria do Trabalho está amalgamado, nas suas origens, com a história da própria Justiça do Trabalho, como órgão que sempre teve por função oficial perante aquela Justiça Especializada. Assim, ao acompanhar o desenvolvimento da Justiça do Trabalho, compreenderemos melhor como se estruturou, firmou-se e, assim, especializou-se o atual MPT.

A Justiça do Trabalho teve dois momentos iniciais significativos em 1923 e 1932. Na historiografia de Arnaldo Süssekind, o primeiro momento foi com a criação do Conselho Nacional do Trabalho, pelo Decreto 16.027/1923, no domínio do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio com atribuições de: a) órgão consultivo do Ministério em matéria trabalhista; b) instância recursal em matéria previdenciária e c) órgão autorizador da demissão dos empregados, no serviço público, que gozavam de estabilidade, pelo inquérito administrativo. Esta última função estava adstrita aos ferroviários que gozavam de estabilidade pela Lei Elói Chaves.

Posteriormente, este benefício foi estendido aos marítimos e aos portuários pela Lei 5.109/26 e a todos os empregados das empresas de serviço público, pelo Decreto 20.465/1931. Para officiar naquele Conselho, com a função básica de emitir pareceres nos processos, foram designados um Procurador-Geral e Procuradores Adjuntos (SÜSSEKIND, 1998). A estruturação apenas administrativa da Justiça do Trabalho só refletia que o direito civil e a autonomia contratual ocupavam lugar privilegiado à época:

[...] o período do capitalismo liberal, a autonomia e a universalidade do direito assentavam na unidade do Estado, e a unidade do Estado assentava na distinção entre Estado e a sociedade civil e na especificidade funcional do

Estado. A sociedade civil e, acima de tudo, as relações de mercado eram concebidas como auto-reguladas, e era ao Estado que cabia garantir essa autonomia. O instrumento mais crucial da autonomização da sociedade de mercado foi o direito privado [...]. (SANTOS, 2001, 145-146)

O segundo momento significativo da futura Justiça do Trabalho foi a criação, em 1932, das Comissões Mistas para solução dos conflitos coletivos e das Juntas de Conciliação e Julgamento para dirimir conflitos individuais de trabalho, pelos Decretos n. 21.396 e n. 22.132, respectivamente, tendo ambas, Comissões e Juntas, composição tripartite (Estado, empregado e empregador) e continuavam a manter apenas natureza administrativa, portanto, não jurisdicional. Nesse contexto de competência meramente administrativa, era imperioso, para conferir efetividade aos acordos descumpridos e às sentenças proferidas pelas Juntas de Conciliação e Julgamento, que os Procuradores do Departamento Nacional do Trabalho passassem a atuar como responsáveis pela execução, perante a Justiça Comum, de todas as decisões proferidas pelas Juntas de Conciliação e Julgamento (MARTINS FILHO, 1997, p. 23-26).

Dessa forma, os Procuradores do Departamento Nacional do Trabalho, que desempenhavam a função básica de emissão de pareceres em processos administrativos perante o Conselho Nacional do Trabalho, foram transformados em advogados dos trabalhadores para execução na Justiça Estadual das decisões emanadas das Juntas de Conciliação e Julgamento que permaneciam com atribuição administrativa. Infelizmente, isso ocorreu em uma época em que o padrão da relação contratual era regido pelo:

[...] voluntarismo imposto pelo direito privado liberal e capitalista praticamente pôs fim ao tema da justiça, da ética e das consequências ou do resultado final na abordagem dos contratos. Um contrato, desde que aceito livremente (dentro dos quadrantes da liberdade formal liberal). Seria válido independentemente da discussão sobre a justiça do seu conteúdo. (CASTELO, 2003, p. 39)

A Justiça do Trabalho foi textualmente prevista na Constituição da República de 1934 (BRASIL, 1934) e na Carta Política de 1937 (BRASIL, 1937). No entanto, em ambas, estava expressamente excluída da estrutura do Poder Judiciário. A organização da Justiça do Trabalho foi estabelecida pelo Decreto-Lei 1.237/1939 (BRASIL, 1939), ainda no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que previa sua

configuração em três instâncias a saber: as Juntas de Conciliação e Julgamento; os Conselhos Regionais e o Conselho Nacional do Trabalho. Enfim, mesmo que topologicamente não inserida, ainda, no Poder Judiciário, as duas Constituições reconheceram a Justiça do Trabalho, que operava com um modelo de direito do trabalho calcado numa matriz corporativista e autoritária, refletindo o regime político que vigorava na época.

A evolução política brasileira não permitiu, desse modo, que o Direito do Trabalho passasse por uma fase de sistematização e consolidação, em que se digladiassem (e se maturassem) propostas de gerenciamento e solução de conflitos no próprio âmbito da sociedade civil, democratizando a matriz essencial do novo ramo jurídico. (DELGADO, 2002, p. 108)

Depois da instalação da Justiça do Trabalho, era essencial a reformulação das atribuições dos Procurados do Trabalho, a fim de adequá-las à atuação naquela Justiça Especializada. Assim, foi o mesmo Decreto-Lei 1.237/1939 (BRASIL, 1939), que também estabeleceu a organização e a estrutura da Procuradoria do Trabalho, fixando dentre suas funções a de: encaminhar reclamação trabalhista às Juntas de Conciliação e Julgamento (art. 40, §1º); ajuizar dissídio coletivo em caso de greve (art. 56); receber representação verbal das empresas sobre o conflito coletivo (art. 57); emitir parecer e sustentação oral em os dissídios coletivos (art. 60, § 1º); deflagrar o processo de execução das decisões da Justiça do Trabalho (art. 68); recorrer das decisões proferidas em dissídios coletivos que afetassem empresas de serviço público (art. 77); promover a revisão das sentenças proferidas em dissídios coletivos após um ano de vigência (art. 78, §1º); pedir a aplicação das penalidades previstas no referido decreto-lei (art. 86) e requisitar informações das repartições públicas e dos sindicatos (art. 99) (BRASIL, 1939).

Seguramente, a trajetória evolutiva da Justiça do Trabalho foi tracejada simultaneamente com as funções atribuídas aos Procuradores do Trabalho, que mantinham, ainda, as tarefas de defesa dos interesses da União, notadamente em sede dos dissídios coletivos do trabalho.

O Decreto-lei 1.346/1939 (BRASIL, 1939), ao organizar o Conselho Nacional do Trabalho que era composto pela Câmara de Justiça do Trabalho e Câmara de Previdência Social, dedicou o Capítulo V exclusivamente à Procuradoria do Trabalho

(arts. 14-20) e a definiu como órgão de coordenação entre a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo por principais atribuições: officiar nos processos; funcionar nas sessões; proceder a diligências; promover a execução e recorrer das decisões que contrariavam os interesses da União. Na sequência, pelo Decreto-Lei 2.852/1940, a Procuradoria do Trabalho passou a se denominar Procuradoria da Justiça do Trabalho (art. 2º) (BRASIL, 1940).

Vê-se, pelo exposto, que a Procuradoria do Trabalho e a Justiça do Trabalho foram gestadas concomitantemente, tendo ambas as instituições, ainda em comum, a promoção do direito do trabalho e a observância da legislação trabalhista e sindical.

Nesse passo, há de ser considerada também que a historicidade do direito laboral é decorrente da luta e da resistência da classe trabalhadora contra os arbítrios do capital, por conseguinte, tem-se que, no âmbito da doutrina, o direito do trabalho cumpre uma função social, cujo fim é enaltecer o valor social do trabalho, o que implica relativização da ideia de propriedade absoluta e do poder hegemônico do empregador e do capitalismo.

O fato de os ganhos dos trabalhadores terem sido obtidos no espaço da cidadania foi, em si mesmo, importante. Eles foram trazidos para o direito estatal, uma forma de juridicidade baseada em direitos gerais e universais. Dada a sua separação institucional do espaço de produção, os direitos são prerrogativas relativamente estáveis, que não estão estritamente ligadas às flutuações do ciclo econômico. Esta falta de reciprocidade com a produção reforçou a dinâmica do espaço da cidadania (a maximização da lealdade), e, do mesmo modo, estabilizou a sua forma de poder (a dominação). (SANTOS, 2001, p. 319)

A função do direito social do trabalho tem por objeto ínsito a dignificação da pessoa que trabalha por meio de um trabalho que lhe assegure uma vida digna de ser vivida. Nessa dimensão da humanização do trabalho, inserem-se os fins e os objetivos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que preconiza, desde 1944, (Declaração da Filadélfia), como um de seus princípios regentes, que “[...] o trabalho não é uma mercadoria e que a pobreza, onde houver, constitui um perigo para a prosperidade de todos [...]” (OIT, 2008).

Transformado em mercadoria, o trabalho se desvincula da dignidade e humana, justiça social, cidadania e democracia, passando a ser valorizado na perspectiva de sua participação em um processo de troca de valores

econômicos, no qual predominam interesses individuais e o princípio da solidariedade é substituído pelo da concorrência. (ALMEIDA; ALMEIDA, 2020, p. 352)

A OIT, ao cuidar para que o trabalho humano não seja mercantilizado, dialoga com a função social e emancipatória do direito trabalhista. Desta forma,

O direito do trabalho inseriu-se, assim, no sistema jurídico, como ramo do direito pós-moderno, no qual a ousadia e a combatividade dos movimentos progressistas conseguiu impor normas de proteção aos trabalhadores, que, como hoje, representam a maioria da sociedade. Logo representam a emancipação social em fase do mercado obtida através do espaço democrático, do espaço da cidadania. (CASTELO, 2003, p. 145)

Foi a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada em 1º de maio de 1943, pelo Decreto-Lei 5.452 (BRASIL, 1943), norma multifacetada, pois, de conteúdo administrativo, organizacional, de direito material e processual do trabalho, que fez pela primeira vez referência expressa à nomenclatura Ministério Público do Trabalho, “[...] constituído por agentes diretos do Poder Executivo, tendo por função zelar pela exata observância da Constituição Federal, das leis e demais atos emanados dos poderes públicos, na esfera de suas atribuições” (Art. 736, BRASIL, 1943).

O MPT, na edição original da CLT, compunha-se “[...] da Procuradoria da Justiça do Trabalho e da Procuradoria da Previdência Social, funcionando como órgão de coordenação entre a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio” (Art. 737, BRASIL, 1943). Não se pode olvidar que a competência Justiça do Trabalho é de tornar realidade o direito material do trabalho, cuja função é de humanização do trabalho para a paz e o equilíbrio da sociedade.

A resposta, portanto, do direito do trabalho é no sentido da humanização do trabalho, com respeito à dignidade humana e ao valor social do trabalho. E essa é a finalidade do direito do trabalho, no sentido de respeitar a pessoa humana que trabalha, para que ela não seja considerada exclusivamente como custo de produção, para que não seja absorvida pelo sistema produtivo. (MACHADO JR, 1999, p. 27)

Cinco dias antes da promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, cujo texto incluiu os Juízes e Tribunais do Trabalho no Poder Judiciário (art. 94), o Decreto 979, de 09 de setembro de 1946, já havia alterado a CLT para dar nova organicidade à Justiça do Trabalho, ao converter o Conselho Nacional do Trabalho em Tribunal

Superior do Trabalho (TST) e os Conselhos Regionais em Tribunais Regionais do Trabalho (FRANCO; MOREIRA, 2011). Para adequar-se a essa alteração substancial da Justiça do Trabalho, a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei 1.341 de 30 de janeiro de 1951), enquadrou o Ministério Público do Trabalho dentro do Ministério Público da União (BRASIL, 1951), conferiu-lhe independência em face dos demais ramos que o compunham e o dotou de estrutura administrativa, além de definir sua funcionalidade.

No entanto, o Ministério Público do Trabalho continuou vinculado ao Ministério da Indústria e comércio e subordinado ao Ministério dos Negócios da Justiça, cuja atuação limitava-se à emissão de pareceres e ao controle da legalidade dos feitos judiciais. (FRANCISCHETTO, 2006, p. 156)

A vinculação do MPT ao Executivo Federal permaneceu até a promulgação da Constituição de 1988, situação que lhe impunha a obrigação legal de defender, perante o judiciário trabalhista, os interesses do governo, inclusive, quando editava decretos-leis de notória inconstitucionalidade. Exemplo último desta situação de verdadeiro constrangimento da Instituição foi o congelamento da URP (Unidade de Recomposição Salarial) adotado pelo Governo Sarney, em abril e maio de 1988, quando o MPT foi instado a emitir pareceres, interpor recursos e ajuizar ações rescisórias contra as reclamações trabalhistas intentadas pelos empregados das empresas estatais (MARTINS, 1997).

A Constituição de 1988 pôs fim a essa dubiedade de papéis desempenhados pelo Ministério Público ao separar as tarefas, atribuindo à instituição da Advocacia-Geral da União a representação judicial e extrajudicial da União, bem como as atividades de consultoria e assessoramento jurídico o Poder Execução (art. 131, BRASIL, 1988).

Sem dúvida, ao se cotejar o histórico do surgimento e do desenvolvimento da instituição do Ministério Público e de seu ramo especializado do trabalho, vê-se que, desde o nascedouro, os perfis foram modelados de forma completamente diversas, seja em funções ou em atribuições. Indubitável que o papel de instituição agente, interveniente, de promoção e de pacificação social da Procuradoria do Trabalho foi desenhado concomitantemente com o do Judiciário Trabalhista brasileiro, cujas finalidades são de realização do direito social do trabalho.

A conquista da instituição do MPT de independência funcional e de legitimidade para a tutela de interesses sociais e individuais indisponíveis se inter-relaciona com os avanços humanizantes a partir da promulgação da batizada Constituição Cidadã simbolizados pela formalização no texto constitucional de direitos trabalhistas individuais e coletivos mínimos, de autonomia e liberdade de organização sindical e de reconhecimento da negociação coletiva. Tal assunto será abordado mais profundamente na subseção seguinte.

2.3 A GUINADA CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS LABORAIS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO COMO AGENTE DE PROMOÇÃO SOCIAL

O Constituinte de 1988 busca romper com o nosso passado para incorporar uma nova fase histórica – o Estado Democrático de Direito – consagrando como fundamento da República brasileira a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, II e V), e elege por objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que busca garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação (art. 3º I a IV) (BRASIL, 1988). Com efeito, há, no Estado Democrático de Direito, um sentido teleológico.

Assim, o Estado Democrático de Direito teria a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal do Direito, como também a do Estado social do Direito – vinculado ao *welfare state* neocapitalista – impondo à ordem jurídica e a atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade. Dito de outro modo, o Estado Democrático é um *plus* normativo em relação às formulações anteriores. (STRECK; MORAIS, 2018, p. 115)

Para assegurar a execução e a efetividade desse ambicioso projeto político e social, a Constituição Federal de 1988 concebeu o Ministério Público como instituição única, ao conferir a mesma incumbência a cada um dos seus ramos de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, independente da jurisdição (civil, penal, militar, eleitoral e trabalhista) perante a qual o seu Membro, em *per si*, esteja atuando.

Ao MPT, em particular, incumbe, além da manutenção da ordem jurídica e democrática, o zelo no cumprimento dos direitos constitucionais fundamentais dos trabalhadores insculpidos no art. 7º, de autonomia e de liberdade de organização associativa, da obrigatória participação sindical nas negociações coletivas (art. 8º) e do direito de representação e participação dos trabalhadores em colegiados dos órgãos públicos e de empresas privadas (arts. 10 -11, BRASIL, 1988). Para Ingo Sarlet (2007), esses dispositivos constitucionais, de acordo com o critério da função desempenhada, contêm típicos direitos de defesa, situando-se no âmbito das, assim denominadas, liberdades sociais (direitos sociais negativos).

Assim, verifica-se que boa parte dos direitos dos trabalhadores, positivados no art. 7º a 11 de nossa Lei Suprema, são na verdade, concretização do direito de liberdade e do princípio da igualdade (ou da não-discriminação), ou mesmo posições jurídicas dirigidas a uma proteção contra ingerências por parte dos poderes públicos e entidades privadas. (SARLET, 2007, p. 204)

Para dar cumprimento a este intento constitucional, foi editada a Lei Orgânica do Ministério Público da União, cujo texto, dispõe sobre a organização e a estrutura da Instituição. É nessa Lei Orgânica que se reafirma a atribuição do MPT para proteger os interesses sociais e individuais indisponíveis na circunscrição trabalhista, seja atuando na qualidade de instituição interveniente ou como agente (LC 75/93, BRASIL, 1993).

O Ministério Público do Trabalho, assim, aceitando a oportunidade concedida pela Constituição e pela legislação para a sua refundação, concentra agora grande parte das suas forças nessa nova missão: a defesa da sociedade pelo resguardo dos direitos fundamentais dos trabalhadores [...] Assim, o Ministério Público do Trabalho, nessa conjunção de crise do Direito do Trabalho e refundação da instituição Ministério Público como órgão de defesa da sociedade, toma partido com força na defesa dos trabalhadores em seus direitos fundamentais. (CARELLI, 2011, p. 68)

As mudanças operadas nas funções institucionais desenvolvidas pelo MPT e, acrescida a sempre intrincada situação socioeconômica vivenciada pelo Brasil, mostram a necessidade de constante aperfeiçoamento multidisciplinar, tanto dos Magistrados do Trabalho, bem como dos Procuradores do Trabalho:

As transformações e a complexidade das relações sociais, o aumento da pobreza e do desemprego, a banalização da violência, a generalização do descumprimento da legislação, a flexibilização do Direito do Trabalho, a criação de novos institutos jurídicos e a massificação dos conflitos estão a

exigir um aperfeiçoamento técnico multidisciplinar e permanente dos membros do Ministério Público. (LEITE, 2008, p. 27)

Na qualidade de instituição interveniente no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista, o MPT pode se manifestar em qualquer fase do processo; promover a ação civil pública e outras ações, inclusive para defesa dos direitos dos menores, dos incapazes e dos indígenas, decorrentes de relações de trabalho; recorrer de decisões judiciais em processos dos quais participa como *custos legis* ou como parte; atuar como árbitro ou mediador em dissídios coletivos e fiscalizar o exercício do direito de greve nas atividades essenciais. Nesse passo, é importante esclarecer que:

A tradicional expressão 'fiscal da lei' está a merecer uma nova reflexão, na medida em que a atual Carta Magna define o MP como defensor da ordem jurídica, é dizer, do ordenamento jurídico que como é sabido, abrange a leis, os princípios, os costumes, os valores e os objetivos fundamentais da República. (LEITE, 2011, 112-113)

Como instituição agente, incumbe ao MPT a instauração de procedimentos investigatórios e inquéritos civis destinados à apuração de ilegalidades no âmbito trabalhista e a promoção das ações judiciais necessárias para corrigi-las. Seu campo de atuação como instituição agente é vasto, como o zelo pela observância das normas relativas ao ambiente do trabalho; propor ação declaratória de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva violadora das liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis do trabalhador; pedir revisão dos enunciados da súmula da jurisprudência uniforme do TST; instaurar instância em caso de greve, quando a defesa da ordem jurídica ou o interesse público o exigir e propor ações necessárias à defesa dos direitos e interesses de menores, de incapazes e de índios, decorrentes das relações de trabalho. Na sua função de instituição agente, o MPT não pode ficar inerte aguardando ser acionado.

Como articuladores sociais, precisamos deixar o conforto dos gabinetes e buscar uma maior aproximação com a sociedade, exigindo dos demais organismos estatais o cumprimento das políticas públicas, essenciais à resolução de uma série de questões sociais, v.g., o combate ao trabalho infantil. Precisamos nos envolver com a população e ajudar a parcela inorganizada a se organizar e a buscar os seus direitos, a pressionar mesmo o poder público, com todas as cautelas para não nos tornarmos entes políticos partidários. (LOPES, 2009, p. 14)

No exercício das funções de instituição interveniente, o MPT atua obrigatoriamente nas ações civis públicas não propostas pelo próprio Ministério Público, nos processos que envolvem interesses de menores e, nos processos em trâmite no segundo e terceiro graus de jurisdição, quando a parte for pessoa jurídica de direito público.

Neste último caso, deve-se mais uma vez salientar que a intervenção do Parquet é em razão do interesse público e não, necessariamente, do interesse da Administração Pública, o que poderá resultar, até mesmo, em um parecer desfavorável ao ente público. (SAVAGET, 2000, p. 126)

Assim, está claro que o MPT não atua como instituição interveniente em todos os feitos em curso na Justiça do Trabalho, incluindo os que tramitam no segundo e no terceiro graus de jurisdição, mas tão somente naqueles processos que são considerados de interesse público, que pode ser dar em razão da própria natureza da lide, pelas matérias envolvidas na demanda ou pela qualidade das partes. Portanto, a existência de interesse público que justifica a intervenção do Ministério Público do Trabalho, a critério pessoal ou do juízo de valor do Procurador.

O norte dessa atuação parecerista atualmente é o interesse público, aquele que ultrapassa o mero interesse das partes envolvidas no litígio, quando consubstancia uma repercussão social diante da indisponibilidade do interesse em discussão. Decidir sobre a existência desse interesse cabe ao órgão ministerial e a mais ninguém. Desse modo, mesmo se for remetido um processo pelo juiz para emissão de parecer, é o órgão ministerial, no caso concreto, que acolherá ou não a solicitação, de acordo com o seu juízo de valor. (MELO, 2018, p. 48)

Há, pois, uma íntima relação, delimitada em lei, entre o equilíbrio da vida social e o fiel exercício das funções do MPT, que teve amplificada, sobremaneira, sua atuação como instituição agente e interveniente, o que redundou na necessidade de distribuição de suas atividades entre Coordenadorias Especializadas, que atuam em áreas temáticas diversificadas, a exemplo, dentre outras – da dedicada à promoção da liberdade sindical; de incentivo à negociação coletiva e do exercício ao direito de greve (CONALIS); de combate à exploração do Trabalho da criança e do adolescente e de estímulo à aprendizagem (COORDINFÂNCIA); e a de erradicação do trabalho escravo e de enfrentamento ao tráfico de pessoas (CONAETE) (BRASIL, MPT, 2021).

A ampla tutela dos direitos e liberdades fundamentais dos trabalhadores realizada pelo MPT está inserida na proteção da ordem jurídica e ideário democrático.

De fato, o Ministério Público do Trabalho pretende a refundação das relações entre empregado e empregador, com a intenção de transformar um ambiente normalmente despótico em lócus de práticas e relações democráticas. Não somente o público tem de ser democrático, mas as relações privadas devem também seguir a forma de organização da sociedade atual. (CARELLI, 2011, p. 65)

A Constituição de 1988, além de acolher os direitos fundamentais individuais, coletivos e sociais, engendrou no reconhecimento do microssistema de tutela coletiva na perspectiva da busca de pacificação em massa de conflitos. O MPT tem à disposição instrumentos constitucionais e infraconstitucionais para agir na tutela dos direitos metaindividuais de forma efetiva, sem necessitar de articulação judicial. Assim, pode o MPT realizar diligências e fiscalização com Auditores Fiscais do Trabalho; encaminhar notificações; instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos para investigar infrações à legislação trabalhista e aos direitos difusos e coletivos.

O IC possui, juntamente com a ACP, natureza constitucional, sendo aquele, no entanto, um procedimento administrativo. O IC, além de sua índole constitucional, é de titularidade exclusiva do Ministério Público e, apesar de seu uso ser facultativo, é:

Importante ressaltar que o inquérito civil atualmente ostenta uma importância fundamental na pacificação de lides coletivas na seara do direito processual do trabalho, pois, em essência, produz idêntico resultado alcançados por meio das ações moleculares, sobretudo as ações civis públicas ou ações civis coletivas. (SANTOS, 2018, p. 39)

Ademais, como resultado dessas atividades e procedimentos administrativos pode advir a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), entre o MPT, de um lado, que é instituição legalmente legitimada e o infrator, de outro lado, com o objetivo de cessar a conduta lesiva ao ordenamento jurídico, podendo, ainda, lançar obrigações de dar, de fazer e/ou de não fazer, e, também, impor multa por descumprimento de norma trabalhista ou de cláusula pactuada no próprio TAC.

O termo de compromisso apresenta-se como um instrumento extrajudicial para solução de conflitos metaindividuais muito mais proveitoso que o ajuizamento da ação civil pública, por inculcar uma tutela preventiva e reparadora dos danos causados aos direitos sociais dos trabalhadores, sem que para tanto necessite passar pela delonga peculiar às ações judiciais. (SILVA, 2004. p. 53)

Convém destacar que as ações administrativas e extrajudiciais do MPT, em virtude dos poderes institucionais que a legislação tributa ao órgão, possuem grande potencial na efetividade dos direitos sociais fundamentais e para rápida e eficaz solução de conflitos metaindividuais. Nessa linha, inserem-se os chamados meios alternativos de solução de litígios que buscam propiciar uma justiça mais humanizada e próxima da sociedade, além de colaborar com a redução da crônica morosidade do Judiciário, abrindo outras importantes portas de acesso à justiça que:

[...] equivale a inserção, a participação, a trilhar um caminho para a redução das desigualdades econômica, social e cultural. O Poder Judiciário não possui o monopólio da efetivação dos direitos e da resolução de conflitos. Não é a única porta de acesso à justiça. Outros espaços têm se constituído para a garantia de direitos e para a solução de controvérsias. Dentre essas instituições, deve-se citar o Ministério Público, a Defensoria Pública, além das organizações erigidas a partir de princípios orientados pela pacificação, como a conciliação, a mediação e a arbitragem. (SADEK, 2014, p. 65)

Nesse eixo, em uma postura de mudança paradigmática, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) instituiu, pela Resolução 118/2014: “Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição” (CNMP, 2014). A referida Resolução prevê ainda a utilização de práticas de negociação, de mediação, de conciliação, de convenções processuais e de práticas restaurativas.

Na mesma direção, as Resoluções do 157/2018 e 166/2019 do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT) passaram a orientar, na esfera trabalhista, as diretrizes de implantação da autocomposição.

Os métodos adequados de tratamento de conflitos têm a capacidade de oferecer uma resposta bem mais rápida e efetiva do que a tradicional judicialização, concretizando o princípio da eficiência, um dos norteadores da Administração Pública. (COSTA, 2020, p. 140 e 167)

Nessa linha de atuação pela qual a judicialização do conflito é vista como último recurso, têm-se falado em Ministério Público resolutivo, elocução, embora imperfeita, sobretudo

[...] por não destacar a necessidade de que a atuação institucional seja construída de forma dialógica, interativa e democrática – o que vai muito além da ideia de resolutividade intuída, de forma individual e solipsista, pelos promotores e procuradores. Assim sendo, a expressão Ministério Público resolutivo adjetivada e precedida da palavra democrático parece mais capaz de realçar a possibilidade de prevenção e resolução do conflito por atuação extrajudicial à luz de uma metodologia de trabalho consistentemente aberta à participação dos potenciais afetados. (COURA, FONSECA, 2017, p. 225)

A atuação do MPT, como instituição agente ou interveniente, como se viu, está vinculada às questões de interesse público, situação que suscita a análise do que significa interesse público, seja individual ou coletivo. A análise aqui feita é sob a óptica dos enunciados performáticos e da discricionariedade administrativa. Inicia-se com o Supremo Tribunal Federal (STF), que, em acórdão da Relatoria do Ministro Maurício Corrêa, procedeu a uma visível mudança paradigmática no entendimento do que seja de interesse público para atrelá-lo à coletividade.

Já temos defendido que que a tônica da intervenção do Ministério consiste na indisponibilidade do interesse. Hoje vamos mais além. A par dos casos em que haja indisponibilidade parcial ou absoluta de um interesse, será também exigível a atuação do Ministério Público se a defesa de qualquer interesse, disponível ou não, convier à coletividade como um todo. [...] Nesse sentido lato, portanto, até o interesse individual, se indisponível, é interesse público, cujo zelo é acometido ao MP. (ZANETI JR, 2016, p. 418)

Excluídas as situações em que a própria Constituição ou a lei irão afirmar a presença do interesse público ou social, cabe a cada um dos membros do Ministério Público, definir o que interpreta como interesse público para justificar sua atuação. Georges Abboud (2014) se refere à utilização dos enunciados performáticos ou metafísico manejados em contexto de decisões judiciais e administrativas, mas suas lições podem ser perfeitamente ajustadas às atuações judiciais ou extrajudiciais, assumidas pelo Ministério Público, especialmente por este exercer parcela da autoridade política do Estado.

Esclarece Georges Abboud que foi John L. Austin quem introduz a ideia de uma concepção performativa de linguagem na teoria dos atos de fala. “Os enunciados performáticos não descrevem ou registram nada, por consequência, eles não são nem verdadeiros nem falsos” (ABBOUD, 2014, p. 26). O termo performático englobaria as expressões linguísticas que seriam, frequentemente, vazias de sentido nelas próprias, um sem sentido.

Os termos frequentemente usados com função performática são interesse público, conveniência e oportunidade, livre convencimento motivado, busca da verdade, vontade da lei, princípio republicano e justiça. O intérprete julga de acordo com sua própria subjetividade e, para mascarar esse voluntarismo, os enunciados performáticos são lançados como elemento de suposta normatividade. (ABBOUD, 2021, p. 170)

No discurso jurídico, na atividade forense ou administrativa, os enunciados performáticos têm sido empregados para criar um ambiente sem sentido e, mais, são utilizados como subterfúgio, pois, fora das circunstâncias apropriadas, são indiscutíveis porque eles não dizem ou significam nada. Não podem ser submetidos a um teste de validade e, por conseguinte, não podem ser refutados ou comprovados. No âmbito administrativo, “Os termos, interesse público e conveniência e oportunidade são os enunciados performáticos por excelência no que se refere à discricionariedade” (ABBOUD, 2014, p. 26).

Observa-se que o elemento em comum para toda a discricionariedade é a possibilidade de agir sem as amarras da normatividade jurídica, sendo, portanto, imprescindível que, em uma democracia constitucional, em que impera o Estado de Direito, seja essencial atentar para os perigos da utilização dos enunciados performáticos e procurar, ao máximo, afastá-los das decisões administrativas ou judiciais.

Para evitar a degeneração, a teoria do direito deve, no mínimo, preocupar-se com o que pode ser decidido e, em seguida, dar conta dos critérios mínimos de como se deve decidir. Do contrário estará aberta a vereda para a degeneração, liderada por uma interpretação sem limites (ABBOUD, 2021, p. 170).

A despeito das considerações sobre o prisma dos enunciados performáticos, há de ser considerado que a Constituição Federal de 1988 faz, em vários dispositivos, referência a interesse público, interesse social e interesse difuso, razão pela qual é preciosa, neste estudo, a comparação entre seus conceitos, sob outro foco. Etimologicamente, tem-se que “A palavra interesse tem origem latina: estar e entre, participar. O interesse é sempre uma relação – e relação de complementariedade – entre uma pessoa (sujeito) e um bem ou valor (objetivo)” (FERRAZ, 2005, p. 60).

O interesse difuso é considerado uma espécie do gênero de interesse social e o traço diferenciador, entre ambos, “[...] residiria na natureza dos bens que constituem seu objeto” (FERRAZ, 2005, p. 68). O interesse difuso, em suma:

[...] seria aquela espécie de interesse social, que tem por objeto bens corpóreos, em contraposição aos demais interesses sociais (*stricto sensu*), que podem ter por objeto, além desses, bens materiais incorpóreos, que parece lícito identificar com os princípios, normas e valores essenciais para a vida social. (FERRAZ, 2005, p. 69)

Com isso, procurou-se desenhar a arquitetura do Ministério Público, em especial do MPT, o elevado prestígio institucional procedente da CF/88, mas também, em contrapartida, mostrou-se os muitos compromissos e responsabilidades, judiciais, políticos e sociais, que foram depositados na nova Instituição pelo ordenamento constitucional e infraconstitucional.

Buscou-se apresentar não só os princípios basilares do Ministério Público, de autonomia e de independência, proclamados pela vigente Constituição, bem como expor a estrutura organizacional, as prerrogativas, as funções, as atribuições e vedações e, ainda, as possibilidades variadas de formas de atuação dos membros do Ministério Público na esfera judicial e na extrajudicial.

Passa-se, a seguir, para a análise da ACP, para a qual o Ministério Público recebeu legitimação da própria Constituição para agir na defesa dos interesses difusos e coletivos.

3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO PRÁTICA EMANCIPATÓRIA

As ações civis públicas, propostas pelo MPT, constituem elemento nuclear da presente dissertação, que busca, exatamente, analisar a gestão participativa na destinação dos recursos advindos de condenações dessas ações na Justiça do Trabalho. Assim, é crucial que se possa identificar os fundamentos desse mecanismo processual de natureza constitucional que possibilita que pessoas e/ou grupos invisíveis possam apresentar e ter apreciadas suas demandas pelo Poder Judiciário.

A ACP é um dos mais eficazes meios de acesso ao Poder Judiciário, notadamente o Trabalhista, considerada a fragilidade das relações de trabalho e, pela característica intrínseca de subordinação do trabalhador nos contratos de emprego, acrescida da possibilidade sempre presente de despendida arbitrária ou injustificada do trabalhador. Agrega-se a tudo isso o constante temor do desemprego que assombra os trabalhadores de todas as categorias profissionais, independentemente da qualificação.

É, portanto, mediante a articulação da ACP, que o Ministério Público, no âmbito jurisdicional trabalhista, cumpre uma de suas mais nobres missões constitucionais a de defender e de proteger os direitos e as garantias constitucional e legalmente assegurados à sociedade e, em particular, aos trabalhadores.

3.1 O STATUS CONSTITUCIONAL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: COMUNIDADE E COLETIVIDADE COMO TITULARES DE DIREITO

O primeiro texto legal a mencionar a expressão “ação civil pública” foi a Lei Complementar 40/1981 (BRASIL, 1981) que concedeu exclusividade ao Ministério Público para sua propositura. A seguir, a Lei da Ação Civil Pública (LACP), 7.347/1985 alargou os legitimados da ACP para inclusão da União, dos Estados, dos Municípios, das autarquias, das empresas públicas, das fundações, das sociedades de economia mista e das associações para postularem reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A finalidade da ACP é

[...] promover a defesa judicial, porquanto a ação civil pública é concebida sob a perspectiva da função promocional do Estado contemporâneo, que cria novas técnicas de encorajamento para que sejam defendidos, os interesses sociais, proporcionando-lhes adequada tutela jurisdicional. (LEITE, 2019, p. 1805)

Em outra vértice, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) denominou de ação coletiva a ação destinada à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos Lei n. 8.078/1990 (BRASIL, 1990). Não obstante, os antagonismos doutrinários e as nomeações normativas de ação civil pública ou ação coletiva, tem-se quanto à nomenclatura das ações,

Conforme ensina a melhor doutrina, a nomeação das ações é algo ultrapassado, condizente com uma época imanentista do Direito, na qual não se conseguia distinguir o direito material de direito processual. Portanto, dividir o chamado 'processo coletivo' em diferentes espécies de ações e entendê-las como espécies de ações coletivas tem como objetivo apenas uma melhor organização didática, em especial no tocante à indicação de importantes diferenças procedimentais existentes entre eles. (NEVES, 2020, p. 416)

A ACP não difere ontologicamente da ação civil coletiva, ambas buscam tutelar direitos e interesses difusos e coletivos “[...] tendo por objeto ressarcir as vítimas dos danos sofridos que têm origem comum” (SCHIAVI, 2018, p. 1522-1523).

O que parece importante é ter-se presente que as ações coletivas emergiram no contexto de uma realidade material não coincidente com o universo dominado pela figura central do direito subjetivo e engendraram uma temática com peculiaridades inteiramente diferentes, daquela em que se assenta o processo tradicional, de caráter individual. (ALVIM, 2001 p. 20)

O Código de Processo Civil (CPC) de 2015 albergou, em seu texto, os valores constitucionais (art. 1º) e os princípios da dignidade da pessoa humana e do bem comum, mas é silente quanto à ação civil pública ou à ação coletiva, as quais estão contidas em leis esparsas como: o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a lei que institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos das pessoas com deficiência, a lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Biossegurança, dentre outras. (SANTOS, 2018, p. 15)

No plano do direito constitucional, a ACP tem natureza jurídica de garantia constitucional processual específica, pois, inscrita na Constituição de 1988, dentre as funções tipificadas do Ministério Público, “[...] para a proteção do patrimônio público e

social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III) (BRASIL, 1988). A ACP, além de receber *status* constitucional, foi guindada à categoria de garantia fundamental em razão de seu objeto material composto dos direitos e dos interesses difusos e coletivos.

Direitos fundamentais, em sentido material, são aqueles que, apesar de se encontrarem fora do catálogo, por seu conteúdo e por sua importância, podem ser equiparados aos direitos formalmente (e materialmente) fundamentais. (SARLET, 2007, p. 95)

Da regra constitucional do art. 129, III, transcrita no parágrafo anterior, também sobressaem dois princípios relacionados com à ACP: “o princípio da não taxatividade de seu objeto material”, ao mencionar outros interesses difusos e coletivos, e “o princípio da legitimidade ativa coletiva concorrente ou pluralista” (ALMEIDA, 2016, p, 366), porque a legitimidade do Ministério Público não impede a articulação da ação civil pública por terceiros legitimados. Quanto a não taxatividade,

Em outras palavras, o Ministério público poderá se valer não apenas das ações nominadas, como também de qualquer tipo de ação, mesmo inominadas para buscar a proteção dos direitos humanos fundamentais, ou direitos da cidadania em relação ao seu público-alvo, que é a sociedade brasileira. (SANTOS, 2018, p. 24)

O direito coletivo brasileiro também possui natureza jurídica de direito constitucional fundamental por estar inserido no sistema jurídico ao lado do direito individual, como se extrai do Título II, Capítulo I da CF/88 (BRASIL, 1988). Por conseguinte, como princípio irradiador, sua interpretação e seu âmbito de incidência formal e material não podem ser restritivos, pois:

Apesar da autonomia metodológica e principiológica do Direito Coletivo brasileiro, não se sustenta que o Direito Coletivo brasileiro seja um novo ramo do Direito; como não se sustenta que o Direito Individual, que compõe a outra dimensão da *summa divisio* constitucionalizada no País, seja um outro ramo do Direito. Na verdade, o Direito Coletivo e o Direito Individual formam a *summa divisio* consagrada na Constituição Federativa do Brasil de 1988. (ALMEIDA, 2016, p. 392)

A ACP constitui também um instrumento de realização do direito fundamental constitucional de acesso à justiça de forma ampliada, ao proporcionar a participação do cidadão na busca da tutela dos interesses difusos e coletivos, ainda que o faça

indiretamente por intermédio dos legitimados, o que revela uma faceta da democracia participativa.

De outra parte, a ação também é uma garantia para a participação do cidadão na reivindicação dos direitos difusos e coletivos e na gestão da coisa pública. A ação nessa perspectiva, é ligada à ideia de democracia participativa, sendo indispensável o incremento da participação direta do povo no poder e para realização de direitos imprescindíveis para a justa organização da sociedade. (MARINONI, 2018, p. 394)

Os interesses ou os direitos tutelados pela ACP pelo microssistema coletivo foram disciplinados e conceituados no parágrafo único, art. 8,1 do CDC (BRASIL, 1990): direito difuso, direito coletivo, direitos individuais homogêneos e direitos individuais indisponíveis. Sobretudo, é preciso esclarecer que, apesar de alguns autores apontarem diferenças entre direitos e interesses, neste estudo, as expressões são utilizadas como sinônimas, em consonância com o CDC.

O CDC brasileiro preferiu, para fins práticos, evitar polêmicas que pudessem prejudicar a tutela dos interesses e direitos massificados, utilizar na conceituação legal tripartite sobre esses direitos (parágrafo único do art. 81), as duas expressões conjuntamente (interesses e direitos) [...]. (ALMEIDA, 2016, p. 368)

Em outro foco, Carlos Henrique Bezerra Leite (2001, p. 46) afirma que a clássica distinção entre direito e interesse passa a ser irrelevante quando diz respeito aos direitos metaindividuais, pois estes precisam de tutelas diferenciadas para a proteção de grupos imprecisos de pessoas, mas que se encontram em situação de fato e juridicamente idênticas. No mesmo tom, explana Arruda Alvim (2001, p. 26),

A nós parece que a utilização conjunta de 'interesses e direitos' deve-se, em parte, a própria indeterminação conceitual nítida, e, de outra parte, ao objetivo de que se aumente o rol dos bens juridicamente protegíveis, ainda que de 'interesses' sejam denominados e mesmo que essa proteção seja exercida por outrem que não o seu titular. E isto é assim, justamente porque, há uma série imensa de 'interesses', para os quais, a defesa individual é praticamente inviável.

Mas, é preciso distinguir os direitos e os interesses individuais homogêneos dos meramente individuais. O traço distintivo encontra-se em virtude da origem comum, isto é, um fato jurídico que atinge diversos indivíduos concomitantemente e que os coloca em situação assemelhada. Portanto, em essência, são direitos e interesses

individuais, que adquirem aptidão coletiva pela forma processual pela qual podem ser articulados, dada à homogeneidade decorrente da origem comum.

Na esfera de tutela coletiva, os interesses individuais homogêneos constituem os interesses individuais com titulares determinados, disponíveis ou indisponíveis e de fruição singular, mas decorrentes de uma origem comum, que lhes concede homogeneidade e possibilita o seu tratamento conjunto e uniforme, sem que, por tal fato, percam a nota da sua individualidade. (SANTOS, 2012, p. 80)

O CDC, no art. 81, parágrafo único, I, define que “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. O conceito traçado, portanto, pelo CDC para direitos e interesses difusos é composto por quatro elementos: ser transindividuais, ter natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e de estarem ligadas por circunstâncias de fato.

O primeiro elemento, a transindividualidade, diz respeito ao caráter subjetivo amplo dos direitos ou interesses difusos, cujo titular é a coletividade.

Afirmar que o direito difuso é transindividual é determinar a espécie de direito pelo seu aspecto subjetivo, qual seja, o seu titular. O direito transindividual é também chamado de metaindividual ou supraindividual, é aquele que não tem como titular um indivíduo. [...] No caso específico do direito difuso, o titular é a coletividade, representada por sujeitos indeterminados e indetermináveis. (NEVES, 2020, p. 419)

A natureza indivisível do direito difuso é o seu segundo elemento e concerne ao objeto, ou seja, a indivisibilidade ou não do direito material, entendida a indivisibilidade como a de um direito que não pode ser fracionado entre os membros que compõe a coletividade. Neste sentido, “[...] havendo uma violação ao direito difuso, todos suportarão por igual a violação, o mesmo ocorrendo com a tutela jurisdicional, que uma vez obtida aproveitará a todos indistintamente” (NEVES, 2020, p. 419).

O CDC, ao dizer que a titularidade dos direitos difusos é de pessoas indeterminadas, comete um equívoco, no entender de Daniel Neves (2020), que explica o motivo de sua assertiva, com a qual se expressa nossa concordância, porque a titularidade dos direitos difusos pertence à comunidade, esta, sim, é composta por sujeitos indeterminados e indetermináveis.

Na realidade, os titulares não são sujeitos indeterminados, mas sim a coletividade. Essa coletividade naturalmente, é formada por pessoas humanas, mas o direito difuso não as considera como indivíduos, mas tão somente como sujeitos que compõe a coletividade, como integrante desta. (NEVES, 2020, p. 420)

Por último, na acepção legal do interesse ou direito difuso, tem-se que “[...] é a circunstância de estarem todos os sujeitos que compõem a coletividade ligados por uma situação de fato, sendo dispensável que, entre eles, exista qualquer relação jurídica” (NEVES, 2020, p. 420). O exemplo clássico são as vítimas de propaganda enganosa, pois o direito difuso está exatamente na circunstância de estarem todos os sujeitos que integram a comunidade ligados por uma situação de fato, qual seja, a campanha publicitária.

No campo do direito do trabalho, de forma ilustrativa, podemos dizer que os direitos difusos se relacionam aos interesses ou direitos de terceira dimensão de direitos humanos fundamentais, relacionados ao meio ambiente do trabalho, às regras de segurança, medicina e higiene no trabalho, que o trabalhador possui pela simples razão de ter nascido na condição de pessoa humana, sendo que tais direitos protegem os presentes e futuras gerações. (SANTOS, 2018, p. 106)

O conceito grafado, no art. 81, parágrafo único, II, do CDC (1990) de “interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;” nos mesmos moldes dos difusos, é composto por quatro elementos: ser transindividuais, de ter natureza indivisível, de que sejam titularidade grupo, categoria ou classe de pessoas e que se encontrem coligadas por uma relação jurídica base.

O elemento, primeiro, a transindividualidade, no conceito legal dos direitos e interesses coletivos, é coincidente com os difusos e justamente por essa característica comum, ambos são considerados essencialmente coletivos. Apesar disso, “Há [...] uma diferença. Enquanto no direito difuso o titular do direito é a coletividade, no direito coletivo é uma comunidade determinada por um grupo, classe ou categoria de pessoas”. (NEVES, 2020, p. 421).

A natureza indivisível, o segundo elemento, do interesse ou do direito coletivo é idêntica ao difuso. Ambos comungam a característica de direitos que não podem ser divididos pelos sujeitos que integram a coletividade. Assim, “Como ocorre no direito difuso, também, no direito coletivo, todos os indivíduos que compõem a titularidade do direito – grupo, classe ou categoria de pessoas – suportam uniformemente todos os efeitos que atinjam o direito material” (NEVES, 2020, p. 421).

O terceiro elemento é o pertinente à titularidade dos interesses e direitos coletivos. O CDC evidencia que é do grupo, categoria ou classe de pessoas. Portanto, não são os sujeitos ou pessoas (físicas ou jurídicas), individualmente considerados os titulares do direito coletivo, mas do grupo, da categoria ou da classe de pessoas, da qual o indivíduo faça parte. É, portanto, “Essa limitação do direito coletivo a sujeitos que componham uma determinada comunidade leva a doutrina a corretamente afirmar que esses sujeitos são indeterminados, mais determináveis”. (NEVES, 2020, p. 421)

Por fim, o quarto elemento contido do CDC, caracterizador do interesse ou do direito coletivo, é ser indispensável à existência de uma relação jurídica base. Esta relação deve ser preexistente à lesão do direito do grupo, categoria ou classe de pessoas. “Significa que o direito coletivo depende de uma relação jurídica que reúna os sujeitos em um grupo, classe ou categoria antes de qualquer violação ou ameaça de violação a um direito indivisível dessa comunidade” (NEVES, 2020, p. 422). No campo laboral:

Como direitos coletivos, de acordo com a definição, pressupõe-se um grupo ou classe de pessoas, ou trabalhadores, ligados entre si, (por um contrato de trabalho). Nessa hipótese, poderemos aventar a possibilidade de existência de direitos coletivos a todos os trabalhadores de determinada empresa, como, por exemplo, os adicionais de insalubridade, de periculosidade, ou demais verbas próprias deste tipo de relação jurídica. (SANTOS, 2018, p. 107)

O art. 81, parágrafo único, III, do CDC (1990), define “interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”. A situação comum é o traço característico dos direitos e interesses difusos e dos individuais homogêneos, sem que haja necessidade exigência qualquer relação jurídica pré-existente entre o causador do dano e os titulares. “Aqui se revela a existência de direitos subjetivos e, portanto, de caráter individual, submetidos, no entanto, pelo

Código de Proteção e Defesa do Consumidor, a um ‘tratamento’ ou a uma disciplina coletiva” (ALVIM, 2001 p. 20).

A divisibilidade dos interesses ou dos direitos individuais homogêneos o diferencia dos direitos difusos e coletivos, na medida em que aqueles pertencem a pessoas determinadas e determináveis. Na prática, há a possibilidade de acumulação de pedidos de natureza diversa numa mesma ação.

Constata-se ainda apenas em face do pedido concreto seja possível distinguir o tipo de interesse que se pretende proteger, porquanto de uma mesma relação fática ou jurídica podem nascer direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. (RIBEIRO, 2017, p. 73)

Há de ser reforçado que o MPT detém legitimidade ativa para defender todos os direitos e interesses metaindividuais (difusos e coletivos), inclusive os individuais homogêneos trabalhistas, em sede de ACP, considerado que estes últimos são também direitos sociais, como se pode depreender da Constituição de 1988 (arts. 6º, 7º, 127 e 129 III e IX) e do posicionamento do TST. (LEITE, 2019, p. 1814)

Pontuou-se que a ACP tem natureza jurídica constitucional processual fundamental e que o CDC ampliou os legitimados para sua propositura e, ao definir os interesses e os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, não fez a clássica distinção entre direitos e interesses com o objetivo de maximizar a proteção dos atingidos, enfim da coletividade.

3.2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A PRESERVAÇÃO DOS PATAMARES MÍNIMOS HUMANIZANTES DO TRABALHO E DA VIDA DECENTE

Os princípios que informam os direitos humanos, enquanto postulados básicos dos sistemas jurídicos contemporâneos, cujo valor fonte é a dignidade do ser humano, constituem pressupostos indispensáveis para a construção normativa e referência do pensamento jurídico e político da ciência do direito, ainda mais quando se trata de direitos sociais, como é o caso do direito do trabalho:

O princípio da proteção, à luz do Direito do Trabalho, informa a necessidade de esse ramo jurídico estruturar, através de seu complexo normativo, uma

teia de proteção à parte hipossuficiente da relação de emprego (o empregado e, por determinação constitucional, o trabalhador avulso) de modo a atenuar, no plano jurídico, o desequilíbrio fático de poder inerente às partes contratantes, além de promover melhores condições de pactuação da força de trabalho. (DELGADO, 2011, p. 68).

O direito do trabalho, ademais, para Cleber Lúcio de Almeida possui uma finalidade específica, qual seja,

“...a tutela e promoção da dignidade humana daqueles que dependem da alienação da sua força de trabalho para atender às suas necessidades próprias e familiares, e duas funções principais, quais sejam, a realização da justiça social, por meio da distribuição, o mais equitativa possível, da riqueza e a construção da democracia, diante de sua atuação na criação das condições jurídicas para a ação coletiva dos trabalhadores, notadamente por meio do reconhecimento da liberdade de associação, e das condições materiais mínimas necessárias para a participação dos trabalhadores na tomada de decisões de política econômica e social. (2015, p. 5).

No âmbito da Justiça do Trabalho, a ACP, em razão da delimitação de sua matéria ou objeto, constitui poderoso e eficiente instrumento de materialização do princípio da proteção da dignidade humana e do próprio direito do trabalho:

[...] porquanto a lesão jurídica trabalhista muita vez ultrapassa a fronteira dos interesses meramente subjetivos dos trabalhadores e empregadores, para assumir contornos nitidamente social, portanto, interesses de toda a coletividade. (LEITE, 1996, p. 62)

O MPT possui legitimidade constitucional e infraconstitucional para atuar, sobretudo, por meio da ACP em causas metaindividuais envolventes de relação de trabalho, seja no âmbito dos interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos. Essa legitimação do MPT ocasionou um efetivo elastecimento do direito de acesso do trabalhador à justiça e, portanto, um significativo avanço na ampliação da tutela dos direitos dos trabalhadores.

O fato é que a Justiça do Trabalho sempre foi taxada de Justiça dos desempregados, pois os trabalhadores, com justo receio de demissão, só procuram qualquer tipo de reparação judicial depois do rompimento do vínculo empregatício e, portanto, quando já perpetrada pelo empregador a lesão aos seus direitos.

A ação civil pública, pela primeira vez, possibilitou a reversão dessa lógica absurda e cruel, já que possibilitou, com pedidos de cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer, a tutela dos direitos sociais de trabalhadores ainda empregados, sem contar que também ampliou, de fato,

a competência da Justiça do Trabalho para as questões envolvendo futuros empregados ou trabalhadores em potencial. (LOPES, 2005, p. 187)

À luz do que foi exposto, é nítido que o aparato regulatório em torno da ACP se justifica, notadamente na esfera do direito laboral, por constituir uma das mais importantes ferramentas judiciais para proteção dos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores, de realização do direito de acesso à justiça e de racionalização das ações judiciais trabalhistas.

Esse seu novo perfil leva em conta não apenas a “reparação”, mas acima de tudo a ‘proteção’ daqueles importantes interesses (CF, art. 129, III). O vocábulo ‘proteção’ tem significado amplo, nele se compreendendo a prevenção e a reparação, como o fez, de forma explícita, o art. 25, IV, a, da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n. 8.625/93 – ou simplesmente LONMP). (LEITE, 2018, p. 363)

Carlos Henrique Bezerra Leite (2005, p. 3) enumera os motivos pelos quais se deve sempre dar prioridade a ACP, em vez das reclamações individuais, tais como: prestigia-se a economia e a celeridade processuais; ameniza algumas barreiras psicológicas e técnicas; desencoraja condutas sociais indesejáveis; estimula a solidariedade e o acesso universal a uma ordem justa.

O primeiro motivo é que a ACP, ao permitir a aglutinação de diversos litígios numa única demanda, materializa os princípios da economia e da celeridade processuais e acrescenta-se do princípio constitucional da duração razoável do processo. A propositura de várias reclamações individuais com origem de fato comum só faz crescer o número de processos na Justiça do Trabalho e, o pior, podem obter, muitas vezes, resultados, completamente díspares, o que faz aumentar a insegurança jurídica ou a sensação de injustiça:

Assim, embora o número de pessoas atingidas não seja elemento caracterizador de direitos homogêneos, mas apenas a causa de pedir, apenas quando o aspecto coletivo se sobressai sobre o individual, é justificável a utilização do processo coletivo, conquanto tais direitos foram concebidos para que a segurança jurídica fosse preservada. (RIBEIRO, 2017, p. 68)

O segundo motivo é que a ACP ameniza algumas barreiras psicológicas e técnicas que impedem ou dificultam o acesso judicial da parte fraca nas demandas e, com isso, potencializa o princípio processual da paridade de armas. Decerto, os legitimados ao

ajuizamento da ACP possuem melhores condições materiais para a defesa das pretensões postas em Juízo do que um trabalhador isoladamente. O MPT conta, inclusive, com a possibilidade legal de instaurar o inquérito civil para apuração dos fatos e reunião de provas, com a oitiva do empregador e dos trabalhadores atingidos.

Podemos conceituar o inquérito civil com um procedimento administrativo, de índole constitucional, de natureza pré-processual e inquisitiva, formal, de instauração não obrigatória, com a finalidade de auxiliar na identificação da autoria e materialidade de delitos transindividuais, de modo a auxiliar na formação do convencimento do membro do *Parquet* e a fundamentar seus vários modos de atuação. (SANTOS, 2018, p. 42-43)

Outra faceta primordial da ACP é a de que não há necessidade de identificar o trabalhador atingido, desse modo o livra de perseguições, impessoaliza a demanda e, portanto, confere ao hipossuficiente, também neste aspecto, paridade de forças no embate judicial. Ademais, a ACP tem o condão de promover a inclusão dos destinatários dos direitos postulados sem distinções, pois todos os que se encontram na mesma situação fática obtêm idêntico proveito com a demanda coletiva. Ao promover a defesa dos trabalhadores indistintamente considerados,

[...] a ação civil pública é concebida sob a perspectiva da função promocional do Estado contemporâneo, que cria novas técnicas de encorajamento para que sejam defendidos os interesses sociais, propiciando-lhes adequada tutela jurisdicional. (LEITE, 2018, p. 362)

O terceiro motivo é que a ACP, ao permitir a condenação de multas e de indenizações elevadas, desestimula condutas sociais indesejáveis como a de empregadores que, reiteradamente, descumprem o estatuto trabalhista mínimo, como a dos exploradores do trabalho análogo ao de escravo e daqueles que insistem em utilizar o trabalho infantil para maximizarem seus lucros e, assim, roubam a infância das crianças, causam traumas, aumentam os riscos de acidentes de trabalhos, além de privarem crianças e adolescentes de frequência regular à escola e do direito de brincar, com isso, num ciclo vicioso geram mais trabalhadores, que adultos, se submetem a condições degradantes de trabalho. A ACP, manejada pelo MPT, ao proteger principalmente os trabalhadores em situação de vulnerabilidade, rearranja o direito humano e fundamental ao trabalho, pois,

[...] articula-se com os direitos sociais e com os direitos dos trabalhadores, com a ausência de qualquer discriminação nas relações de trabalho

(inclusive, quanto a trabalho manual, intelectual, material e não material), com os direitos sindicais (sinaliza também para a possibilidade de auto-organização dos trabalhadores) além de repelir os trabalhos forçado e infantil. Um dos seus campos prioritários, são os grupos de trabalhadores vulneráveis. (FONSECA, 2019, p. 425)

O último motivo é que a ACP estimula a criação de uma nova mentalidade ao promover a solidariedade e o acesso universal ao processo judicial. A ACP cumpre, ainda, com os objetivos fundamentais da República de promoção do bem comum e com a correção das desigualdades sociais. Conquanto o CPC de 2015 não tenha regulado a ACP, reconheceu sua importância social e jurídica ao incluir, dentre os deveres do juiz que dirige o processo (art. 139, X) o de oficiar ao Ministério Público, à Defensoria Pública e, se possível, a outros legitimados quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, para que, se for o caso, seja promovida a propositura da ação coletiva. O atual CPC está em perfeita consonância com o art. 7º da LACP, ao prever que, “Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.” (BRASIL, 1985).

Em virtude da ACP, patrocinada pelo MPT ou pelos sindicatos representativos das categorias profissionais, a Justiça do Trabalho vem, a cada dia, se consolidando como uma Justiça da cidadania, deixando de se limitar a apreciar somente os dissídios individuais para a cobrança de verbas rescisórias e horas extras, que também são importantes, mas não exaurem seu papel, principalmente, porque a ACP não tem natureza meramente processual, mas de direito constitucional de acesso ao judiciário trabalhista.

Apesar de algumas resistências ainda pontuais, é justo reconhecer que a tutela dos interesses coletivos e difusos na Justiça do Trabalho evoluiu significativamente em curto período de tempo. Ainda há muito que se fazer, mas a magistratura trabalhista percebeu a importância da ação civil pública e do Ministério Público na consolidação da democracia, da cidadania e dos direitos fundamentais. (LOPES, 2005, p. 188).

A ACP, para além de instrumentalizar a preservação dos patamares mínimos dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, fixados na Constituição de 1988, pode e deve ser articulada para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, muitos dos quais também estão inscritos na vigente Constituição,

inclusive, como fundamentos, objetivos e princípios da República, tais como: os valores sociais do trabalho, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e a prevalência dos direitos humanos. Nessa direção, deve ser o objeto de promoção pela ACP a observância do trabalho decente, cujo conceito, elaborado pela OIT, em 1999, na 87ª Conferência em Genebra está contida na Agenda Nacional do Trabalho:

O Trabalho Decente é uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. Entende-se por Trabalho Decente um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna. (BRASIL, OIT, 2022).

Para a OIT, a noção de trabalho decente se apoia em quatro pilares estratégicos. O primeiro é o respeito às normas internacionais do trabalho, em especial dos princípios e direitos fundamentais do trabalho como: a liberdade sindical, o reconhecimento do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado, a abolição do trabalho infantil e a eliminação de todos os tipos de discriminação em matéria de emprego e ocupação. O segundo, o terceiro e o quarto pilares são, respectivamente, a promoção do emprego de qualidade, a extensão da proteção social e o diálogo social. (OIT, 2022)

A concepção de trabalho decente estende-se a todas as formas de trabalho, seja formal ou informal, e alinha-se aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos, em 2015, pela Organização das Nações Unidas (ONU), na Agenda 2030. A ODS 8 preconiza “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (ONU, 2015). No Brasil, o trabalho decente é uma realidade apenas normativa para uma parcela significativa de trabalhadores:

É que, materialmente, substancialmente, ainda há categorias e grupos inteiros à margem da proteção das normas jurídicas. Este é um país que discrimina e exclui; em que tolera a falta de liberdade no trabalho; em que o trabalho de crianças e adolescentes é uma realidade; em que não há uma política consistente de criação de postos de trabalho e de oportunidades; e em que as condições de trabalho ainda são precárias. (BRITO FILHO, 2011, p. 66).

No panorama internacional, o trabalho decente tem por pressuposto básico o respeito à dignidade da pessoa humana, devendo ser compreendido na perspectiva institucional, como conjunto de normas e de ações que garantem ao trabalhador encontrar meios de subsistência sem aviltar sua dignidade e, na esfera pessoal, deve ser um trabalho livre, igual e com direitos mínimos assegurados. As relações de trabalho não podem ser precarizadas e a ACP se insere no esforço da manutenção do trabalho digno e das conquistas normativas.

Destaca-se, ainda, que toda a situação de miséria, provocada pelo afastamento da dignidade nas relações de trabalho, é profundamente instável, também do ponto de vista econômico. A precarização das relações de trabalho, portanto, ainda que provoque aumento de lucros ao empresário, provoca uma instabilidade social na qual o empresário é a primeira vítima; a segunda, toda a sociedade e, de forma mais abrangente e complementar, todo o globo. (MAIOR, 2000, p. 259)

A ACP adquire, nessa contextualização, uma feição voltada para a realização da cidadania, na garantia dos direitos humanos e fundamentais e contribui, assim, para a construção da justiça social, de uma sociedade mais igualitária e solidária. É desse ponto de vista que se pode vislumbrar a ACP como uma prática emancipatória na perspectiva das epistemologias do sul que Boaventura Santos chama de “[...] sociologia das ausências, ou seja, transformar sujeitos ausentes em sujeitos presentes como condição imprescindível para identificar e validar conhecimentos que podem contribuir para reinventar a emancipação e a libertação sociais” (SANTOS, 2019, p. 19). A sociologia das ausências:

Identifica as formas e os meios pelos quais a linha abissal produz a não-existência, a invisibilidade radical e a irrelevância [...] Hoje, a sociologia das ausências é a pesquisa sobre os modos como o colonialismo, sob a forma de colonialismo do poder, de conhecimento e de ser, funciona em conjunto com o capitalismo e o patriarcado a fim de produzir exclusões abissais, ou seja, a fim de tornar certos grupos de pessoas e formas de vida não existentes, invisíveis, radicalmente inferiores ou radicalmente perigosos, em suma, descartáveis ou ameaçadores. (SANTOS, 2019, p. 49-50)

Essa reinvenção para a emancipação e a libertação social passa pela compreensão de como, desde o século XVII, as sociedades ocidentais têm privilegiado epistemológica e sociologicamente a forma de conhecimento que foi designada por ciência moderna. A partir de então, o debate centrou-se nos fundamentos da validade

do conhecimento científico, nos processos de sua produção e nos impactos da sua aplicação:

O que distingue o debate moderno sobre o conhecimento dos debates anteriores é o fato de que a ciência moderna ter assumido a sua inserção no mundo mais profundamente do que qualquer outra forma de conhecimento anterior ou contemporânea: propôs-se não apenas compreender o mundo ou explicá-lo, mas também transformá-lo. Contudo, paradoxalmente, para maximizar a sua capacidade de transformar o mundo, pretendeu-se imune às transformações do mundo. (SANTOS, 2004, p. 18)

O potencial de renovação epistemológica atribuído às ciências sociais e à ciência jurídica e sua dogmática se inserem nesse contexto, não poderá ser realizado enquanto dominar nelas a perspectiva hegemônica, caracterizada pela abstração de outros conhecimentos e saberes.

Hoje, a sociologia das ausências é a pesquisa sobre os modos como o colonialismo, sob a forma de colonialismo do poder, de conhecimento e de ser, funciona em conjunto com o capitalismo e o patriarcado a fim de produzir exclusões abissais, ou seja, a fim de tornar certos grupos de pessoas e formas de vida social não existentes, invisíveis, radicalmente inferiores ou radicalmente perigosos, em suma descartáveis ou ameaçadores (SANTOS, 2019, p. 49-50).

É preciso pensar em desconstruir a ideia de que processo judicial é de conhecimento e participação apenas do advogado, do Ministério Público e do juiz, com a consequente exclusão de todo o “resto”. Essa lógica é resquício de um modelo de racionalidade que preside a ciência moderna, estendeu-se às ciências sociais e as ciências jurídicas não ficaram imunes, o que refletiu num judiciário exclusivo dos doutos.

Sendo um modelo global, a nova racionalidade científica é também um modelo totalitário, na medida que nega o caráter racional a todas as formas de conhecimento que se não pauta pelos seus princípios epistemológicos e pelas suas regras metodológicas. É esta a sua característica fundamental e a que melhor simboliza a ruptura do novo paradigma científico com os que o precedem. (SANTOS, 2010, p. 21).

É desafiador e necessário, portanto, aprofundar o debate entre qual é a relação entre o conhecimento científico e a realidade que ele pretende conhecer e a interação dos cientistas com o resto da sociedade nos processos de decisão.

Os diferentes espaços de práticas sociais que estruturam a vida social são igualmente espaços de produção de poderes, de direitos e de formas de conhecimento que não podem ser reduzidos, respectivamente, ao poder estatal e ao direito estatal, nem ao conhecimento científico ou formal sancionado por instituições científicas ou académicas. (NUNES, 2004, p. 63)

Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 94) observa que “[...] a experiência social em todo mundo é muito mais ampla e variada do que a tradição científica ou filosófica ocidental conhece e considera importante”. Esta riqueza social está sendo desperdiçada. Para combater o desperdício da experiência, para tornar visíveis as iniciativas e os movimentos alternativos, de pouco serve a ciência social como a conhecemos, visto que,

No fim das contas, essa ciência é responsável por esconder ou desacreditar alternativas. Para combater o desperdício da experiência social, não basta propor um outro tipo de ciência social. Mais do que isso, é necessário propor um modelo diferente de racionalidade. Sem uma crítica do modelo de racionalidade ocidental dominante pelo menos durante os últimos duzentos anos, todas as propostas apresentadas pela nova análise social, por mais alternativas que se julguem, tenderão a reproduzir o mesmo efeito de ocultação e descrédito. (SANTOS, 2010, p. 94)

Um olhar emancipado para as ações civis públicas permite a possibilidade de caminhos novos, emergência de novas formas de interação, numa abordagem dialógica com os trabalhadores, hoje invisíveis, no processo judicial, na perspectiva de uma diferente racionalidade, ao transformar ausências em presenças.

O objectivo da sociologia das ausências é transformar objectos impossíveis em possíveis e com base neles transformas as ausências em presenças [...] A sociologia das ausências visa identificar o âmbito dessa subtracção de modo a que as experiências produzidas como ausentes sejam libertadas dessas relações de produção e, por essa via, se tornem presentes. (SANTOS, 2010, p. 102-104).

Em contraste com a sociologia das ausências que se dedica à negatividade das exclusões, no sentido em que sublinha e denuncia a supressão da realidade social, Boaventura de Sousa Santos aponta para a sociologia das emergências que visa converter a paisagem de supressão num vasto campo de experiência social, intensa rica e renovadora. A sociologia das emergências dedica-se à positividade dessas exclusões, “[...] considerando as vítimas de exclusão no processo de rejeição da condição de vítimas, tornando-se pessoas resistentes que praticam formas de ser e de conhecer na sua luta contra a dominação” (SANTOS, 2019, p. 53). Em suma:

[...] o conceito de sociologia das ausências alia duas realidades aparentemente incompatíveis, ou seja, estudar na realidade social o que parece aí não existir. De igual modo, o conceito de sociologia das emergências com o estudo daquilo que ainda não é realidade, ou que é realidade apenas em potência. (SANTOS, 2019, p. 189)

A sociologia das emergências é a investigação das alternativas que cabem no horizonte das possibilidades concretas, move-se no campo das expectativas sociais e implica a valorização simbólica, analítica e política de formas de ser e de saberes. A sociologia das ausências opera substituindo monoculturas por ecologias de saberes e de combate ao desperdício da experiência da riqueza social. Para esclarecer, Santos relata que o conceito de ecologia de saberes:

[...] imagina relações entre conhecimentos que, à luz das teorias de sistemas convencionais, seriam possíveis apenas entre elementos da mesma totalidade; por contraste, a ecologia de saberes imagina-os como conhecimentos autônomos envolvidos em processos de fusão ou hibridização. (SANTOS, 2019, p. 190)

Estabeleceu-se que a feição da ACP se constitui em uma prática emancipatória, porque, voltada para a realização da cidadania, facilita a participação do cidadão, contribui para a construção da justiça social e de uma sociedade mais igualitária. Sob a concepção da sociologia das ausências, a ACP transforma sujeitos ausentes em sujeitos presentes, pois se move no campo das experiências sociais e essa integração pode possibilitar a identificação e a validação de conhecimentos diversos dos que foram privilegiados pela ciência moderna, sendo certo que as contribuições de outros saberes são essenciais para reinventar a emancipação e a libertação sociais.

Situou-se, ainda, a ACP como instrumento constitucional e infraconstitucional essencial para preservação dos patamares humanizantes contidos na Constituição de 1988 e, para a promoção da dignidade humana, do trabalho e da vida decente, previstos em compromissos internacionais. Além de ampliar o acesso do cidadão à Justiça, em particular dos trabalhadores, a ACP fomenta o respeito à normatividade, inibindo condutas e práticas lesivas ao impor, aos infratores, multas e indenizações.

Passaremos, no item seguinte, a discorrer acerca da interligação entre o MPT e os titulares dos direitos ofendidos, sob a óptica de que, no Estado Democrático de Direito,

o diálogo, a participação, a integração e o respeito aos diversos saberes são a pedra de toque da democracia e que cabe, especialmente, ao MPT como detentor de parcela de autoridade Estatal a incumbência constitucional da defesa do regime democrático e dos seus elementos constitutivos.

3.3 O SUJEITO DO DIREITO E O LEGITIMADO DA ACP: UMA IMPERIOSA INTEGRAÇÃO

O Estado Democrático de Direito traz, em seu bojo, um *plus* normativo, um conteúdo utópico de transformação da realidade, com realce na integração da sociedade e, portanto, o Estado deve passar a agir para criar alternativas como fomentador da participação pública.

Enquanto uma nova epistemologia, a utopia recusa o fechamento do horizonte de expectativas e de possibilidades e cria alternativas; enquanto nova psicologia, a utopia recusa a subjetividade do conformismo e cria a vontade de lutar por alternativas. A nova epistemologia e a nova psicologia anunciadas pela utopia residem na arqueologia virtual do presente. Entendo essa arqueologia em sentido literal, pois encara o presente como campo de escavações. Mas entendo-a também no sentido virtual, pois seu objetivo é escavar apenas onde, nada foi realizado e descobrir o porquê, ou seja, por que razão as alternativas deixaram de o ser. (SANTOS, 2000, p. 333)

No Estado Democrático de Direito, o democrático, ao qualificar o Estado, faz irradiar os valores da participação democrática sobre todos os seus elementos constitutivos e das instituições que o compõem. Nele há um propósito solidário que inclui solucionar os problemas da vida individual e coletiva, para superar as desigualdades e o *déficit* de participação do cidadão na atividade estatal. Nesse horizonte, Estado e sociedade unem-se em direção a uma ética de tutela material do princípio da dignidade da pessoa humana, com o propósito de cumprir o projeto constitucional de uma sociedade mais justa, solidária e compromissada com a erradicação da pobreza.

O Estado Democrático de Direito é por essência um agente de transformação social, tendo por função precípua a concretização dos direitos fundamentais previstos em sede constitucional. A seu turno, ao inserir a pessoa como valor maior, fim e fundamento do ordenamento jurídico, a dignidade humana se anuncia como seu elemento estruturante, verdadeiro manancial de direitos fundamentais, podendo ser esmiuçada na incondicional proteção da integridade psicofísica da pessoa, bem como em sua liberdade, igualdade e solidariedade perante os demais membros da comunidade. (ROSENVALD, 2016, p. 129)

Os direitos fundamentais individuais e coletivos assumem uma dimensão objetiva no Estado Democrático de Direito, passam a ostentar a envergadura de bens jurídicos, por essa razão a ACP adquire força processual instrumental para lhes conferir máxima efetividade.

Indisfarçável, portanto, a imbricação entre democracia e direitos humanos fundamentais. Estes sem aquela são retóricas, disfarce de governo autoritário. Aquela sem estes impede a completude do regime e acabam, igualmente, por apresentar faceta imperiosa, desigual. A Constituição, diferentemente, impôs ao MP a perseguição de regime democrático real, fático, verdadeiro. (FONSECA, 2011, p. 37)

Na sessão antecedente (3.1), enfocou-se que a titularidade dos direitos e dos interesses em causa na ACP é da coletividade ou da comunidade. A indispensável legitimação constitucional e legal do MPT, como autêntico defensor dos direitos sociais constitucionais, inclusive no âmbito judicial pela articulação da ACP, não o transforma em sujeito ou titular do direito defendido, nem o converte em macrossujeito, pois sua qualidade de mandatário no Estado Democrático de Direito deve ter por norte aumentar a interlocução com a sociedade num contínuo processo dialógico.

A atuação do MP almeja concretização do interesse público. Tarefa árdua, por envolver ideal de coletividade, de máxima amplitude. Tem legitimidade constitucional para atuar em busca desse objetivo. Essa base constitucional legitimante é fortalecida ao aproximar-se de outras entidades estatais e da sociedade por procedimentos dialógicos. É maneira de contextualizar o interesse geral, os objetivos do país, dentro de quadro passante. Suas atribuições são inarredáveis. A legitimidade de atuação provém do poder constituinte originário. Entretanto, cabe recusar rótulo de macrossujeito e, concomitantemente, abster-se de atuar nessa condição, como detentor de verdades e centralizador das melhores opiniões jurídicas. (FONSECA, 2011, p. 29-30)

O MPT tem por missão sublime, depois da Constituição de 1988, ser o interlocutor da coletividade laboral perante o capital e o Poder Judiciário, para tanto, é necessário que mantenha em constante conversação com os trabalhadores e suas entidades representativas.

Nesse processo, cabe ao MP reconhecer seu papel no paradigma do Estado democrático de direito. Despir-se do rótulo de autoridade e, principalmente, agir sem autoritarismos, ilhado em suas próprias visões de mundo. Imprescindível integrar-se no diálogo, como mais um ator social, e cumprir as funções impostas pelo poder constituinte. (FONSECA, 2011, p. 35)

Essa interlocução direta e necessária entre os interessados (indivíduos, sindicatos, grupos ou categoria de trabalhadores) e o MPT pode ser vislumbrada pelo quantitativo de “notícias de fato” recebidas pela instituição, as quais constituem o ponto de partida do seu agir judicial e extrajudicial. Esclareça-se que “notícias de fato”, pelo Relatório de Gestão da Procuradoria Geral do Trabalho, são consideradas todas as denúncias, os relatos, as manifestações e as reivindicações recebidas pelo MPT, presencialmente, por e-mail ou no espaço próprio disponível no site da Instituição, advindas dos trabalhadores, dos sindicatos e das empresas.

O papel do MPT pode ser vislumbrado nos dados a seguir:

Gráfico 1 – Atuação extrajudicial do MPT: inquérito civil



Fonte: MPT (2022, p. 5).

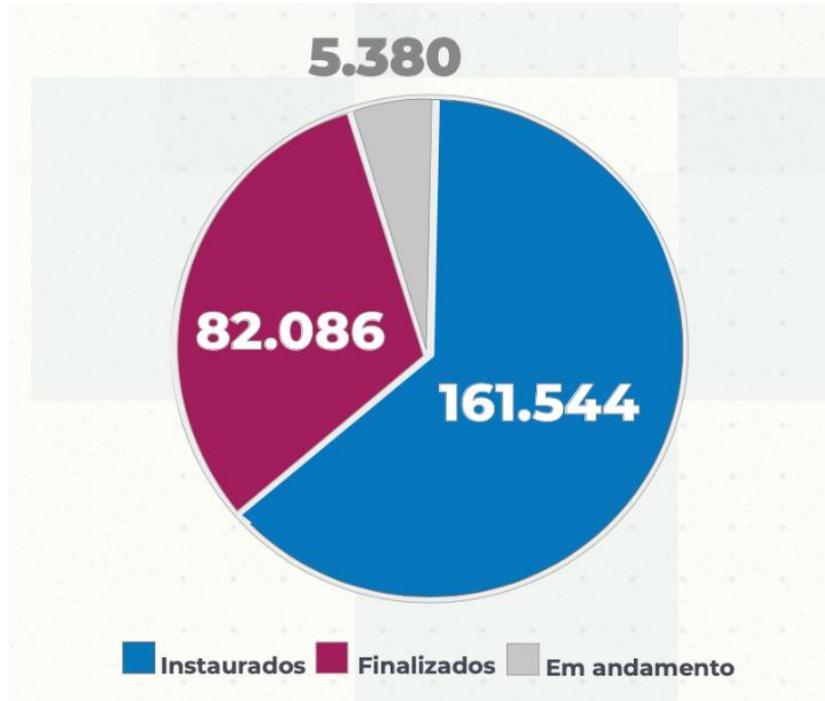
Gráfico 2 – Atuação extrajudicial do MPT: procedimento preparatório

Fonte: MPT (2022, p. 5).

Quadro 1 – Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações

	Inquérito Civil	PP
TAC	8.260	1.041
Recomendação	2.780	841

Fonte: MPT (2022, p. 6).

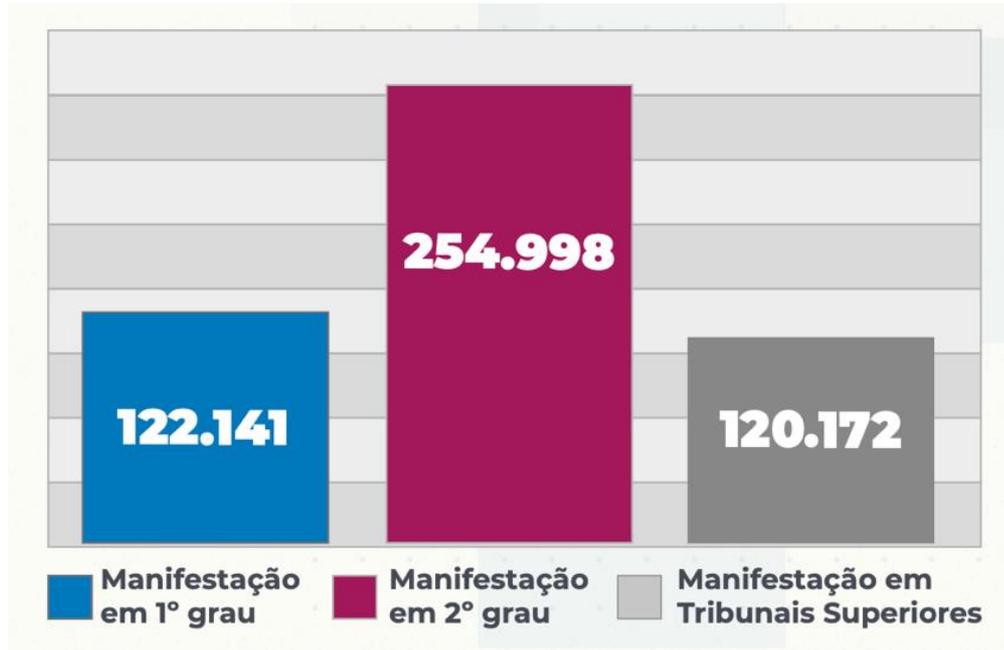
Gráfico 3 – Notícias de fato

Fonte: MPT (2022, p. 5).

Quadro 2 – Grupos temáticos de destaque

Grupos Temáticos	Meio ambiente do trabalho	Igualdade de oportunidades	Aprendizagem	Trabalho na administração
IC e IP	28.666	6.502	5.298	-
TAC	4.343	1.106	1.661	-
Recomendação	1.981	358	-	348
NFs	50.154	-	15.384	16.849

Fonte: MPT (2022, p. 5)

Gráfico 4 – Atuação judicial do MPT

Fonte: MPT (2022, p. 5).

No Relatório de Gestão da Procuradoria Geral do Trabalho, no biênio de 2019 a 2021, conforme aparece nos gráficos, foram apuradas 249.010 “notícia de fato”, que resultaram no ajuizamento de 6.207 ações judiciais. E mais, a partir das “notícias de fato”, no biênio 2019/2021, foram instaurados 48.687 inquéritos civis e 26.142 procedimentos preparatórios. Os procedimentos preparatórios visam à “[...] necessidade de verificação preliminar, objetivando colherem-se elementos que deem embasamento suficiente à decisão de instauração ou não do inquérito civil” (SOUSA, 2018, p. 46).

Em decorrência das “notícias de fato” dos inquéritos civis e dos procedimentos preparatórios, foram firmados, no mesmo biênio, 9.301 Termos de Ajustamento de Conduta e expedidas 3.621 Recomendações. (MPT, 2022). As recomendações estão previstas no art. 6º, XX da LC 75/1993 (BRASIL, 1993) e no art. 27, parágrafo único, IV da Lei 8.625/1993 (BRASIL, 1993) e podem conter prazo para adoção das providências e cominações.

[...] o Poder de Recomendação também apresenta caráter vinculante, e não meramente recomendatório, pois, se não for cumprido pelo destinatário, ensejará o ajuizamento da competente ação molecular, com as cominações legais, inclusive com pedido de dano moral. (SOUSA, 2018, p. 54)

Os temas de maior concentração nas “notícias de fato”, no biênio de 2019/2021, consoante inscrito nos gráficos, foram os relativos ao meio ambiente de trabalho (50.154), em trabalho na administração pública (16.849) e na aprendizagem (15.394).

Na atuação extrajudicial do MPT, as temáticas mais recorrentes foram as alusivas ao meio ambiente de trabalho, à igualdade de oportunidade e de aprendizagem (MPT, 2022).

A questão relativa ao meio ambiente de trabalho, no âmbito da atividade extrajudicial, resultou em 28.666 inquéritos civis, 4.343 termos de ajustamento de conduta e 1.981 recomendações. O meio ambiente do trabalho foi respaldado na Constituição de 1988, no art. 200, II e VIII, (BRASIL, 1988) ao atribuir ao Sistema Único de Saúde (SUS) “[...] executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o meio ambiente do trabalho”. Além de constituir direito social fundamental, a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” art. 7º, XXII, da Constituição Federal de 1988. Um meio ambiente sadio inclui a incolumidade físico-psíquica do trabalhador.

Assim é que, nos dias atuais, compreendem, no meio ambiente do trabalho, não apenas os bem móveis e imóveis de determinada empresa, como também os aspectos imateriais, vale dizer, ligados a um ambiente harmonioso do ponto de vista das relações entre os próprios trabalhadores e destes, com seus chefes, podendo-se falar que se busca garantir a saúde físico psíquica do trabalhador. (RIBEIRO, 2017, p. 39)

Quanto à igualdade de oportunidade, foram instaurados 6.502 inquéritos civis, 1.106 termos de ajustamento de conduta e 358 recomendações (MPT, 2022). É adequado mencionar que a promoção de igualdade, de oportunidade e de eliminação da discriminação no trabalho dizem respeito às ações afirmativas de grupos sociais, laboralmente, vulnerabilizados, a exemplo da empregabilidade de pessoas LGBTQIA+, a acessibilidade de pessoas com deficiência no mercado de trabalho pelo cumprimento de cota de contratação e a redução de obstáculos de atitudes e arquitetônicos (MPT, 2022).

A interface do MPT com os trabalhadores, sindicatos, grupos ou categoria de trabalhadores, que se inicia pela “notícia de fato”, realiza-se na instauração de procedimento preparatório e/ou inquérito civil, quando normalmente são ouvidos os trabalhadores envolvidos e os empresários, com o objetivo de apurar e sanar possíveis irregularidades trabalhistas, administrativamente, sem interferência do Poder Judiciário. Desse modo, há uma interlocução direta e necessária de todas as partes envolvidas, MPT, trabalhadores e empregadores ou tomadores de serviço que pode gerar a assinatura de um TAC, como resultado de negociações, de entendimentos e de participação dos envolvidos na construção de suas cláusulas compositivas.

A legitimidade do TAC adviria, em parte, da possibilidade de autoconstrução pelas partes envolvidas no conflito. De um lado MP, de outro legitimado passivo, sem exclusão de demais participantes. Nesse contexto, haverá, possivelmente, desejo das partes em cumprir as obrigações nele consubstanciadas. Aludido instrumento, com natureza conciliadora, parece favorecer as tônicas garantística e pacificadora. (FONSECA, 2001, p. 100)

Ressaltamos que o Estado Democrático de Direito possui um conteúdo utópico de transformação da realidade com realce na participação pública. A coletividade e a comunidade são os alvos da ação Ministerial na sua atribuição de promover a ACP e sua qualidade de mandatário constitucional não o converte em macrossujeito. A existência de uma interlocução direta do MPT com os trabalhadores interessados afasta atuações solipsistas e as “notícias de fato” são o ponto de partida do agir extrajudicial e judicial do MPT.

Passa-se, a seguir, ao tema do dano moral coletivo que é primordial no contexto da presente dissertação, porque, nas ações civis públicas postuladas pelo MPT, está sempre presente o pedido de condenação em danos morais coletivos, por violação às condições mínimas de trabalho, por labor em ambiente de trabalho insalubre, perigoso ou de risco, por contratações irregulares, por reiterado descumprimento da legislação trabalhista, dentre outras infrações, que configuram conduta lesiva, ativa ou omissiva, perpetrada pelo empregador, tomador de serviço ou ente da administração direta ou indireta.

3.4 O SUJEITO OFENDIDO NO DANO MORAL COLETIVO

A gestão participativa na destinação dos valores advindos das condenações nas ações civis públicas, ajuizadas pelo MPT, consiste na questão central desta dissertação, e a pretensão a dano moral coletivo constitui questão meritória nessas demandas, por conseguinte, é indispensável a análise desse instituto, inclusive, sob a perspectiva da titularidade do direito material posto em juízo na ACP pelo legitimado constitucional.

O dano moral na conceituação inicial se passava na esfera íntima da pessoa humana. Ligava-se a um sentimento de tristeza, de angústia, de injustiça de difícil definição ou demonstração e estava circunscrito à chamada dor da alma. A doutrina, nos últimos anos, no entanto, vem dando tratamento ampliativo ao dano moral para abarcar a violação do direito da personalidade e da dignidade da pessoa humana.

Seu conceito desprende-se do preço da dor interna, de uma faceta da personalidade, para proteger todas as facetas da personalidade, individuais, coletivas e sociais, face a qualquer forma de violação ou de agressão. Os vetores ou tripé justificador do dano moral coletivo, que motiva o reconhecimento da ocorrência de danos excedentes da esfera da individualidade são:

a) dimensão ou projeção coletiva do princípio da dignidade humana; b) ampliação do conceito de dano moral coletivos envolvendo não apenas a dor psíquica; c) coletivização dos direitos ou interesses por intermédio do reconhecimento legislativo dos direitos coletivos sem sentido *lato*. (COSTA, 2020, p. 82-83)

Impende mencionar que o caráter patrimonial ou moral do dano se define de acordo com os efeitos da lesão e não em razão do fato que lhes deu causa ou da índole do direito subjetivo lesado. Portanto, apesar de distintos, o dano material e o moral podem ser oriundos, podem ser um mesmo fato e cumular-se, inclusive, com o dano estético comum nas ações acidentárias, como se depreende das súmulas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de número 37, em que se assevera que “São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato.” e a n. 387: “É lícita a cumulação das indenizações de dano estético e dano moral.” (STJ, 2022).

O dano patrimonial será “[...] aquele que repercute direta ou indiretamente sobre o patrimônio da vítima, reduzindo-o de forma determinável, gerando uma menos valia, que deve ser indenizada para que se reconduza o patrimônio ao seu estado anterior (*restitutio in integrum*)” (MEDEIROS NETO, 2004, p. 50). Essa reposição pode ser de forma “*in natura*” ou por equivalente pecuniário. O dano moral ou extrapatrimonial, por outro lado:

[...] consiste na lesão injusta a determinados interesses não-materiais, sem equivalência econômica, porém concebidos como valores jurídicos protegidos integrantes do leque de projeção interna (por exemplo: o bem estar, a intimidade, a liberdade, a privacidade, o equilíbrio psíquico e a paz) ou externa (como o nome a reputação e a consideração social) inerente à personalidade do ser humano (abrangendo todas as áreas de extensão de sua dignidade), podendo também alcançar os valores extrapatrimoniais reconhecidos pelo sistema legal à pessoa jurídica ou a uma coletividade de pessoas. (MEDEIROS NETO, 2004, p. 55)

O dano moral coletivo está albergado no artigo 5º, incisos V e X, no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal (1988). Seu embasamento infraconstitucional encontra-se no chamado microssistema de tutela jurisdicional coletiva, no art. 6º, VI e VII, do CDC (1990) e no art. 1º, IV e 21 da LACP (1985).

O dano moral coletivo envolve as lesões que atingem um grupamento de pessoas ou toda a coletividade decorrente de ato ilícito ou de descumprimento de normas de ordem pública, que ultrapassa a pessoa do trabalhador. Das inúmeras conceituações doutrinárias do dano moral coletivo na órbita trabalhista, elegemos a seguinte:

[...] como todo ato antijurídico, abusivo ou que se configure descumprimento ou violação de norma de ordem pública, ou de indisponibilidade absoluta, que provoque a comoção extrapatrimonial que atinge e transcende a personalidade de um trabalhador, individualmente considerado, para atingir toda a comunidade ou sociedade, a exigir a reparação pela violação a direitos metaindividuais, encartados como difusos, coletivos ou individuais homogêneos. (SANTOS, 2018, p. 105)

A lesão resultante de dano moral à coletividade não se restringe aos direitos ou interesses coletivos e difusos, cujos membros podem ser determináveis ou indetermináveis, abrange também os interesses individuais homogêneos.

O interesse individual homogêneo é um interesse individual que, ao alcançar toda a coletividade, passa a ter relevância social, tornando-se indisponível. Assim, como sua preservação importa à coletividade como um todo, transcende a esfera de interesses puramente particulares. (ROSENVALD, 2018, p. 99)

A Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (SDI-1), do (TST) na decisão, prolatada em sede de ACP ajuizada pelo MPT, enfocou três relevantes questões atinentes ao dano moral coletivo trabalhista: uma, que a conduta ilícita que configura o dano moral coletivo deve repercutir não apenas sobre os trabalhadores diretamente envolvidos, mas também sobre a coletividade; duas, a finalidade precípua de revelar à própria sociedade que a lei é feita para todos e por todos e deve ser cumprida, o que pode servir de estímulo para moldar o comportamento de qualquer um frente ao sistema jurídico; e três, caracterizada a lesão a direitos e interesses transindividuais, relativa à segurança e à saúde dos empregados, pela constante inobservância dos limites da jornada de trabalho e de concessão de intervalos intrajornadas, assegurados por lei, tem-se por configurada a ofensa a patrimônio jurídico da coletividade, que necessita ser recomposto. O acórdão é proferido pelo Ministro Cláudio Brandão.

RECURSO DE EMBARGOS EM RECURSO DE REVISTA REGIDO PELA LEI Nº 11.496/2007. DANO MORAL COLETIVO. REITERADO DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA. O desrespeito aos direitos trabalhistas não pode ser considerado uma opção pelo empregador, tampouco merece ser tolerado pelo Poder Judiciário, sobretudo em um Estado Democrático de Direito, em que a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho representam fundamentos da República (art. 1º, III e IV). No caso, a caracterização do dano moral coletivo dispensa a prova do efetivo prejuízo financeiro ou do dano psíquico dele decorrente, pois a lesão decorre do próprio ilícito, configurado pelo reiterado descumprimento da legislação trabalhista concernente aos limites da jornada e à concessão dos intervalos previstos em lei, indispensáveis à saúde, segurança e higidez física e mental dos trabalhadores. Desse modo, merece reforma a decisão embargada para condenar o réu ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, no importe de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a ser revertida ao FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. TST-E-RR-449-41.2012.5.04.0861. (BRASIL, TST, 2022)

Nos conflitos e lesões transindividuais e nos individuais homogêneos, como o referido no acórdão reproduzido, a dimensão proeminente do coletivo em relação ao individual sinaliza ainda mais a relevância e a importância para a sociedade da garantia reparatória.

[...] a reparação do dano moral que decorre do ferimento a interesse transindividuais, à luz do equilíbrio e da paz almejados pelo direito. Basta ver que a ausência de reparação do dano extrapatrimonial [...] sem dúvida, resultaria em um estado de maior indignação, descrédito e desalento da coletividade para com o sistema político-jurídico, refletindo-se negativamente na sua segurança, bem-estar, tranquilidade e equilíbrio, em comprometimento do próprio valor da cidadania. (MEDEIROS NETO, 2004, p. 161)

Sobreleva pontuar, com a edição da Lei 13.467/2017, a chamada Reforma Trabalhista, o dano moral foi denominado dano extrapatrimonial, no art. 223-B da CLT, ao regram que “Causa dano de natureza extrapatrimonial a ação ou omissão que ofenda a esfera moral ou existencial da pessoa física ou jurídica, as quais são titulares exclusivas do direito de reparação”. (BRASIL, 2017).

Em virtude dessa redação, uma parte da doutrina passou a defender que, depois da vigência da Lei 13.467/2017, a Justiça do Trabalho não poderá mais determinar reparação de dano moral coletivo, mas tão somente o individual, porque “[...] o dano moral coletivo trabalhista, de que é titular a coletividade abstratamente analisada, aparentemente foi excluído de reparação pelo art. 223-B da CLT [...]” (CASSAR, 2017, p. 910)

Tal interpretação não procede, pois está dessincronizada dos demais ordenamentos jurídicos reguladores do instituto de dano moral coletivo, principalmente, da Constituição Federal de 1988 e, por se encontrar arrimada, apenas, na literalidade da regra consolidada.

Ademais, a CLT, ao disciplinar exclusivamente o dano extrapatrimonial individual, não obsta o reconhecimento do dano moral coletivo previsto na Constituição e em outros diplomas legais de aplicação supletiva ou subsidiária. Assim, “essa tese não se sustenta. Em primeiro lugar, porque tal proposta exegética fere de morte o princípio da reparação integral, portador de assento tanto infraconstitucional (CC, art. 944, caput), quanto constitucional (CF, art. 5º, V e X)” (MOLINA; MARANHÃO, 2018, p. 253-254).

A reparação do dano moral coletivo decorrente da relação de trabalho é medida de proteção à dignidade da pessoa humana do trabalhador, entendido que o estado de

subordinação que caracteriza o vínculo de emprego não restringe aos direitos ínsitos à sua personalidade. O dano moral coletivo está relacionado à violação de direitos e de interesses coletivos, difusos ou individuais homogêneos, atrela-se aos denominados direitos fundamentais de terceira dimensão ou geração da coletividade (fraternidade ou solidariedade).

Salienta-se, aqui, a relevância da compreensão coletiva da demanda e a respectiva reparação do dano causando, sem as quais restaria impune a conduta ilícita, à mingua de qualquer sancionamento ao ofensor, resultando também em descrédito ao ordenamento jurídico violado, tudo isso pela só circunstância de a iniciativa individual não oferecer nenhuma viabilidade ou compensação econômica. Dessa maneira, se o acervo de bens morais (extrapatrimoniais) inerentes a uma coletividade recebe pela proteção da ordem jurídica, em face do valor e da expressão que se lhe reconhece, é igualmente fundamental assegurar-se uma necessária e adequada reparação diante da ocorrência de uma lesão injusta. (MEDEIROS NETO, 2004, p. 163)

A reparação do dano moral possui funções compensatórias e sancionatória, além da função pedagógica de prevenir a reiteração das condutas ilícitas dos empregadores. São inumeráveis as hipóteses de ativação da ACP no Judiciário Trabalhista, sendo as mais recorrentes as pertinentes ao descumprimento de normas relativas ao meio ambiente insalubre ou perigoso de trabalho, ao trabalho escravo ou análogo à escravidão, ao cumprimento de cota legal para pessoas com deficiência, à discriminação, às condutas antissindiciais, ao assédio moral organizacional, aos altos índices de acidente de trabalho, à fraude no registro da jornada de trabalho, dentre outras.

4 OS DESAFIOS NA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA: UM NECESSÁRIO DIÁLOGO SOCIAL

Pontuou-se que as transformações operadas pela Constituição Federal de 1988 construíram uma nova identidade para o Ministério Público, na sua estrutura, nas funções e nas atribuições, mas, principalmente, nas garantias funcionais e institucionais, com o objetivo de compatibilizá-lo com as exigências do Estado Democrático de Direito e, assim, poder cumprir com as incumbências que lhes foram cometidas.

Expõe-se, ainda, que a ACP possui natureza constitucional, sendo expressivo instrumento na defesa, em juízo, dos direitos e dos interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos, além de constituir-se em relevante prática social emancipatória e tem o MPT legitimidade constitucional ativa para propositura dessa ação no âmbito da Justiça do Trabalho, em prol dos direitos constitucionais e humanizantes dos trabalhadores.

Nesta seção, analisar-se-á a delicada e intrincada questão da destinação dos recursos advindos de condenações em ACP ajuizada pelo MPT, numa perspectiva democrática e dialógica, de possibilidades e de formas de inclusão e de integração da sociedade nesse debate, pela participação da coletividade que é o verdadeiro sujeito das ações coletivas na gestão dessas verbas. Para afinal, buscar responder de que maneiras é possível implementar uma gestão participativa dos recursos advindos das ações civis públicas propostas pelo MPT.

4.1 A PARTICIPAÇÃO E A DELIBERAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL: OS ESPAÇOS DE INCLUSÃO DA SOCIEDADE NA ESTRUTURA DO ESTADO

Nas duas últimas décadas do século XX, retornam ao debate político a democracia participativa e deliberativa como alternativas às teorias, então predominantes, de democracia representativa que produziram um processo de agregação de interesses particulares, cujo objetivo seria a escolha de elites governantes. A democracia participativa e deliberativa repousa na compreensão de que o processo democrático não pode se restringir à prerrogativa popular de eleger periodicamente

representantes, mas deve envolver também a possibilidade efetiva de abertura de múltiplos canais de participação e de deliberação pública sobre as mais variadas questões. Boaventura de Sousa Santos (2016) chama a atenção para a conjugação da democracia representativa e deliberativa e a necessidade se encontrar formas de inserção dos movimentos sociais na prática política, como porta vozes das reivindicações.

[...] os limites da representação só são superáveis na medida em que a democracia representativa se articula com a democracia participativa; os movimentos sociais, pela intensidade que emprestam às reivindicações temáticas, têm sido fundamentais para renovar a agenda política e, desse modo, ampliar significativamente o campo do político, pelo que os partidos, os políticos e os movimentos sociais devem encontrar formas de articulação no respeito das respectivas autonomias. (SANTOS, 2016, p. 18)

A raiz da hoje denominada democracia deliberativa pode ser encontrada na razão prática aristotélica, orientada pela prudência, pelo saber teórico e técnico. “A sabedoria prática também é identificada especialmente com aquela de suas formas que diz respeito ao próprio homem, ao indivíduo; e essa é conhecida pela denominação geral de ‘sabedoria prática’ (ARISTÓTELES, livro VI, parte 8). A sabedoria ou razão prática, no pensamento aristotélico, está na origem da concepção deliberativa.

O regime que pressupõe a racionalidade do diálogo, no qual os cidadãos reunidos ponderam os argumentos sobre ações e decisões coletivas, que Aristóteles na Retórica classifica de “discurso deliberativo”, pode ser chamado sem maiores inconvenientes, de “democracia deliberativa”. (BARZOTTO, 2005, p. 44)

O Constituinte de 1988, além de zelar pela manutenção da democracia e de elevar a cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil, como assinalado na subseção 2.4, cuidou de tornar verdade prática e política a proclamação de que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (parágrafo único, art. 1º, CF/88).. Na direção da expansão da participação popular direta e da cidadania, Boaventura Santos (2001) nos remete a um paradigma emergente que denomina de democracia radical, isto é, da democratização global das relações sociais.

A democratização do espaço da cidadania é emancipatória apenas na medida em que esteja articulada de todos os restantes espaços estruturais,

e a cidadania só é sustentável na medida em que se dissemine para além do espaço da cidadania. Cada forma democrática representa uma articulação entre a obrigação política vertical e a obrigação política horizontal, e cada uma tem a sua própria concepção de direito e de cidadania, de representação e participação. Em todas elas, porém o processo democrático é aprofundado pela transformação das relações de poder em relações de autoridade partilhada, pelo direito despótico em direito democrático, e do senso comum regulatório em senso comum emancipatório. (SANTOS, 2001, p. 340)

A Constituição de 1988, para tornar realidade que todo poder emana do povo, instaura, ao longo de seu texto, mecanismos e possibilidades de promoção da participação e da deliberação popular de forma direta, algumas ascendido à topológica de direito fundamental insculpido no art. 5º, como: as audiências públicas; as consultas populares e o direito de petição (XXXIII); o direito de informação junto aos órgãos públicos (XXXIV) e a ação popular (LXXIII). É dessa participação direta que nos fala Boaventura de Sousa Santos (2018, p. 315), ao aludir sobre a ideia da “demodiversidade” que pode contribuir com uma democracia de alta intensidade que seja mais rica nas formas de inclusão da cidadania e mais sensíveis à diversidade cultural, para além da democracia liberal parlamentar.

Outra ideia que constitui um entrave para a democracia de alta intensidade é a questão da relação entre democracia representativa e democracia ativa. Teoricamente, trata-se de um problema antigo, como política é um problema novo. A diferença entre uma e outra é que na democracia representativa os cidadãos não tomam decisões, mas elegem os decisores. Na democracia participativa, e muito mais na democracia direta, os cidadãos tomam as decisões. (SANTOS, 2018, p. 316)

Na categoria de direitos políticos, a soberania popular direta foi consagrada pelo plebiscito e referendos populares (art. 14, I e II). Na esfera legislativa, a Constituição assegurou a participação popular direta pela iniciativa de projetos de lei no âmbito estadual (art. 27, §4º), municipal (art. 29, XII e XIII) e federal (art. 61, §2º) (BRASIL, 2018). Para os céticos, que temem a participação popular direta, vale a reflexão a seguir, sobre os cuidados para garantir um processo de discussão adequado para pavimentação de uma deliberação democrática.

A rigor, o risco de manipulação da vontade popular sempre existe nas consultas populares. Não há qualquer garantia de que, nas reuniões públicas, assim convocadas, a deliberação seja conduzida democraticamente, a partir de uma livre formação da opinião e da vontade. Nem por isso se deve abandonar, todavia, a realização de consulta das consultas populares. O que se deve buscar são condições adequadas de possibilidade para que haja uma discussão e deliberação democrática, por meio de uma formação discursiva da opinião e da vontade. (PAULA COURA, 2014, 16)

A nova constelação política de ascensão do exercício da democracia participativa e deliberativa ao patamar de direito constitucional reflete a perda de vitalidade da democracia representativa para realização dos objetivos sociais republicanos estabelecidos, como a erradicação da pobreza, da marginalização social e a redução das desigualdades e,

Por isso, nestas novas condições retributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na actuação estatal de coordenação como na actuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstrução do espaço público de deliberação democrática. (SANTOS, 2010, p. 372)

Na esfera pública, a temática da participação e da deliberação da população, a partir da Constituição Federal de 1988, também ganha novos contornos e dimensões ao garantir a descentralização político-administrativa, pelo que se verificar em vários de seus dispositivos como: nas diretrizes do Sistema Único de Saúde (art. 187); na gestão quadripartite na organização da seguridade social (art. 194, VII); na assistência social (art. 204, I e II); na participação de entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente (art. 227, § 1º); na participação do usuário na administração pública direta e indireta (37, 3º, I, II, III); na participação do setor de produção agrícola (art. 187); na forma descentralizada e participativa do Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A) e nos Fundos de Combate à Pobreza (art. 82 do ADCT). A novel Constituição, portanto, abriu novíssimos espaços para o exercício da democracia participativa da sociedade no interior do Poder do Estado

Daí que no campo da democracia participativa se potencialmente vastíssimo, devendo exercer-se no interior do Estado, nas funções de articulação do Estado, no interior das organizações não estatais a quem subcontrata a regulação social. Num contexto de Estado novíssimo-movimento social a democratização do Estado está na democratização social e vice-versa, a democratização social está na democratização do Estado. (SANTOS, 2010, p. 376)

Quanto a isso, deve-se notar que, em total descompasso com o arcabouço democrático constitucional que primou pelo aumento da participação popular em

várias esferas deliberativas, os Decretos 9.759 e 9.812 (BRASIL, 2019) extinguiram todos os colegiados da administração pública federal, criados por decretos, atos normativos e normas inferiores. Restam apenas salvaguardadas a democracia deliberativa e participativa da sociedade no seio da administração pública federal, os Conselhos que foram criados por lei, como as instâncias do Sistema Nacional de Saúde (SUS).

Um dos colegiados que afeta diretamente o trabalhador, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) foi também extinta, mas foi recriada pelo Decreto 9.759/2019, depois de fortes críticas internas e internacionais, entretanto com drástica redução em sua composição, em enorme prejuízo à participação social. Não podemos negligenciar o significado da recente conquista da democracia participativa, visto que,

[...] é neste ponto que podemos verificar a maior discrepância entre a democracia participativa e a representativa: na democracia representativa, o cidadão tolera muito mais o incumprimento do que na democracia participativa. O grande problema hoje é que os políticos não prestam contas a quem os elege, e isto é o fim da democracia tal e qual a conhecemos. (SANTOS, 2018, p. 316)

Indubitável que a Constituição Federal de 1988, ao expandir a participação e a deliberação popular direta, privilegia a cidadania ativa e rompe com uma concepção meramente formal da democracia representativa e majoritária, mas há ainda um longo caminho a percorrer para estender suas potencialidades distributivas.

[...] a democracia não se reduz ao procedimento, às igualdades formais, e aos direitos civis e políticos, pois por via deles nunca foi possível estender as potencialidades distributivas, tanto simbólicas como materiais, da democracia às classes populares que mais poderiam beneficiar-se delas; daí a necessidade de conceber a democracia como uma nova gramática social que rompa com o autoritarismo, o patrimonialismo, o monolitismo cultural, o não reconhecimento da diferença; tal gramática social implica um enorme investimento nos direitos econômicos, sociais e culturais. (SANTOS, 2016, p. 18)

A Constituição Cidadã inaugurou diferentes campos de possibilidades para integrar a sociedade na organização político-administrativa do Estado brasileiro, mas também acrescentou desafios para superação de sua tradicional estrutura hierarquizada já, há muito, cristalizada.

A democratização trouxe, assim, novas demandas de organização e estruturação que colocassem em contato atores com interesses, visões e identidades heterogêneos. Não somente o aparato burocrático do estado ditatorial não se mostrava suficiente, como também era inadequado para as propostas inovadoras contidas na Constituição (DAROIT *et al*, 2019, p. 122).

Com a Constituição Federal de 1988, descortinou-se um horizonte político e jurídico completamente diverso da história constitucional brasileira de até então, ao alçar a condição de direito e de garantia fundamental a possibilidade de integração e de participação da sociedade, de forma direta ou indireta no Legislativo e de participação na gestão da Administração Pública, mas também adicionou novos desafios para a superação da estrutura hierarquizada desse mesmo Estado cujo resquício autoritário ainda se encontrava vigente, notadamente na mentalidade de alguns dirigentes políticos. Cabe recordar e advertir que,

No entanto, a criação de um extenso rol de direitos não se deu ao acaso, mas como resultado de muita luta e pressões exercidas em face ao estado. Por isso, estamos convencidos de que o direito pode também ser entendido como um processo histórico de tensionamentos (avanços e retrocessos) que possui inúmeros protagonistas que atuam na arena de disputas por novos direitos e pela concretização dos que já foram criados. (FRANCISCHETTO, 2020, p. 16)

Por isso, não se pode descuidar da ideia de Estado Democrático de Direito e de suas bases axiológicas e do significado de seu valor intrínseco só porque vivemos sob a égide de uma Constituição Cidadã e fechar os olhos para as tensões visíveis ou imperceptíveis que se insinuam ou se manifestam no interior do Estado, dos Poderes e da sociedade e permitir o sequestro da democracia tão arduamente conquistada, uma vez que:

O paradigma jurídico-dogmático é marcado por uma incoerência interna, na medida em que se trata de um conhecimento vocacionado para maximizar a regulação social, mas que tem sido incapaz de promover a emancipação humana. (FRANCISCHETTO, 2018, p. 151-152)

A questão urgente que se apresenta é de consolidação e de efetiva ocupação dos espaços participativos já existentes e de trabalhar na abertura de outras possibilidades de participação para a ampliação das bases democráticas constitucionais e na promoção da emancipação humana e social. Nessa perspectiva, a inércia não é

apropriada, em qualquer conjuntura política, principalmente diante de profundas adversidades sociais, como nos alerta Boaventura de Sousa Santos (2019, p.7), pois

Vivemos num período no qual as mais repugnantes formas de desigualdade e de discriminação sociais estão se tornando politicamente aceitáveis. As forças sociais e políticas que costumavam desafiar esse estado de coisas em nome de alternativas políticas e sociais estão, aparentemente, perdendo a força e, de um modo geral, parecem estar, em todo lado, na defensiva. As ideologias modernas de contestação política foram em grande medida cooptadas pelo neoliberalismo.

O evento histórico mais relevante da destruição de uma democracia, a ascensão nazista, possibilita compreender e diagnosticar os instrumentos ou as medidas de degeneração do direito, cuja perda da autonomia contra os avanços do poder foi, para a Alemanha, uma das faces de sua tragédia e é, para o Brasil, sempre uma possibilidade a ser considerada. Por integrarem o núcleo em que está estruturado o Estado Democrático de Direito, a cidadania e a democracia participativa precisam ser protegidas da mitigação e da subsequente destruição, como ocorreu na República de Weimar (ABBOUD, 2021, p. 35-37).

Mostrou-se que o Constituinte de 1988 favoreceu a participação e a deliberação popular no Legislativo e Executivo, mas silenciou quanto ao Poder Judiciário. No Judiciário Trabalhista, manteve a uma composição tripartite, com representantes dos empregados e empregadores em todas as instâncias, extinta com a EC 24/1999. A representação classista, reminiscência do regime populista de Getúlio Vargas, orientado pelo fascismo italiano, caracterizava-se como uma verdadeira sinecura, não tem qualquer similitude com a decantada democracia participativa e deliberativa assimilada pelo Estado Democrático de Direito instalado em 1988.

Somente com a EC 45 de 2004 que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que o hermético Poder Judiciário, sempre distante da sociedade, sofreu uma mudança paradigmática na sua estrutura administrativa pela implantação de uma governança colaborativa e participativa. A realidade dos Tribunais brasileiros foi descerrada pela divulgação do Relatório Justiça em Números, que detalha a litigiosidade, fornece indicadores para o planejamento da gestão judiciária e possibilita o diagnóstico das principais causas da sistêmica morosidade judicial.

Essa transparência nos dados, aliada às audiências públicas convocadas pelo CNJ, proporciona um processo dialógico institucional com a sociedade de questão, antes restrita às cúpulas do Judiciário. Vale esclarecer que o recorte desta dissertação não comporta que se adentre às críticas dirigidas ao CNJ de assumir postura policalesca quanto aos Magistrados, de restringir a autonomia constitucional dos Tribunais e de exacerbar sua competência na expedição de atos regulamentares (CORDEIRO, 2009, p. 19-20).

Por outro lado, são pertinentes, para o debate da democracia participativa, as críticas quanto à indicação de juízes pelos Tribunais Superiores para compor o CNJ, como previsto, no art. 103-B, da Constituição Federal de 1988, quando a escolha deveria ser por eleição dos pares, como ocorre com os membros do Ministério Público para a composição do CNMP, art. 130-A (BRASIL, CF, 1988). Atendendo à reivindicação das Associações de Magistrados, a Resolução CNJ 283/2019 (BRASIL, CNJ, 2019) democratizou parcialmente a forma de composição do Comitê Gestor Regional ao contemplar a eleição direta de dois juízes de primeiro grau, mas manteve um indicado pelo Tribunal.

O Estado Democrático de Direito não prescinde da inclusão da participação organizada dos trabalhadores na construção de uma sociedade solidária e plural e na defesa do direito do trabalho como garantidor da dignidade humana. Tanto que a Constituição Federal de 1988 reconheceu o sindicato e cabe-lhe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (art. 8º, III).

O atual desafio sindical para defesa dos trabalhadores é de resistir às políticas neoliberais de tendência concorrencial e de desregulação das relações de trabalho, agregada à crise econômica que provoca desemprego e instabilidade. O sindicato, na condição de representante e defensor da categoria profissional, deve ser partícipe da gestão democrática dos recursos oriundos de ação civil coletiva na esfera trabalhista.

A Constituição de 1988 erigiu, como direito fundamental, formas de participação da sociedade no exercício do Poder Executivo e Legislativo, prestigiando ainda, a

descentralização político-administrativa com a abertura de espaços de participação e deliberação da sociedade nas estruturas administrativas responsáveis pelas políticas públicas do Estado.

4.1.1 As concepções hegemônicas e contra-hegemônicas da democracia

O pensamento do sociólogo Boaventura Santos, em apertadíssima síntese, é marcado por uma forte crítica às concepções estabelecidas ou hegemônicas, à ideia de conhecimento válido, somente, a partir da ciência racional e, por formular uma concepção contra-hegemônica. “A epistemologia da cegueira, própria da ciência moderna, manifestou-se, assim, sob uma forma particularmente virulenta de arrogância cognitiva” (SANTOS, 2004, p. 50). O desperdício da experiência produz que o autor chama de “sociologia das ausências” cujo objetivo principal é revelar e dar crédito à diversidade e à multiplicidade das práticas sociais. “O exercício a sociologia das ausências é contra-factual e tem lugar através da confrontação com o senso comum científico tradicional” (SANTOS, 2010, p. 115).

A teoria democrática ocupou um lugar central no pensamento político do século XX, pode-se identificar várias ideias formuladas por diferentes correntes ideológicas, discutindo as principais características da democracia, delimitando regras de funcionamento nas sociedades e discutindo as suas consequências para uma comunidade política. Boaventura Santos nos fala das duas vertentes principais do pensamento democrático. Na primeira metade do século,

[...] o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia (Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelsen, 1929; Michels 1949; Schumpeter, 1942). Se, por um lado um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como uma forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um concesso de um procedimento eleitoral para formação de governos. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 39)

Depois da segunda grande guerra, a discussão foi permeada em torno das “[...] condições estruturais da democracia (MOORE, 1966; O’DONNEL, 1973; PRZEWORSKI, 1985), que foi também um debate sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo (WOOD, 1966)” (SANTOS;

AVRITZER, 2002, p. 40). Esse debate sobre os requisitos estruturais da democracia, inaugurado de Barrington Moore, articulava-se com aquele sobre as virtualidades redistributivas da democracia

Tal discussão partia do pressuposto de que, na medida em que certos países venciam a batalha pela democracia, eles passavam a usufruir de uma propensão distributiva caracterizada pela chegada da social-democracia ao poder. Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos. (SANTOS, 2016, p. 15)

A concepção liberal de democracia de método para a escolha de governantes, sem qualquer forma de participação por parte dos governados, é, na visão de Boaventura Santos, extremamente limitada e contraditória com os próprios ideais democráticos e representam uma concepção hegemônica que predominou e predomina até hoje no pensamento democrático. Essa concepção hegemônica, gira em torno de pontos fundamentais “[...] a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática e da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.” (SANTOS, 2002, p. 44).

Quanto ao papel da burocracia nas democracias contemporâneas, Boaventura de Sousa Santos (2002) retoma o pensamento de Max Weber da indispensabilidade, nas sociedades complexas, de um corpo de funcionários bem preparados para exercer a atividade governamental. Como o cidadão comum pode participar das decisões do governo, fiscalizar os gastos, dar opiniões sobre os investimentos, solicitar aquisições e construções etc., se há um corpo burocrático próximo ao poder, que detém grandes influências? (SANTOS, 2002, p. 46).

Quanto a inevitabilidade da representação nas grandes sociedades contemporâneas, defendida por Robert Dahl (SANTOS, 2002), preocupado apenas com a autorização dos governados aos governantes, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões, quais sejam: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas.

Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, tal como argumenta Dahl, é verdade também que a representação dificulta a solução das outras duas questões: a

da prestação de contas e da representação de múltiplas identidades. A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento. A representação, ao diluir a prestação de contas num processo de reapresentação do representante no interior de um bloco de questões, também dificulta a desagregação do processo de prestação de contas. Deste modo, chegamos a um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 49-50)

O debate sobre o significado estrutural da democracia e de sua variação e forma trouxe à tona outros elementos à concepção hegemônica da democracia

[...] a contradição entre mobilização e institucionalização; a valorização positiva da apatia política, ideia muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade nem interesse político senão para escolher os líderes a quem incumbiria tomar as decisões; a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites e a solução minimalista para o problema da participação via discussão das escalas e da complexidade. (SANTOS, 2016, p. 17)

No modelo democrático liberal, segundo Boaventura Santos (2016), o cidadão fica isolado do processo de tomada de decisões, não participa da política e, portanto, mostra-se incapaz de atender às reais demandas e aos anseios da sociedade. “Quanto mais se insistia na fórmula clássica da democracia liberal, de baixa intensidade, menos se explicava o paradoxo de a extensão da democracia ter acarretado uma enorme degradação das práticas democrática” (SANTOS, 2016, p. 17).

Em paralelo à concepção hegemônica, Boaventura de Souza Santos fala que estiveram presentes, no século XX, as concepções contra-hegemônicas de democracia, encontradas nas obras de “[...] autores como Lefort, Castoriadis e Habermas, nos países do Norte [...] e Lechner, Nun e Borón nos países do Sul [...] a democracia é apenas uma indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder” (SANTOS, 2002, p. 51-52).

O problema da democracia nas concepções não hegemônicas está estritamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica. Trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51)

Nas sociedades contemporâneas, a democracia contra-hegemônicas, segundo Boaventura Santos (2016, p. 19), “[...] deve ter uma intensidade anticapitalista, anticolonialista e antipatriarcal”. Ademais, o estudioso elenca as semelhanças de suas diversas concepções:

[...] a indeterminação dos resultados nos processos democráticos é o melhor antídoto do totalitarismo; os limites da representação política em sociedades muito socialmente desiguais e culturalmente muito diversas; se a representação resolve bem o problema da escala, resolve muito mal o da prestação de contas e o das identidades coletivas [...]. (SANTOS, 2016, p. 18)

Entre as muitas tentativas de classificação dos diversos modelos ou teorias da democracia, a mais corrente aponta para a diferença que nos separa da Grécia, ou seja, é a divisão entre democracia direta e democracia representativa. Mas a dicotomia é excludente e pouco frutífera para guiar projetos de transformação dos sistemas políticos atuais. Para Boaventura de Sousa Santos (2016, p. 126),

Contrariamente ao que se pretendeu em muitas das lutas sociais de períodos anteriores, não se trata agora de substituir a democracia representativa por outros tipos de democracia considerados mais genuínos (participativos ou comunitários), mas, antes, de construir uma democracia genuína com base na articulação entre todos os tipos disponíveis. E essa vastíssima experiência de luta democrática nos permite hoje ampliar o cânone democrático e produzir teorias da democracia que vão muito além da teoria liberal.

Os processos de democracia participativa se inserem no fortalecimento da articulação contra-hegemônica de novas experiências democráticas e de gramáticas sociais necessárias à pluralização cultural, racial e distributiva, enfim da “demodiversidade”.

Essa tese implica reconhecer que não existe motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos em que o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 77)

Para superar a concepção hegemônica da democracia liberal de baixa intensidade, é necessário repensar os conceitos estabelecidos, é necessário reinventar a emancipação, para tanto, Boaventura Santos fala em democracia de alta intensidade, mas adverte que estão limitadas aos âmbitos local e municipal.

Esse é um dos problemas mais dilemáticos para a prática e a teoria democráticas. De fato, as grandes inovações democráticas das últimas décadas tiveram lugar em nível local e nunca foi possível transferi-las para o nível nacional e, dar, muito menos para o nível internacional. (SANTOS, 2016, p. 130)

Ao se referir ao fato de que a democracia, a serviço do Estado neoliberal, perdeu seu poder redistributivo, sendo capaz de conviver com situações estruturais de miséria e de exclusão social. Boaventura Santos (2016, p. 131) afirma que "vivemos em sociedades que são politicamente democráticas, mas socialmente fascistas" e dá exemplos como simples ilustração

[...] da diversidade dos domínios sociais em que ocorre o fascismo social: as relações de trabalho margem das leis laborais ou que envolvem imigrantes, particularmente imigrantes indocumentados: as relações familiares dominadas pela violência doméstica em suas múltiplas formas; as relações de apartheid social [...] A DR não só convive com essa situação, como a legitima ao torná-la invisível. Afinal, não faz sentido falar de fascismo (em sentido convencional) em sociedades democráticas [...] Como se trata de um fascismo sub político, não é reconhecido como tal. (SANTOS, 2016, p. 132)

Assim, o conceito de democracia, propalado por Boaventura Santos, é muito mais amplo do que o conceito que subjaz à democracia representativa, pois se trata de uma democracia sem fim.

A democracia para mim é todo o processo de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada. Onde quer que haja luta contra o poder desigual, há processo de democratização [...] Os tipos de democracia de que tenho falado e que vêm enriquecendo o repertório das possibilidades democráticas operam em dois desses espaços-tempo: o comunitário e o da cidadania [...] A democracia de nossos dias é revolucionária na medida em que amplia e aprofunda a democracia social, ao conduzir eficazmente a luta contra o fascismo social, e defende com igual eficácia a democracia política contra as tentativas de desestabilização do fascismo político (SANTOS, 2016, p. 133-134)

Para Boaventura Santos (2010, p. 323), portanto, "A democracia pode expandir-se na medida em que seu espaço se restringiu ao Estado e a política que ele passou a sintetizar". A democracia não se restringe ao procedimentalismo, às igualdades formais e aos direitos políticos, mas conduz à emancipação social e

[...] não há princípio único de transformação social [...] Não há agentes históricos únicos nem uma forma única de dominação. São múltiplas as faces da dominação e da opressão e muitas delas foram irresponsavelmente

negligenciadas pela teoria crítica moderna [...] Mais do que uma teoria comum, do que necessitamos é de uma *teoria de tradução*, que torne as diferentes lutas mutuamente inteligíveis e permita aos actores coletivos ‘conversarem’ sobre as opressões a que resistem e as aspirações que os animam. (SANTOS, 2001, p. 27)

Situou-se que a realidade qualquer que seja o modo como é concebida é considerada pela teoria crítica como campo de possibilidades e de alternativas. O desconforto ou o inconformismo perante o que existe remete à luta por objetivos emancipatórios. A forma do poder é a dominação, a desigualdade no acesso à decisão política e no controle dos decisores políticos.

A democracia política representativa é insuficiente e só pode ser superada pela articulação de outros tipos e campos de democracia como processo de transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada, para ela ser crível, tem de transformar-se num princípio que abranja toda a realidade social, não apenas o sistema político. A democracia de alta densidade exige articular a democracia representativa com a democracia participativa, na qual os cidadãos e as comunidades organizam-se para tomar decisões políticas.

4.2 O INSTITUTO DA REPARAÇÃO FLUIDA E SUA DESCONEXÃO COM A REPARAÇÃO DO DANO

No Brasil, por opção legislativa, o valor da condenação por danos morais coletivos e das multas, por descumprimento do TAC, são destinados a um Fundo, o qual acende controvérsia doutrinária e jurisprudencial, por não cumprir sua função intrínseca de reparação do dano causado à coletividade ou à recomposição dos bens lesados.

A lei que disciplina a ACP prevê a criação de fundo cujo objetivo é de gerir recursos oriundos da condenação em dinheiro para a reconstituição dos bens lesados. “Trata-se de um fundo a que a doutrina chama de *“fluid recovery”*, ou seja, deve ser usado com certa flexibilidade, para uma reconstituição que não precisa e, às vezes, nem mesmo pode ser exatamente a do mesmo bem lesado” (MAZZILLI, 1993, p. 276). Assim, nos termos da Lei 7.347/1985, art. 13º,

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. (BRASIL, 1985).

A LACP institui que o objetivo do recurso é para reconstituição dos bens lesado e uma forma dúplice da gestão dos recursos obtidos nas ações civis públicas, um fundo federal e fundos estaduais, em função da natureza dos interesses em jogo na ação.

O fundo obtido nas ações em que a União foi interessada, esse sim será administrado pelo Conselho Federal. Quanto às ações civis públicas em que não se manifeste interesse da Fazenda Federal exteriorizado sob uma das modalidades de intervenção previstas no inc. I do art. 109 da Constituição em vigor, seu processamento se dará de forma incontornável perante a Justiça Estadual. Nesse caso, o valor da indenização reverterá a um fundo que deverá ser regido pelo Conselho Estadual respectivo, sem nenhuma influência na sua autogestão pelo Conselho Federal. (MAZZILLI, 1993, p. 274)

Ao regulamentar o fundo para reconstituir o bem lesado, a Lei 9.008/1995 criou o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, como parte da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e cravou, no art. 1º, §1º, a sua finalidade: “[...] a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.” (BRASIL, 1995). Essa regra legal sofre profundas críticas, pois

O modelo brasileiro dos fundos falha na medida em que os valores obtidos em uma sentença proferida em ação coletiva, ou mesmo em um acordo celebrado em um conflito coletivo, não são destinados a finalidades que guardem correspondência com o específico direito coletivo ou individual de massa lesado. (RUDINIKI NETO, 2019, p. 4)

As ações coletivas, como já sublinhado, se inserem no campo da responsabilidade civil, com aplicação do princípio da reparação integral e do direito constitucional de acesso à justiça como garantia da tutela jurisdicional efetiva e adequada do direito material da comunidade ou da coletividade lesada, em consequência, a condenação em pecúnia e sua destinação a fundo nacional ou a seus congêneres dos estados, tem a finalidade de reconstituição desses bens lesionados. Entretanto, essa não tem sido a realidade do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), pois:

[...] o FDD não vem servindo como meio executivo adequado à tutela dos direitos difusos e coletivos lesados, na medida em que os recursos que aportam ao referido fundo são, quase que integralmente, destinados ao caixa único do Tesouro, para fins de contingenciamento, não mais retornando ao fundo [...] diante da destinação que vem sendo dada aos seus recursos, passa por um processo de inconstitucionalização por afronta ao direito de acesso à justiça, na medida em que não é assegurada a tutela efetiva do direito material. (VENZON, 2017, p. 139-140)

Essa sangria perpetrada pelo Ministério da Justiça que vem sendo vítima o FDD, configura, no meu entender, visível desvio dos objetivos fixados na Lei n. 9.008/1995 (BRASIL, 1995), que é o de reconstituição dos bens lesados, além de flagrante violação aos princípios da reparação integral e do acesso à justiça da tutela jurisdicional ao direito material da comunidade ou coletividade. Em entrevista publicada em matéria jornalística, Fernando Facury Scaff explica que a:

[...] 'permissão' para não usar o dinheiro para os fins a que o fundo se destina está no tortuoso artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Pela norma, o Poder Executivo pode represar a previsão de gastos a fim de que sejam cumpridas as metas de superávit primário. Assim, basta alegar que o dinheiro é necessário para cumprir as metas para destinar ao FDD uma quantia ínfima do que é arrecadado. (VASCONCELLOS, 2017)

O Ministério Público Federal (MPF) reagiu e ajuizou ACP em face da União, contra o contingenciamento da verba pelo Tesouro. O MPF reputou o contingenciamento como ilegal, pois a União se utilizou indevidamente de verbas vinculadas ao FDD, as quais devem ser direcionadas às finalidades fixadas na Lei n. 9.008/1995 e, portanto, não podem ficar à mercê da discricionariedade da Administração Federal. No 1º grau de jurisdição, o MPF obteve tutela de urgência, para a destinação integral dos recursos do FDD aos fins a que foram arrecadados, quais sejam, a reparação de direitos transindividuais lesados (BRASIL, TRF-3, 2017). Lamentavelmente, o Órgão Especial do Tribunal Regional Federal da 3ª Região suspendeu a liminar concedida, na referida na ACP, para manter o contingenciamento dos recursos do FDD em favor da União (SANTOS; CREPALDI, 2019).

Infelizmente, distribuir os fundos ao governo pode resultar em disparidade ainda maior entre a classe beneficiada e a classe lesada, uma vez que o governo pode utilizar o dinheiro recebido em projetos que tragam pouco ou nenhum benefício à classe lesada. (HOMMA, 2017, p. 45)

O CDC (1990), ao tratar da reparação do dano a direitos individuais homogêneos, ordena, nos artigos 95 a 100 que, em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados e que compete, de forma prioritária às vítimas, seus representantes legais e sucessores à liquidação e ao cumprimento da sentença.

No entanto, se decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados (Ministério Público, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades e órgãos da administração pública, direta ou indireta e associações) promover a liquidação e execução da indenização devida, a qual, reverterá para o fundo previsto na LACP. Tem-se, portanto, que, prioritariamente, a reparação é diretamente ao lesado, apenas de forma residual que o montante será destinado a reparação fluída.

A reparação fluída, ou *fluid recovery*, ainda que contornos diferentes do modelo estadunidense, foi contemplada no art. 100 do Código de Defesa do Consumidor, que preconiza a liquidação ou execução coletiva da indenização, após frustrada possibilidade de cumprimento individual da sentença coletiva pelos próprios prejudicados [...] Na hipótese de liquidação ou execução coletiva, de conformidade com o parágrafo único do mesmo dispositivo legal, o produto da indenização devida reverterá para o fundo instituído pela lei n°. 7.347, de 24 de julho de 1985. Tal destinação compensatória para fundo setorial de reparação a interesses metaindividuais se constitui na reparação indireta cogitada pela *fluid recovery* americana. (SILVEIRA; SILVEIRA; CARMO, 2020, p. 180)

O CDC adota, portanto, duas possíveis situações quanto à destinação dos recursos relativos aos direitos individuais homogêneos. A primeira situação é a reversão dos recursos diretamente ao lesado que, individualmente, requerer a competente liquidação e execução; a segunda situação, de forma sucessiva, só ocorrerá em razão de omissão postulatória dos lesados e a reparação se fará de maneira fluída revertida ao fundo. Assim, na sistemática do CDC, só haverá fundo residual, sob o véu da ignorância ou do desinteresse do cidadão que não sabe nem tem expectativas de dividir os benefícios obtidos da ação coletiva.

Já no CDC há previsão de reparação fluída (*fluid recovery*), adotada com base na experiência norte-americana, que tem aplicação nos casos de sentenças coletivas, condenatórias que não sejam objeto de liquidação e execução por indivíduos (vítimas ou sucessores, nos termos do Código), ou que, se houver, se dê em número incompatível com a gravidade do dano [...] (CARVAS, 2021, p. 343-344)

Enfatize-se que o tratamento dado pelo CDC, em princípio, é diferente da solução prevista pela LACP, que determina, de imediato, a remessa do valor da condenação ao fundo de recomposição do dano causado.

Pelo microsistema de tutela dos direitos transindividuais, pretende-se que a *fluid recovery*, muito mais do que se prestar à recomposição do dano provocado pelo ato irresponsável do agente condenado, sirva como forma de prevenção geral e especial à reiteração de comportamentos lesivos aos direitos supraindividuais, acarretados, no mais das vezes, em benefício de pessoas ou grupos interessados apenas em aumentar sua margem de lucro. (SILVEIRA; SILVEIRA; CARMO, 2020, p. 181)

Assim, pela doutrina, o sistema de reparação fluida, no Brasil, de destinação dos recursos residuais pelo CDC e integral pela LACP a um fundo incumbido de realizar a reparação dos bens jurídicos lesados de forma indireta foi inspirado no instituto do *fluid recovery* dos Estados Unidos, onde surgiu na tentativa de oferecer uma destinação adequada ao montante que sobrava nas condenações das *class actions*.

No entanto, Fernanda Homma demonstra pontos de diferenças do sistema brasileiro com o norte-americano. A principal diferença é que a *fluid recovery* americana é eminentemente jurisdicional, ou seja, o judiciário que determina como se dará a aplicação do montante residual, que só surge depois da habilitação dos integrantes da classe atingida ao ressarcimento do dano sofrido. Já, no sistema brasileiro, a aplicação dos recursos se dará por instância administrativa, por decisão exclusiva do Conselho Gestor do Fundo, vinculado e nomeado pela Administração Pública.

A escolha operada no sistema jurídico norte-americano foi pela discricionariedade das Cortes na destinação deste montante residual, ao passo que a opção feita pelo legislador brasileiro foi a destinação dos recursos a um fundo administrativo (HOMMA, 2017, p. 125).

O instituto da reparação fluida no Brasil está concebido como a mera alocação do numerário em áreas temáticas definidas pelo Conselho Gestor do Fundo, sem que haja a necessidade de qualquer relação ou conexão com o objeto da ação coletiva ou da ACP. Em razão dessa discrepância e da análise comparada entre os sistemas brasileiro e norte-americano, Fernanda Homma pondera:

[...] aventar a viabilidade da aplicação pelas próprias Cortes dos valores oriundos das ações coletivas, ao invés de sua automática destinação aos fundos federais ou estaduais. Trata-se do emprego de uma verdadeira *fluid recovery*, operada pelo Judiciário e em consonância com a necessidade de se promover uma reconciliação da tutela executiva com a atuação jurisdicional. (HOMMA, 2017, p. 148)

Dessa forma, a concepção do instituto da reparação fluida, no sistema brasileiro, cinge-se a simples destinação de recursos ao FDD, e sua aplicação, por decisão exclusiva do Conselho Gestor do Fundo, prescinde de fazer qualquer conexão com o dano a ser reconstituído. No meu entender, é fundamental que haja vinculação do destino da verba com o objeto da tutela do direito material deduzida na ação judicial, para real efetivação da reparação ou da recomposição do dano.

4.2.1 Operação Lava Jato: Um exemplo paradigmático na destinação de recursos

Um exemplo paradigmático na destinação de verbas oriundas de multas, acordos e condenações coletivas, por não seguir o curso natural que é a remessa dos valores ao FDD, por retratar o descontrole do sistema brasileiro da reparação fluída é o rumoroso caso da chamada “Operação Lava Jato” que teve inusitados resultados quanto aos diferentes destinos dos recursos monetários arrecadados pelas atuações administrativas e judiciais do MPF, dos ofícios no Paraná, no Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal.

Vamos focar, a título de exemplo, apenas nos estados do Rio de Janeiro e do Paraná. No estado do Rio de Janeiro, dos valores recuperados na Operação Lava Jato, foram liberados R\$ 250 milhões para o pagamento do 13º salário atrasado de 146 mil aposentados e pensionistas do Estado e R\$ 220 milhões foram aplicados para reduzir em 30% as tarifas de pedágio da concessionária Eco Rodovias (CORDEIRO, 2021).

No estado do Paraná, o Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba homologou Acordo de Assunção de Compromissos firmado entre os Procuradores da República do Paraná e a Petrobras pelo qual a Petrobras assumiu a obrigação de depositar em reais à quantia de US\$682.560.000.00, que teria as seguintes destinações: 50% (cinquenta por cento) para o investimento social em projetos, iniciativas e desenvolvimento institucional de entidades e redes de entidades idôneas, educativas ou não, que

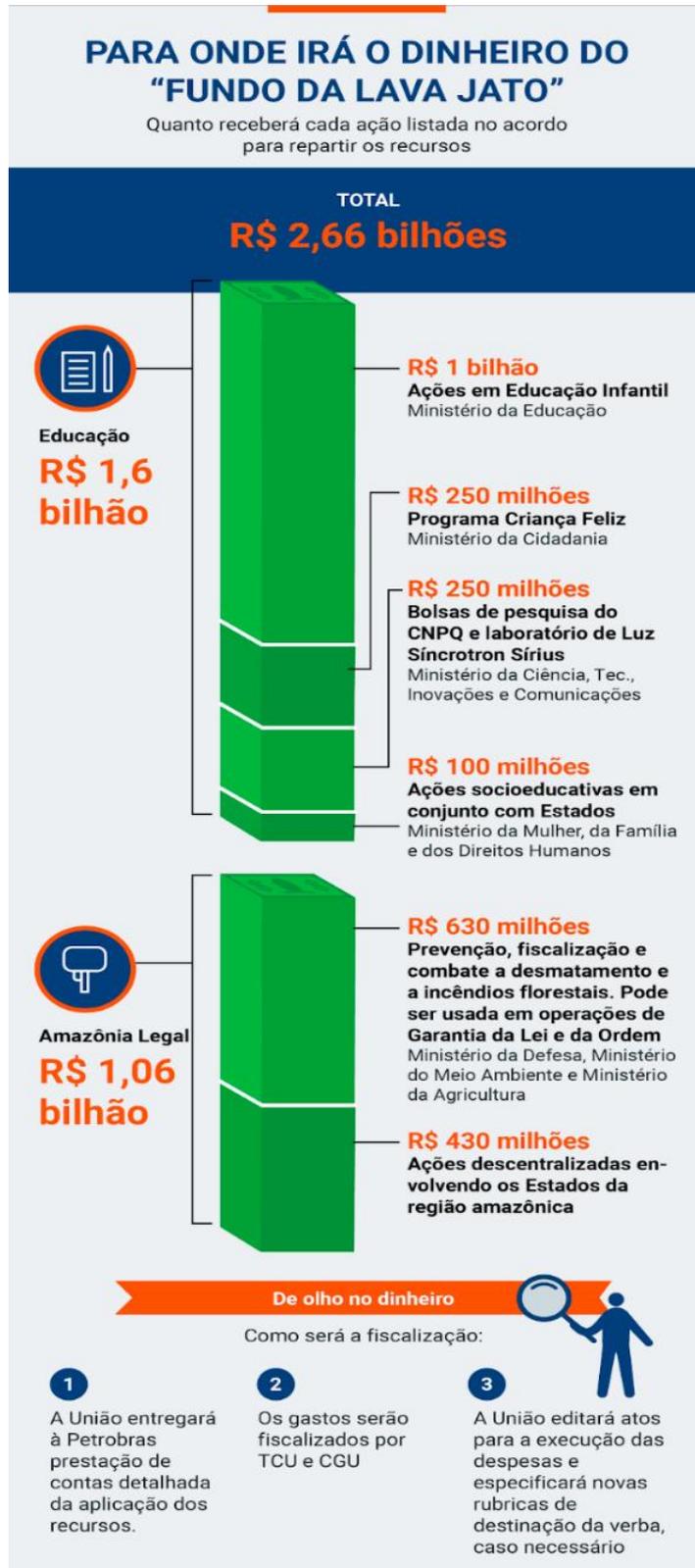
reforcem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção e 50% (cinquenta por cento) para a satisfação de eventuais condenações ou acordos com acionistas que investiram no mercado acionário brasileiro e ajuizaram ação de reparação. Para administrar o valor destinado ao investimento social em projetos contra a corrupção, o MPF constituiria uma fundação privada, com sede em Curitiba. (STF, 2019)

A decisão homologatória do juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba foi alvo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 568) proposta pela Procuradora-Geral da República ao argumento de que os membros da Procuradoria da República no Paraná não possuíam legitimidade e não representam a Chefia da Instituição do MPF para firmarem o impugnado Acordo de Assunção de Compromissos. Por sua vez, a Mesa da Câmara dos Deputados apresentou Reclamação Constitucional (RCL n. 33.667), por violação de competência do STF. As ações foram aglutinadas sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. (BRASIL. STF, 2019).

A fama da Operação Lava Jato, ou o debate sobre o destino do elevado valor monetário, ou o interesse popular, ou a constante cobertura da mídia, atraíram a manifestação na ADPF 568 de vários entes: Ordem dos Advogados do Brasil, Associação dos Procuradores da República, Tribunal de Contas da União, Presidência da República e Senado Federal. Visando à rápida solução do litígio, a Relatoria realizou audiências e reuniões multilaterais com autoridades e órgãos envolvidos, dessas negociações resultou um acordo para a destinação dos valores firmado entre a Procuradora-Geral da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Advogado Geral da União e o Procurador-Geral da Fazenda Nacional. (STF, 2019).

Os termos do acordo, seus quantitativos e beneficiários (CONJUR, 2019) podem ser visualizados mais claramente no quadro a seguir.

Figura 1 – Infográfico do acordo no STF para destinação dos valores da Lava Jato



Fonte: Poder 360 (2019)

Alguns pontos relevantes para este estudo devem ser destacados das análises contidas na decisão homologatória do Ministro Alexandre de Moraes, as quais, no meu entendimento, são paradigmáticas pelo ineditismo dos enfoques sobre a natureza jurídica da verba e seu conseqüente destino. (STF, 2019). Primeiro, definiu-se a condição de vítima da União e da Petrobras, em virtude dos atos ilícitos praticados por agentes públicos e terceiros.

Segundo, foi declarada a nulidade absoluta do referido Acordo de Assunção de Compromissos, por desrespeito aos preceitos da separação de poderes, à chefia institucional, à unidade e à independência funcional e financeira do MPF. Declarou-se, ainda, que as partes do acordo não possuíam legitimidade para firmá-lo, o objeto foi ilícito e o juízo era absolutamente incompetente para sua homologação (STF, 2019).

O terceiro ponto de realce, na decisão do Ministro Alexandre de Moraes, foi que as atividades previstas no Acordo anulado, de instituição, de fiscalização e de participação de membros do MPF na gestão de entidade de direito privado a ser constituída a partir da transformação de recursos públicos em privados implicam ilegal extrapolação dos limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela LC 75/1993 para a atuação do MPF. Ademais, essas atividades violam a independência finalística e orçamentária e as regras de integridade que garantem a independência funcional dos membros do Ministério Público mediante a necessária equidistância em relação às partes envolvidas nos litígios. O Relator transcreve posição da PGR de que não há qualquer fundamento de ordem constitucional, legal ou contratual para:

[...] determinar que a administração desse dinheiro seja feita pelo MPF ou com participação de membros do MPF [...] os membros do MPF que investigam e atuam ou atuaram em processos penais, de improbidade ou cíveis devem permanecer isentos para o exercício de suas atribuições, e não se imiscuir na formatação e gestão de instituição de direito privado para gerir recursos disponibilizados pelas empresas cujos ex-gestores e funcionários praticaram atos de corrupção, de lavagem de dinheiro e de organização criminosa. (STF, 2019)

O quarto ponto a ser considerado é o de que o depósito dos valores pagos pela Petrobras deveria ter ocorrido em favor do Tesouro Nacional, por constituir “receita pública”, cabendo à União, por meio da lei orçamentária aprovada pelo Congresso

Nacional, definir a destinação do montante, em conformidade com os princípios da unidade e universalidade orçamentárias, e destaca ainda:

Não bastassem as ilegalidades na destinação dada ao montante depositado pela Petrobras e na transformação de uma receita pública em recursos privados, patente a ilicitude da criação de uma Fundação Privada para gerir tal receita pela própria Procuradoria da República no Paraná, pois inaplicáveis o art. 65, parágrafo único, e o art. 66 do Código Civil, uma vez que somente preveem as atribuições do órgão competente do Ministério Público estadual – e não MPF – em zelar pelas fundações instituídas por ato de vontade (e liberalidade) de um instituidor particular [...] (BRASIL. STF, 2019)

O último aspecto importante, na decisão em comento, é quanto à ilegalidade de previsão no acordo anulado de reserva de metade do valor depositado pela Petrobras para eventuais pagamentos a acionistas minoritários da própria empresa e, portanto, teríamos uma situação em que a multa paga pela Petrobras estaria sendo utilizada para a satisfação de passivo da mesma Petrobras:

[...] reitere-se, por se tratar de receita pública, não poderia ter destinação diversa do Tesouro, sendo apropriada por particulares a título de satisfazer pretensão que se deduz em face da Petrobras, e não da União, que tem direito a esse montante em razão da sua personalidade de direito público [...]. À luz do ordenamento brasileiro, tais pagamentos seriam ilegais. Os acionistas minoritários fazem parte do quadro social da Petrobras e se consorciam a essa na fruição dos ônus e bônus da atividade empresarial. (BRASIL. STF, 2019)

O Ministro Relator, ao decretar a nulidade do negócio jurídico celebrado pelos Procuradores da República no Paraná com a Petrobras, complementa que:

[...] permitiria, ilegal, imoral e absurdamente, que Procuradores da República no Paraná (Força-Tarefa Lava-Jato) realizassem a custódia do montante depositado, a criação de fundação de direito privado, a elaboração de seus estatutos, a escolha de seu Conselho Curador (com a possibilidade de participação direta de membro do MP), a fiscalização de suas atividades e a destinação dos recursos, inclusive para os sócios minoritários da Petrobras. (BRASIL. STF, 2019)

Correlata às questões debatidas na ADPF 568 acima analisadas, está em curso no STF, a ADPF 569, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), que tem por objeto a destinação de valores apurados em razão de multas, de restituições e de outras sanções, quando decorrentes de condenações criminais, acordos de colaboração premiada e repatriação de recursos,

envolvendo vários Juízos, como da Subseção Judiciária de Viçosa/MG, do Tribunal de Justiça da Bahia, Subseção Judiciária de Varginha/MG, Seção Judiciária de São Paulo, Seção Judiciária de Roraima e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. O Relator Ministro Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar suspendendo qualquer alocação de valores pelos juízos, ao argumento de que cabe somente União sua destinação.

Em que pesem as boas intenções de Magistrados e membros do Ministério Público ao pretender destinar verbas resultantes de sanções criminais para projetos sociais e comunitários – e para o enfrentamento à grave crise de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus –, devem ser respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal, notadamente aqueles fixados no art. 129, bem como a expressa atribuição ao Congresso Nacional para deliberar sobre a destinação das receitas públicas (art. 48, inciso II). (STF, 2021)

Na decisão monocrática, o Ministro Alexandre de Moraes destacou que é desrespeito aos preceitos fundamentais da separação de poderes as condutas de órgãos e autoridades públicas de “[...] definir a alocação de recursos públicos *sponte* própria e sem autorização legal, ou (b) condicionar a transferência desses recursos ao erário à posterior vinculação em ações governamentais específicas”. Acrescenta, ainda, que a homologação de acordo sobre destinação de valores na ADPF 568, comentada em linhas pretéritas:

[...] não constitui precedente em favor da possibilidade de que órgão judiciário determine a alocação ou vinculação de recursos públicos, pela singela razão de que a excepcional resolução da questão, naqueles autos, dependeu da efetiva participação de todos os Poderes, órgãos e autoridades com competência constitucional para a alocação de receitas públicas. E, em última análise, a destinação ali acordada somente se tornou efetiva com a aprovação dos atos normativos apropriados pelo Congresso Nacional. (STF, ADPF/2019, 2020)

É importante consignar diante da imputação de ilegalidade e de arbitrariedade sugerida pelo Ministro Relator da ADPF 569/2019, que o judiciário, ao deferir os pedidos formulados pelo Ministério Público de destinação social dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, está em perfeita sintonia com a política institucional do Poder Judiciário definida pelo CNJ na Resolução nº 154 de 2012 (CNJ, 2012), com redação dada pelas Resoluções nº 206/2015 e 225/2016, que prevê:

Art. 2º. Os valores depositados, referidos no art. 1º, quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes, serão, preferencialmente, destinados à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde, desde que estas atendam às áreas vitais de relevante cunho social, a critério da unidade gestora. (CNJ, 2012)

Para aumentar a divergência jurídica sobre essa matéria, importante verificar o Parecer BBL-02, da Advocacia Geral da União (AGU), publicado em 23 de fevereiro de 2022, que consolida o entendimento de que

A) os valores destinados à indenização de direitos difusos ou coletivos em sentido estrito serão depositados junto ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, ressalvando-se as hipóteses em que a legislação especial lhes prescreve destinação específica. (PARECER AGU, 2022)

É profunda a dissonância jurídica sobre a matéria de destinação de dinheiro oriundo da atuação finalística do Ministério Público, o que conduz a posições e soluções díspares, como dos casos analisados. Tem-se, em destaque, dentro da “Operação Lava Jato”, o acordo homologado pelo STF, na ADPF 568, que envolveu os três Poderes da República na distribuição da verba como receita pública da União e no estado do Rio de Janeiro o dinheiro foi para pagamento de aposentados e tarifa de pedágio.

Outro destaque é a suspensão liminar concedida, em face a vários Juízos Federais, na ADPF 569, pelo Ministro Relator que esposou a visão de que os recursos da atuação do MPF constituem receita pública, o que contraria a oposto à política judiciária do CNJ preconizada na Resolução 154/2012, a qual revela que o numerário deve, preferencialmente, ser destinado à entidade pública ou privada com finalidade social. Por fim, destacou-se o entendimento consolidado pela AGU de que o dinheiro pertence ao FDD.

4.3 OS RECURSOS ARRECADADOS PELO MPT E O VÁCUO LEGISLATIVO

A destinação do valor da condenação por danos morais coletivos na Justiça do Trabalho e as multas por descumprimento de TAC provocam, ainda mais, controvérsia doutrinária e jurisprudencial.

Além do FDD não cumprir a função para o qual foi criado, qual seja, a reconstituição dos bens lesados na esfera cível, como já abordado na subseção 4.2, a Lei 9.008/1995 que o instituiu não fez qualquer referência a dano no âmbito trabalhista, em decorrência, o MPT, tampouco qualquer entidade representativa dos trabalhadores, não possuem assento no Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Por esses aspectos, o FDD não se adequa legalmente para receber aporte de recursos das ações civis coletivas trabalhistas, porque não atende aos requisitos fixados no art. 13 da LACP (1985).

Nessa conjuntura, temos, portanto, um vazio normativo, quanto ao destino das verbas oriundas das ações civis públicas no âmbito trabalhista. Não há dissenso doutrinário ou jurisprudencial quanto à inexistência de correlação do FDD com a finalidade de recomposição das lesões e dos danos causados na esfera trabalhista. Diante desse vazio normativo, a destinação dos recursos, na esfera trabalhista de multas de TAC e de condenações em ACPs, é palco de intenso debate, disputas judiciais e políticas.

Inicialmente pela ausência de lei regulatória e de fundo próprio, convencionou-se ou tornou-se prática corrente, no MPT e no Poder Judiciário Trabalhista, que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) seria o fundo previsto na LACP. Essa postura teve apoio de parte da doutrina, uma vez que “[...] a utilização do FAT como destinatário da indenização imposta no caso de lesão a interesses difusos na órbita trabalhista decorre da inadequação do fundo previsto no art. 13 da Lei 7.347/85 para a reparação dos danos causados nas relações laborais” (MARTINS FILHO, 1996). Nessa mesma linha, Medeiros Neto (2004, p. 177) declara que

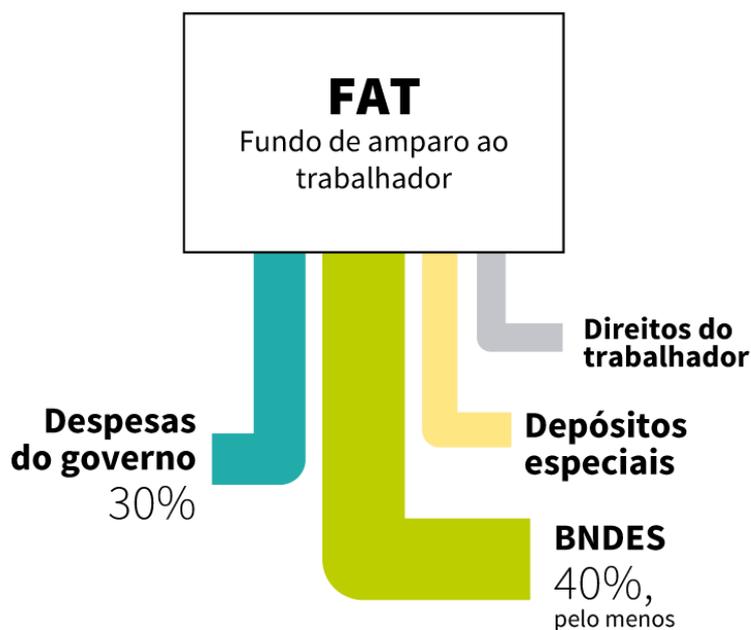
[...] o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT criado pela Lei n. 7998/90, com a finalidade de custear o Programa de Seguro-Desemprego, o pagamento do abono salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico (art. 10). A especialização e a compatibilidade do referido Fundo com natureza do interesse trabalhista tutelado ensejam que para ele se direcione a indenização judicial fixada a título de dano moral coletivo.

Com o passar do tempo, a práxis de remessa dos recursos ao FAT também se converteu em profunda divergência doutrinária e jurisprudencial. Por que há o desacerto na destinação do recurso para o FAT?

É evidente que não se pode, em virtude de um vazio legislativo, direcionar recurso de ACP que visa a uma condenação judicial para a reparação de dano coletivo causado aos trabalhadores, para um fundo que não guarda relação intrínseca com a natureza da recomposição do dano trabalhista. Para além disso, há o fato de que, em alguns pontos, a destinação é totalmente incompatível com a proteção dos trabalhadores e do direito do trabalho e, infelizmente, é essa exatamente a situação do FAT.

A primeira vista, pela simples nomenclatura, o FAT pode transparecer ser o fundo adequado aos objetivos previstos na LACP, mas, numa análise acurada, consoante informa Rodrigo Carrelli (2007, p. 123-126), são inúmeras as inconsistências e as incompatibilidades. Um simples olhar para a figura a seguir sobre a distribuição das verbas do FAT já seria suficiente para comprovar tal assertiva.

Figura 2 – Infográfico: Destinação do FAT



Fonte: Gazeta do Povo (2018).

A primeira incompatibilidade capaz de afastar o FAT como destinatário dos recursos de ações coletivas trabalhista é de natureza legal, porque o FAT desatende aos requisitos do art. 13 da LACP, pois o MPT não tem assento no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), instituído pela Lei nº 7.998/1990 (1990), em que pese ter, nesse Conselho, a participação, em tese, da comunidade

afetada pela representação dos trabalhadores, mas tem também a presença do empresariado.

A segunda incompatibilidade para que o FAT não seja o receptor dos recursos de ACPs no âmbito trabalhista é de natureza legal e de razão finalística, porque as verbas desse Fundo não são destinadas para a reconstituição dos bens trabalhistas lesados, mas “[...] ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico”, como consta no art. 10 da Lei 7.998/1990 (1990).

É correto assegurar que o seguro-desemprego tem como beneficiários os desempregados, além de remunerar contratos suspensos para requalificação profissional, enquanto o abono salarial, por sua vez, é uma quantia de auxílio ou incremento da renda do trabalhador, pago anualmente àqueles que recebem até dois salários-mínimos. À luz de todas as evidências que tanto o seguro-desemprego, quanto o abono salarial não possuem qualquer relação com a reconstituição dos bens lesados almejada pela LACP.

Portanto, por imposição da própria lei que institui o FAT, dentre dos seus objetivos de alocação dos recursos, não está nenhum que possa reconstituir os bens lesados e que foram protegidos pela atuação judicial do MPT em sede de ACP, pois, como mencionado no capítulo anterior, e com base no Relatório da Procuradoria Geral do Trabalho, as lesões mais recorrentes são o descumprimento de normas relativas ao meio ambiente insalubre ou perigoso de trabalho, o trabalho escravo ou análogo à escravidão, ao trabalho infantil, ao não cumprimento de cota legal para pessoas com deficiência e de aprendizagem, à discriminação racial, de gênero e de pessoas LGBTQIA+, às condutas antissindicais, ao assédio moral organizacional, aos altos índices de acidente de trabalho, à fraude no registro da jornada de trabalho, dentre outras.

A terceira incompatibilidade decisiva para que o FAT não receba recursos de ACPs trabalhistas é de natureza legal, mas também de ordem teleológica, isso porque os programas de desenvolvimento econômico, apoiados com verbas do FAT, via Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), podem até gerar empregos, mas não há

qualquer garantia da qualidade desses, tampouco exigência de obediência às leis de proteção à vida, à saúde e à dignidade do trabalhador. Em verdade, os financiamentos realizados pelo BNDES, com verbas do FAT, deveriam ter como exigência de contrapartida o respeito aos direitos dos trabalhadores, no entanto o que se vê são altos empréstimos a grandes empresas, sem a mínima geração de postos de trabalho digno. (CARELLI, 2007, p. 125)

O BNDES recebe, pelo menos, 40% das verbas do FAT para o financiamento de programas voltados ao desenvolvimento econômico, como demonstra o infográfico da figura 2. Frise-se que não há distinção entre as empresas que cumprem a legislação trabalhista e aquelas que causam danos, para fins de recebimento desse financiamento. Ao longo das décadas, o FAT vem se privatizando em razão da destinação de recursos pelo BNDES às empresas sem qualquer critério social. Em virtude disso,

[...] foi se consolidando como o Banco do desenvolvimento na perspectiva da acumulação flexível e da orientação neoliberal do Estado brasileiro. Considerando a natureza do FAT como um fundo público, destinado ao provimento de políticas de amparo ao trabalhador, vê-se que o BNDES transforma o FAT num meio, por excelência, de financiamento do setor privado, em especial daquele que tem na promoção do desemprego uma de suas principais medidas para a ampliação da exploração do trabalho excedente. (CEA, 2006, p. 37)

Nesse contexto de vácuo legislativo e até da criação de um fundo específico, consoante aduz Camargo (2022), alguns autores advogam que os valores sejam depositados em conta bancária remunerada com base na alternativa prevista no art. 13, § 1º, da LACP (1985): “Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária”. Essa é também a proposta de Rodrigo Carreli (2007, p.125), ao declarar que

[...] a existência de uma conta corrente remunerada, na qual seriam depositados os valores oriundos das ações coletivas. [...] Desta forma, à primeira vista, até a espera da criação do fundo previsto na lei, somente haveria a alternativa de se realizar o depósito da indenização em conta corrente. Entretanto, essa pode não ser a interpretação mais justa.

Cumprido destacar aqui que a proposição deste estudioso quanto à criação de uma conta corrente remunerada administrada exclusivamente pela Procuradoria do

Trabalho, sem a participação dos lesados ou de representante da coletividade trabalhadora nas decisões de destinação dos valores contidos nesta suposta conta remunerada, não traduz nosso posicionamento, porque tal proposição é afrontosa aos princípios democráticos de participação e de deliberação, os quais o Ministério Público do Trabalho tem como missão efetivar e proteger, especialmente por que irradiam da Constituição Federal de 1988.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou no STF, ADPF 944, com pedido de efeito vinculante, para que seja declarada a inconstitucionalidade da interpretação adotada em decisões, sentenças e acórdãos da Justiça do Trabalho em ACPs, que determinam a destinação de verbas a quaisquer órgãos ou entidades, público ou privado, que não em favor do FDD ou do FAT.

Na sessão virtual, realizada em 29 de abril de 2022 e 06 de maio de 2022, a Relatora Ministra Rosa Weber votou pelo não conhecimento da ADPF 944 e pela extinção do processo sem resolução do mérito. O julgamento está suspenso por pedido vista do Ministro André Mendonça (ADPF 944, 2022), portanto o debate continua também na mais alta Corte do país.

Três observações são relevantes no tocante a ADPF 944 proposta pela CNI. A primeira, a CNI é uma entidade sindical de grau superior com significativo poder político, tanto que a chamada reforma trabalhista, promovida pela Lei 13.467/17 (2017), espelha a maioria das "101 Propostas para Modernização Trabalhista", contidas em documento produzido pela CNI (CNI, 2012). A segunda observação - na citada ADPF 944/2022, não há proposta da CNI, nem pedido de criação de fundo de direitos difusos trabalhista.

A última observação- tanto o FAT, quanto o FDD, como já explicitado anteriormente, são fundos que não estão cumprindo sua finalidade legal nem constitucional, porque não financiam o trabalhador, nem reconstituem os bens trabalhistas lesados, mas vertem parte substancial da verba recolhida para os cofres do Tesouro Nacional ou para o BNDES a fim de financiar grandes empreendimentos empresariais, vinculados ao capital especulativo e não ao investimento produtivo, que poderia criar empregos decentes.

Essas verbas que são para recomposição dos danos causados à coletividade de trabalhadores despertam desejo, cobiça, debate e disputas, na esfera judicial, como a ADPF proposta pela CNI, e também no Executivo Federal.

Vale expor ainda que, em nível legislativo, a Medida Provisória 905, de 11 de novembro de 2019, protagonizada pelo Presidente da República, para além de instituir o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, também criava, nos arts. 19 a 24, o Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, Prevenção e Redução de Acidentes de Trabalho, que tinha como objetivo o financiamento do serviço de habilitação e reabilitação profissional prestado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e programas e projetos de prevenção e redução de acidentes de trabalho.

Para custear esse Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, o Tesouro pretendia assenhorar-se da totalidade dos valores relativos a multas ou a penalidades aplicadas em ações civis públicas trabalhistas decorrentes de descumprimento de acordo judicial ou TAC firmado perante a União ou com o MPT, além dos valores relativos aos danos morais coletivos decorrentes de acordos judiciais ou de TAC assinado pela União ou pelo MPT. (BRASIL, MP 905, 2019).

Em nota técnica, o MPT aponta as inconstitucionalidades e a não convencionalidades da Medida Provisória 905/2019, além de informar que os valores auferidos em indenizações por danos morais coletivos têm tido diversas destinações, em prática consagrada pela jurisprudência e incorporada pela Resolução nº 179/2017 do CNMP (MPT, 2020).

A Medida Provisória 905/2019 perdeu a validade por decurso de prazo no Congresso Nacional, mas faz aumentar a reflexão sobre as disputas política, doutrinária e jurisprudencial em torno da destinação dos valores das multas e das condenações decorrentes de danos morais coletivos nas ACPs, no âmbito trabalhista. Registre-se que nem a Medida Provisória 905/2019, nem os projetos de lei que têm o objetivo dar destino a esses recursos nas duas Casas do Congresso contemplam o princípio

constitucional da participação e da deliberação para inclusão da coletividade lesada e dos trabalhadores, que são os principais interessados em sua destinação.

No Senado Federal, está em curso o Projeto de Lei 146 de 2012, que propõe direcionar os valores das multas e das condenações em ações civis públicas de natureza trabalhista em ações de prevenção e de combate ao trabalho escravo. Em que pese a nobreza dessa proposta e da necessidade do combate diuturno ao trabalho análogo ao de escravo, não nos parece apropriado descurar de tantas outras malezas para focar em apenas uma, pois existem incontáveis lesões, que também merecem atenção e direcionamento de recursos como o combate ao trabalho infantil, a luta contra a discriminação nos locais de trabalho, o cuidado como o meio ambiente salubre e saudável, dentre outras.

Na Câmara do Deputados, tramitam os Projetos de Lei números 2841/2015 e 11271/2018, de autoria do Sr. Helder Salomão e do Sr. Rogério Marinho, respectivamente, ambos buscam alterar a Lei nº 9.008/1995, para incluir a reparação de danos coletivos e difusos causados no âmbito das relações de trabalho entre as finalidades do FDD, sem prever, no entanto, a inclusão, em sua gestão, dos trabalhadores e do MPT.

A destinação de recursos de ACP foi tema da 1ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho promovida pela Associação Nacional dos Magistrados Trabalhista (ANAMATRA) que aprovou o enunciado 12 sobre ACP em que se discute o tema do trabalho escravo.

Existência de espaço para que o magistrado reverta os montantes condenatórios às comunidades diretamente lesadas, por via de benfeitorias sociais tais como a construção de escolas, postos de saúde e áreas de lazer. Prática que não malferir o artigo 13 da Lei no 7.347/1985, que deve ser interpretado à luz dos princípios constitucionais fundamentais, de modo a viabilizar a promoção de políticas públicas de inclusão dos que estão à margem, que sejam capazes de romper o círculo vicioso de alienação e opressão que conduz o trabalhador brasileiro a conviver com a mácula do labor degradante. Possibilidade de edificação de uma Justiça do Trabalho ainda mais democrática e despida de dogmas, na qual a responsabilidade para com a construção da sociedade livre, justa e solidária delineada na Constituição seja um compromisso palpável e inarredável. (JUSBRASIL, 2007).

Demonstrou-se o desacerto ou a impropriedade de verter recursos oriundos de ACP trabalhista ou decorrentes de descumprimento de TAC para o FAT, ao argumento de ausência de fundo próprio, principalmente diante das apontadas inconsistências e incompatibilidade de ordem legal, finalística e teológica deste fundo para recomposição do dano.

Na subseção seguinte, serão analisadas as diferentes maneiras pelas quais esses recursos vêm sendo direcionados pelo MPT, a partir da orientação do CSMPT.

4.4 AS DIRETRIZES DIVERSIFICADAS NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS ADVINDOS DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E DE “CY PRES”

A Nota Técnica, assinada pelo Procurador Geral do Trabalho, explicita que os valores auferidos, em indenizações por danos morais coletivos e nas execuções de multa por descumprimento de TAC, têm tido diversas destinações. (MPT, NT, 2020).

Pode-se citar, por exemplo, a destinação de dinheiro para o FAT, para muitas campanhas protagonizadas pelo MPT, a saber: combate ao trabalho infantil e estímulo à aprendizagem; prevenção de acidentes e do trabalho seguro.

Nos anos de 2020 e 2021, os recursos foram preferencialmente destinados para o combate a Covid 19, como demonstra a relação analítica de destinação expedida pelo MPT, para aquisições bens e serviços diversificados, tais como: compra de cestas básicas; materiais de higiene e limpeza para pessoas em situação de vulnerabilidade; compra de máscaras e aventais para trabalhadores em hospitais públicos; aquisição de aparelhos hospitalares; compra de equipamentos e insumos de laboratório; respiradores; realização de exames para diagnóstico de Covid 19; dentre inúmeras outras alocações, num total de R\$ 317.532.649,75 - em 2020, e R\$ 304.789.696,64 - em 2021 (MPT, RELAÇÃO ANALÍTICA, 2020 e 2021).

O CSMPT editou a Resolução 179/2020 (CSMPT, 2020) com o objetivo de definir critérios e diretrizes sobre a reversão de bens e de valores decorrentes da atuação finalística do MPT, que abrange as condenações judiciais em obrigação de pagar; as condenações judiciais em multas cominatórias; os acordos judiciais; os termos de

ajustamento de condutas e as multas pelo descumprimento das obrigações pactuadas.

A referida Resolução 179/2020 do CSMPT, ao encaminhar o direcionamento do MPT na reversão de bens e de valores decorrentes de sua atuação finalística, está relacionada com a temática desta dissertação e suscita algumas ponderações. A primeira - a Resolução em apreço em suas considerações assegura que “[...] a inexistência de um fundo destinado especificamente à reconstituição dos bens jurídicos lesados no âmbito das relações de trabalho;” (CSMPT, 2020). A partir disso, pode-se concluir que o CSMPT não reconhece o FAT, nem o FDD, como fundos destinatários para obtenção de verbas arrecadas pelo MPT.

A segunda - a Resolução 179/2020, do CSMPT, visa à “[...] garantia do máximo benefício para a sociedade [...]” na reversão de bens e de recursos decorrentes da atuação finalística do MPT e deverá atender aos princípios do art. 37 da CF/88, “[...] da transparência e da possibilidade de controle e fiscalização.” (CSMPT, 2020).

A terceira ponderação é que a reversão de bens e de recursos decorrentes da atuação finalística do MPT pela Resolução 179/2020, do CSMPT, insere-se na independência funcional dos(as) membros(as), ressalvado o dever de fundamentação das decisões, inclusive quanto ao modo de fiscalização. Essa premissa anula ou minimiza as proposições da Resolução em análise, pois, para o Procurador, recai apenas o ônus de fundamentar a decisão de que, naquela determinada ação judicial, em que oficia, ou no TAC do qual é firmatário, está dando destinação ao recurso de forma diversa da diretriz estatuída na Resolução, como, por exemplo, para o FAT ou o FDD.

Nesse particular, a Resolução 179/2020, do CSMPT, reflete a concepção de maximização do princípio da independência funcional outorgada pela Constituição Federal de 1988 ao membro do Ministério Público, para fiel desempenho das suas atribuições, para acolher a vontade pessoal, ou o pensamento doutrinário de sua preferência, desde que fundamente a decisão.

A independência funcional antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, seria uma garantia da sociedade, porquanto instituída para assegurar atuação de um agente com autonomia, imune a pressões. Essa

conclusão não autorizaria, o membro a agir com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais, em virtude do dever de observância à estratégia funcional definida no plano geral da instituição. (COURA; FONSECA, 2022, p. 86)

A quarta ponderação relaciona-se ao art. 5º da Resolução 179/2020, do CSMPT, o qual assegura que “Os (as) membros(as) reverterão os bens e recursos decorrentes da atuação finalística, alternativamente [...]” a fundos federais, estaduais distritais ou municipais, que tenham por objetivo o financiamento de iniciativas e de projetos de promoção de direitos sociais relacionados, direta ou indiretamente, ao trabalho, conforme a extensão territorial do dano, ou:

II – à instrumentalização de entidades e órgãos públicos federais, estaduais, distritais ou municipais que promovam direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho, priorizando os do local do dano;
 III – a órgãos e entidades públicos ou privados, nacionais ou internacionais, previamente cadastrados, de promoção de direitos sociais relacionados direta ou indiretamente ao trabalho ou, na falta, de direitos sociais outros de notório interesse público, priorizando, em qualquer caso, as iniciativas e projetos no local do dano. (CSMPT, 2020)

Neste particular aspecto, a Resolução 179/2020 do CSMPT, ao prever a destinação de recursos para promoção de direitos sociais, no entender de Rogério Rudiniki Neto (2019, p. 5- 6), [...] trouxe uma modalidade de distribuição de indenizações e multas nos moldes do *cy-près* norte-americano [...]. Esse dispositivo consolida no âmbito da atuação extrajudicial do Ministério Público brasileiro técnica similar ao *cy-pres das class actions*”. O termo “*cy pres*”, na grafia da língua inglesa,

[...] deriva da expressão do francês normando ‘*cy près comme possible*’, que significa o mais próximo do possível [...] Tradicionalmente, a *cy pres* pode ser considerado o veículo pelo qual as intenções do doador (instituidor ou testador) podem ser efetivadas o mais próximo possível em circunstâncias em que o cumprimento literal de suas vontades não pode ser efetivado. (HOMMA, 2017, p. 52)

Assim, transparece que tal Resolução adotou a doutrina do “*cy pres*”, a qual possui “[...] não apenas diferentes formas de grafia, mas também, geralmente, vem acompanhada de diferentes termos em sua designação” (HOMMA, 2017, p. 51), além de ter ampla utilização em países, como Estados Unidos, Inglaterra e Canadá. Os doutrinadores, ao buscarem delinear sua natureza jurídica, a denominam de:

[...] ‘cy pres doctrine’ ou mesmo ‘cy pres relief’. Ainda que todos os termos remetam ao mesmo instituto, em essência, o que parece diferenciá-los é que o ‘cy pres doctrine’ geralmente se refere à sua utilização mais ampla, relacionada tanto à sua origem no direito dos trusts, como sua aplicação posterior nas class actions. Já os termos ‘cy pres relief’ e ‘cy pres recovery’ parecem se remeter mais constantemente à sua utilização nas class actions, como válvula de escape, meio de recuperação para efetivar a reparação. (HOMMA, 2017, p. 51)

Nos estudos desenvolvidos por Fernanda Homma, foi constatado, da análise jurisprudencial e doutrinária norte-americana, que, muitas vezes, a “*cy pres*” e a “*fluid recovery*” são tratadas da mesma maneira, como se fossem institutos equivalentes e fungíveis entre si.

Entretanto, parece que, recentemente, o termo “cy pres” é usado especificamente nos casos em que os fundos são destinados a instituições de caridade, que em alguma medida tenham relação com o objeto da class action ou o interesse da classe amplamente definido [...] Assim, acredita-se que a fluid recovery representa esforço mais disciplinado para compensar indiretamente as vítimas, ainda que opor meio de aproximações futuras de quais formas e quais seriam as possíveis vítimas, do que a cy pres que apenas exige um link genérico entre a instituição de caridade que irá receber os fundos. (HOMMA, 2017, p. 42)

Nesse cenário, é importante que se atente para aquelas instituições que serão as receptoras da “*cy pres*”, para que se defina o quão próximo é a sua relação com a ação coletiva, bem como com as características da instituição beneficiária.

Há grande tensão sobre qual a proximidade que a distribuição da cy pres deve ter de seu propósito original. Essa dificuldade em identificar o melhor uso dos fundos impacta diretamente na própria utilidade do instituto [...] o Judiciário demonstra tendência à construção de espécie de “engenharia social” na aplicação dos fundos; trata-se da escolha deliberada de sua utilização em propósitos considerados caridosos e benevolentes, mesmo que sejam totalmente desvinculados dos membros da classe ou da causa da ação. (HOMMA, 2017, p. 61)

Assim, a adoção do exclusivo critério da benevolência na destinação de recursos, sob o manto da aplicação da teoria do “*cy pres*”, quando desassociada de sua essência, qual seja, o mais próximo do possível, haveria clara desvantagem nessa abordagem. Ademais, é preciso verificar “[...] os parâmetros para definir quais são recebedores adequados para os fundos, e definir qual é o melhor uso torna-se atividade altamente subjetiva e discricionária” (HOMMA, 2017, p. 61). A discricionariedade é a tônica na destinação, inclusive sob o beneplácito da aplicação da teoria do “*cy pres*”.

Parece que, no atual sistema, as cortes são livres para fazer quase qualquer coisa com os fundos oriundos de *cy pres*. Isso leva a inúmeras críticas por parte de doutrinadores que entendem que como resultado há um sistema ad hoc, imprevisível e geralmente não guiado por princípios; afirma-se que a *cy pres* é quase uma carta branca para as Cortes fazerem o que bem entendam com os fundos residuais [...] as Cortes claramente têm a discricionariedade de alocar os fundos não distribuídos nas *class actions*. Nesse sentido, elas utilizam esse poder para beneficiar diversos propósitos filantrópicos, vários deles engajados na melhoria na administração da Justiça. (HOMMA, 2017, p. 67-68)

Nesse panorama, a questão principal não deve ser tanto se os recursos de ACP e de multas estão sendo destinados a uma boa causa que constitui a justificativa dos defensores do “*cy pres*”, mas se cabe somente às autoridades estatais constituídas, nos Estados Unidos, isso remete às Cortes; já, no caso do Brasil, compete ao poder privativo do MPT, nos termos da Resolução 179/2020, do CSMPT (2020) definir para qual fundo, entidade ou instituição o dinheiro deve ir.

Parece-nos que a teoria do “*cy pres*” tem seus méritos ao propor que a utilização da verba não seja unicamente voltada à reparação de dano passado, mas também propor um olhar prospectivo, com o emprego do numerário para a prevenção de danos futuros e de gastos humanitários.

Deste modo, abordar-se-ão, no próximo item, as destinações díspares produzidas pelos Tribunais e o princípio da independência funcional do Procurador do Trabalho, que, sob qualquer ângulo que se aborde a questão no sistema brasileiro, é o porta voz da destinação dos numerários advindos de ACP e de multa de TAC.

4.4.1 Convicções e decisões díspares

No tópico anterior, ao discorrermos sobre a Resolução 179/2020, do CSMPT, pontuamos que o princípio da independência funcional foi elevado ao máximo, no tocante à destinação dos numerários advindos de ACP e de multa de TAC, porque está depende da convicção do Procurador do Trabalho que estiver oficiando naquela causa, naquele momento, em que o numerário da execução foi disponibilizado pelo juízo.

Nessa temática, merece realce a interessante análise da expansão da atividade juspolítica protagonizada pelo Ministério Público, no desempenho da função de superego da sociedade, sob a égide do conceito psicanalítico de imago paterna de Ingeborg Maus:

Desse modo, o Ministério Público vem se tornando - juntamente com o Poder Judiciário - o último reduto político-moral da sociedade. É o que Ingeborg Maus convencionou chamar de “superego da sociedade órfã” no contexto da expansão do papel dos atores judiciais. A instituição exsurge com novas atribuições e competências que até então não lhe eram afeitas, aumentando progressivamente seu espaço de atuação, num movimento em que procura substituir funcionalmente a figura da imago paterna, responsável por ditar os valores morais da sociedade, que o Executivo e o Judiciário até então desempenharam. (COSTA, 2017)

Na mesma linha de raciocínio, Alexandre Coura e Bruno da Fonseca (2022, p. 151) destacam que “O Ministério Público, com a democratização do Brasil, encontrou uma sociedade órfã, em face da desconstituição de um regime autoritário que, por muitos anos, assumiu a função de superego social instituidor de limites [...]”. Mas, advertem

O Ministério Público, nesse paradigma, supostamente atua na condição de pai de uma sociedade órfã e possui o propósito de definir a moral prevalente na comunidade. O *parquet*, nessa suposta proposta de atuação, parece acreditar que suas respostas são melhores, as mais promissoras, e, por isso, merecem o *status* de indiscutibilidade. (COURA; FONSECA, 2022, p. 151)

É preciso vislumbrar a questão posta, na perspectiva de que a independência funcional do membro do Ministério Público não pode se converter em autonomia ou em vontade pessoal. Há que se olhar essa realidade, também, a partir do viés do princípio da imparcialidade do juízo, o qual não se pode converter em passividade do magistrado, pois pode haver a equivocada crença de que o MPT, como autor da ação, possui a exclusividade da indicação, da destinação e, portanto, é o único responsável pelo seu destino.

No cotidiano forense, tem-se um estranhamento na destinação desses recursos, evidentemente, que sempre ocorrem dentro dos princípios da legalidade. O Magistrado do Trabalho limita-se a verificar os aspectos formais e a intimar o executado que, quase sempre, permanece silente, pois, como já quitou o processo, não tem interesse em se manifestar. Essa passividade do juízo decorre do entendimento de que o MPT, na qualidade de autor da ação, é o responsável pela

administração da destinação do numerário, tem poder de fiscalização e é o responsável para acompanhar o desenrolar da aplicação dos recursos, olvidando que o lesado é a coletividade da localidade abrangida por aquela jurisdição. Essa postura equidistante da destinação dos recursos não é exclusividade dos magistrados, mas também de procuradores que, sob o manto da independência funcional, podem preferir enviar o numerário para o FAT, por ser mais seguro e, assim, eximem-se do acompanhamento na aplicação da verba.

Observa Esteves de Vasconcellos (2018) que o tempo todo estamos vendo o mundo por nossos paradigmas, eles funcionam como filtros que selecionam o que reconhecemos ou não. Nessa perspectiva, também podem ser pautadas as ações de Magistrados e Procuradores quanto à questão abordada no parágrafo anterior.

Além de influir sobre nossas percepções, nossos paradigmas também influenciam nossas ações: fazem-nos acreditar que o jeito como fazemos as coisas é 'o certo' ou 'a única forma de fazer'. Assim costumam impedir-nos de aceitar ideias novas, tornando-nos pouco flexíveis e resistentes a mudanças. [...] A 'paralisia de paradigma' pode nos conduzir a não ver as oportunidades positivas que se encontram à nossa volta. Para reconhecê-las e usufruir delas, precisamos ser flexíveis e dispostos a visões diferentes daquelas a que estamos acostumados. (2018, p. 31-34).

Quando há indeferimento pelo magistrado de primeiro grau na indicação do MPT de destinação da verba, a questão é submetida ao escrutínio dos Tribunais do Trabalho, que, por sinal, são pródigos na diversificação da destinação desses recursos, como se exemplifica nos casos a seguir.

No Agravo de Petição, interposto pela União, para não receber a livre definição pelo MPT da destinação de recursos provenientes de indenização por dano moral coletivo, para aquisição de caminhonete a ser destinada à Gerência Regional do Trabalho, em Montes Claros-MG, e para, afinal, requerer que os numerários disponíveis na ACP, sejam destinados ao FAT ou ao FDD (TRT-3, 2022). A quarta Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, rejeitou a remessa dos valores para o FAT ou o FDD, mas acolheu parcialmente a insurgência da União, para determinar a destinação da verba para fundo estadual:

Desse modo, entendo ser justo e consentâneo com os fins almejados pela criação e destinação dos valores arrecadados a título de dano moral coletivo

e astreintes que sejam destinados diretamente à sociedade por meio da gestão do Ministério Público do Trabalho. Sendo assim, determino que os valores dessa indenização assim como havendo pagamento de" astreintes "sejam destinados ao Fundo Estadual do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - FUNEMP ou a alguma instituição e/ou projeto a serem indicados oportunamente pelo Ministério Público do Trabalho. (TRT-3, Processo: 0011765-48.2019.5.03.0048, 2022)

No TST, também, há exemplos da diversidade de procedimentos na destinação de recursos de dano moral coletivo de ACP. O Acórdão da 3ª Turma, de relatoria do Ministro Maurício Godinho Delgado (TST, Processo: RR 1257-47.2014.5.03.0071, 2022), determina a remessa ao FAT. Enquanto o acórdão da 7ª Turma do TST, proferido pelo Ministro Cláudio Brandão (TST, RR 371-97.2016.5.09.0657, 2022) oferece uma alternativa – o pagamento de reparação por danos morais coletivos pode ser revertido ao FAT ou a outra entidade que atue na tutela de interesses dos trabalhadores, a ser indicada pelo MPT em sede de execução, conforme postulado na inicial.

Outro acórdão interessante é o da 6ª Turma do TST, da lavra da Ministra Kátia Magalhães Arruda, a qual afirma, na ementa, que “A destinação ao FAT atende aos requisitos da lei quando se trata de condenações de repercussão nacional, e o FAT não é o único fundo ou instituição habilitados para tanto”. No caso concreto, o magistrado, na sentença, havia determinado que a indenização deferida a título de danos morais coletivos deveria ser revertida em favor da entidade assistencial Instituto Nosso Lar, então o acórdão deu a seguinte solução:

[...] os valores deste feito reverterão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, condicionada sua liberação a projetos voltados ao combate do trabalho infantil, a proteção de direitos trabalhistas e sociais, educação e profissionalização de adolescentes, a serem aprovados, inclusive, pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Juizado da Infância e da Adolescência. (TST, RR 927-68.2011.5.03.0099, 2022)

A União não ficou alheia a esse debate ao consolidar entendimento, no mencionado Parecer BBL-02, da AGU, de que [...] não é permitido em Ação Civil Pública a condenação, a título de indenização, à entrega de bem móvel para uso de órgão da Administração Pública.” (BRASIL. PARECER AGU, 2022). E mais,

B) a jurisprudência predominante do Tribunal Superior do Trabalho reconhece a possibilidade daqueles mesmos valores serem destinados ao

Fundo de Amparo ao Trabalhador, quando se tratar de dano a direito trabalhista;

C) as multas, eventualmente pagas por força de descumprimento dos compromissos de ajustamento de conduta que tratem de direitos difusos ou coletivos em sentido estrito, também deverão ser direcionadas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador. (BRASIL. PARECER AGU, 2022)

Por fim, relata-se a experiência do Projeto Gestão Participativa e Transparência na Aplicação dos Fundos de Ação Civil Pública, que objetiva empoderar as comunidades onde residiam os trabalhadores que sofreram o dano moral combatido pela ACP nº 0000180-59.2015.5.10.0851 (TRT-10, 2022), proposta pelo MPT face às empresas Itafós Mineradora Ltda e MBAC Fertilizantes, em virtude de dispensa em massa, sem quitação da rescisão, o que afetou a vida mais de 600 famílias da região. Depois de solvidas as verbas rescisórias, o MPT firmou acordo para o pagamento de um milhão de reais, a título de dano moral coletivo. Seria simples enviar a verba para o FAT ou dividi-la entre as entidades filantrópicas da jurisdição, mas optou-se por prestigiar a autogestão, por uma comissão, com competência para analisar e aprovar os projetos sociais apresentados, além de acompanhar dos resultados alcançados.

Foi assim que, em audiência pública realizada, em 09/02/2017, na Câmara Municipal de Arraias-TO, com a presença das partes, autoridades locais, dos trabalhadores, dos Presidentes do TRT da 10ª Região e das Subseções da OAB do Tocantins e do Goiás, foi homologado acordo com a iniciativa pioneira no TRT-10, por meio do qual MPT e juízo outorgavam à comunidade a oportunidade de eleger suas prioridades na alocação do numerário relativo a dano moral coletivo sofrido, por uma comissão eleita, formada de um representante: da empresa, da educação, de entidade assistencial, da saúde e da VT de Dianópolis-TO (ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA, ANEXO A).

Esse Projeto Gestão Participativa e Transparência possui a peculiaridade de abranger a jurisdição de dois TRTs, pois a planta industrial está em Arraias-TO (10ª Região) e a sede administrativa em Campos Belos-GO (18ª Região). Ademais, os trabalhadores residiam em Arraias, Combinado e Novo Alegre, no Tocantins, e Campos Belos, Goiás. Portanto, era necessário contemplar projetos sociais de todas essas localidades. A comissão regulamentou seus procedimentos: prioridade para projetos em andamento e com sustentabilidade; abrangência social do máximo de pessoas; idoneidade das pessoas à frente das instituições sociais; privilegiar a aquisição de

bens e serviços na localidade (ATA DA COMISSÃO, COM O REGULAMENTO, ANEXO B).

A comissão tinha o desafio de integrar a sociedade e de unir municípios circunvizinhos divididos por divergências sociais, políticas e históricas, para dinamizar a gestão dos recursos. O maior fator de sucesso da prática foi o envolvimento da sociedade, que gerou excelentes resultados pela ampliação do espectro de parcerias e cooperação com o comércio, a indústria, a Maçonaria, as Igrejas, os Legislativos e os Executivos Municipais, na execução dos projetos aprovados pela comissão. Neste sentido,

Cooperação é uma característica que tem sido recuperada na esfera humana, na esfera social e, prioritariamente para este trabalho, na esfera pública. Neste sentido, a transversalidade é compreendida como desdobramento necessário para o bom entrosamento entre a participação democrática e o arranjo federativo que se quer construir. (LARANJA, 2018, p. 116)

A prática otimizou os recursos e garantiu transparência nas decisões numa dinâmica democrática transversal em que os atores sociais deliberam, administram, agem e fiscalizam, mas sem exclusão do MPT que confere a legalidade dos projetos e do juízo que aprecia e autoriza os pagamentos. Dos projetos implementados estão: Associação Missão Resgate (amparo e profissionalização de dependentes químicos e familiares); Associação Filhos de Arraias (casa abrigo, em Goiás para pessoas em tratamento de câncer); Projeto Conviver (recreação de idosos); Casa Maria Bela (Abrigo de menores); Casa de Amparo aos Idosos; Projeto Costurar e Musical; Projeto Craques do Futuro e Capoeira, dentre outros. (PROJETOS IMPLEMENTADOS – ATA DE COMISSÃO ACP 180 (06 de abril de 2017, ANEXO B).

Os elementos presentes que permitiram a eficácia da ação são: substrato técnico, representação esquemática de organização, filosofia gestonária e a concepção de que esse instrumento de gestão perpassa a ideia de construção e de ampliação de espaço participativo. A prática traz como pilares a democracia transversal, a autogestão, a transparência, representação dos atores da sociedade civil e valoriza da cidadania social e política.

Assim, além de assegurar o acesso a direitos sociais, devem ser estabelecidos procedimentos e instrumentos que permitam a participação

concreta dos indivíduos na tomada de decisões coletivas, ou seja, a cidadania social deve ser complementada pela cidadania política. Com efeito, cidadania significa participação não apenas na distribuição de riqueza por meio de direitos, como também na tomada de decisões coletivas, ou seja, cidadão é aquele que participa da tomada de decisões coletivas, isto é, do poder político. (ALMEIDA; ALMEIDA, 2020, p. 346)

Acreditamos que os modelos hoje utilizados no Judiciário e no MPT na aplicação de recursos oriundos de multas ou de indenizações encontram-se defasados e não conseguem cumprir as exigências de democracia participativa, transparência, cooperação e solidariedade do paradigma constitucional de Estado Democrático de Direito.

Devido à falta de neutralidade da escolha de ação pública, a criação, ampliação e consolidação desses mecanismos participativos, como espaços deliberativos que envolvem mais de um ator social, representam o compromisso do Estado brasileiro, consolidado na escrita do constituinte do texto maior vigente, em aprofundar as características democráticas do país. (LARANJA, 2018, p. 67).

Tem-se demonstrado que são diversos os caminhos trilhados pelo MPT e pelo Judiciário na destinação dos recursos advindos de multas e de condenações de ACPs e, mais, que muitos são os interesses em disputa e diferenciados são os entendimentos políticos e jurídicos acerca da questão. Mas, em comum, no âmbito do Ministério Público e do Judiciário, é a não oitiva do lesado, do sujeito destinatário da ação coletiva que é a coletividade.

Por isso, entendemos que, nessa matéria, em especial na esfera trabalhista, o MPT e o Magistrado do Trabalho devem buscar sempre a concretude da Constituição, de modo que prevaleçam os valores e os princípios por ela esculpidos como o da transparência e da democracia participativa.

4.5 A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO ESPAÇO DIALÓGICO E DE EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADANIA

A Constituição de 1988 elevou, ao máximo, o fundamento republicano de que todo poder emana do povo que o exerce também diretamente. As audiências públicas e as consultas populares se inserem no princípio constitucional do exercício direto da soberania popular, sendo um desmembramento direto do princípio democrático que

tem a cidadania como um dos seus fundamentos. Gregório Assagra de Almeida afirma que a audiência pública é:

[...] um mecanismo constitucional por intermédio do qual as autoridades públicas e agentes públicos em geral abrem as portas do poder público à sociedade para facilitar o exercício direto e legítimo da cidadania popular, em suas várias dimensões, permitindo-se a apresentação de propostas, a apresentação de reclamações, a eliminação de dúvidas, a solicitação de providências, a fiscalização da atuação das instituições de Defesa Social, de forma a possibilitar e viabilizar a discussão em torno de temas socialmente relevantes. (2016 p. 89-90)

Nesse passo, sublinha-se que ficou, no paradigma do Estado Liberal, a tarefa mecânica do juiz de mera subsunção dos fatos às regras estabelecidas pelo legislador, ou seja, a aplicação silogística do direito, contida na lei como premissa maior que se subsumia automaticamente aos fatos - premissa menor (CARVALHO NETTO, 1999, p. 480). Depois da primeira guerra mundial, tem curso uma remodelação do Estado e do Direito, designada de “passagem do paradigma do Estado de Direito para o Estado Social ou de Bem-Estar Social”, no qual

A hermenêutica jurídica reclama métodos mais sofisticados como as análises teleológica, sistêmica e histórica, capazes de emancipar o sentido da lei da vontade subjetiva do legislador na direção da vontade objetiva da própria lei, profundamente inserida nas diretrizes de materialização do direito que a mesma prefigura, mergulhada na dinâmica das necessidades dos programas e tarefas sociais. (CARVALHO NETTO, 1999, p. 480).

Sob a égide do paradigma do Estado Democrático de Direito que exige uma atividade de interpretação voltada para a materialização dos fundamentos republicanos e dos princípios constitucionais que os Tribunais estão, hodiernamente, utilizando, cada vez mais, as audiências públicas e, assim, realizando, no exercício da jurisdição constitucional ou não, os princípios da democracia direta, da transparência, da publicidade, da solidariedade e da cooperação. Nessa linha de raciocínio, tem-se a prevalência do princípio da comunidade e da emancipação social, como observa Boaventura de Sousa Santos

Dos três princípios de regulação (mercado, Estado e comunidade), o princípio da comunidade foi, nos últimos duzentos anos, o mais negligenciado. E tanto assim foi que acabou por quase totalmente ser absorvido pelos princípios do Estado e do mercado. Mas, também por isso, é o princípio menos obstruído por determinações e, portanto, o mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o pilar da emancipação. (SANTOS, 2001, p. 75).

Em outras palavras, o princípio da comunidade que envolve a participação e a comunidade foi o mais relegado e vem sendo recuperado, pois suas “duas dimensões: participação e solidariedade” (SANTOS, 2001, p. 75), no caso do Brasil, foram contempladas pela Constituição Federal de 1988 e podem ser corporificadas por meio da realização de audiência pública, ultrapassando, deste modo, a concepção estática de um processo judicial burocrático. Nesta contextura, a audiência pública confere ainda maior legitimidade às decisões e aumenta a confiança nas instituições, pois pode-se:

[...] notar a íntima vinculação entre a legitimidade democrática, que promove a participação ativa dos interessados no processo de decisão política, e a confiabilidade, que agrega a crença de que haverá correspondência entre o sistema de tutela da sociedade e suas verdadeiras demandas, o que acaba por desembocar na eficácia social. (CONTIPELLI, 2013, p. 2375)

A audiência pública é uma das principais manifestações da democracia participativa que vem crescendo e se consolidando no Brasil. No STF, a audiência pública está prevista nas Leis 9.868/1999 e 9.882/1999, que disciplinam processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental.

Oito anos após a previsão legal, a primeira audiência pública realizada no STF, em 20 de abril de 2007, foi convocada pelo Ministro Ayres Britto, Relator da ADI 3510, que impugnava dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005), utilizando-se do procedimento contido no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (, pois foi somente com a Emenda Regimental 29/2009 que as audiências públicas foram regulamentadas no STF.

A partir de então, têm sido frequentes as audiências públicas nos Tribunais Superiores, nos Tribunais Regionais e nos Tribunais de Justiça Estaduais na competência que lhes são próprias.

Com a finalidade de exemplificação, tem-se a audiência realizada no salão pleno do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, em 06 de abril de 2022, convocada pelo desembargador Samuel Meira Brasil Júnior, relator da ADI nº 0015790-30.2020.8.08.0000, na qual puderam se inscrever, para se manifestar, quaisquer

peças ou entidades com interesse direto ou indireto na matéria relativa à Lei Municipal nº 6278/2019 que dispõe sobre a contratação de pessoas em situação de rua por empresas vencedoras de licitação pública no Município de Vila Velha (ES). Nessa audiência pública, ponderou o Relator.

A situação das pessoas em situação de rua sempre foi algo muito grave e, agora, com a pandemia se agravou, a exigir ações mais contundentes de todos nós. Não existe resposta fácil para um problema complexo, por isso as ações precisam ser todas coordenadas. Essa demanda não é mais uma ação comum de inconstitucionalidade, é um misto de controle da constitucionalidade, de controle abstrato, com uma demanda estrutural em litígio complexo, que exige a participação de todos, para que todos nós possamos trabalhar no caminho para se tentar obter um resultado mais justo. (TJES, Processo: nº 0015790-30.2020.8.08.0000, 2022)

As audiências públicas revertem-se em poderoso instrumento de educação e de conscientização dos direitos e deveres dos cidadãos, dos trabalhadores e de empregadores, quando realizada no TST para debate de temas de grande relevância como: terceirização de serviços; definição sobre a existência de risco à saúde e integridade física dos trabalhadores expostos à radiação ionizante dos aparelhos de raio-x móvel com vistas ao recebimento do adicional de periculosidade previsto no art. 193 da CLT; averiguação da exigência de apresentação de certidão de antecedentes criminais pelos candidatos ao emprego como pressuposta para gerar dano moral. (TST, TABELA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, 2022).

Na audiência pública realizada, no TST, em 14 de junho de 2022, de forma híbrida, com participação presencial e telepresencial, foi discutido o cumprimento das cotas de pessoas com deficiência no setor de serviços aeroportuário, com objetivo de obter uma solução conciliatória inclusiva pela sensibilização dos gestores para viabilizar a acessibilidade nos locais de trabalho. (TST, NOTÍCIA, 2022).

É neste enquadramento que se entende que a mera existência destes espaços contribui de forma significativa para a construção participativa brasileira. O aumento de mecanismos participativos não se dá somente pelo caráter qualitativo das discussões, negociações e pactuações estabelecidas, mas o fator quantitativo é demonstrativo de que a existência destes espaços já traduz a força de discutir, deliberar e gerar resultados que influenciam tanto a gestão quanto a implementação de políticas públicas. (LARANJA, 2018, p. 70)

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realizou audiência pública com o objetivo de debater propostas para o aperfeiçoamento de legislações e de políticas relativas à igualdade racial na Justiça Eleitoral e no processo eleitoral, para adoção de medidas que mitiguem os efeitos do racismo estrutural no processo eleitoral brasileiro. (TSE, AUDIÊNCIA PÚBLICA, 2022).

A difusão das audiências públicas nos Tribunais demonstra a abertura para ouvir e dialogar com os destinatários e interessados direta ou indiretamente nas decisões, seja na definição de ações estratégicas e políticas judiciárias, ou no círculo adstrito da instrução do processo judicial. Há, com certeza, uma mudança paradigmática de postura das autoridades judiciárias na interlocução com a sociedade, rompendo, assim, com séculos de hermetismo e de inacessibilidade.

A realização de audiências públicas no Poder Legislativo está constitucionalmente prevista, no artigo 58, § 2º, inciso II, (CF, 1988), em razão das matérias de competência das Comissões, com o objetivo de interlocução com a sociedade civil dentro do processo legislativo.

Na esfera legislativa, tramita Projeto de Lei 4527/2019, do deputado Gilson Marques (NOVO-SC), para alterar o CPC e estabelecer que “O juiz ou o relator poderão, de ofício ou a requerimento, convocar e presidir audiência pública para colher informações de terceiros potencialmente atingidos pela decisão ou de especialistas na tese jurídica discutida ou no fato.” (CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL, 2019).

Também na Câmara Federal, Projeto de Lei 4778/2020 elaborado pelo CNJ propõe que, em todas as ações cuja pretensão verse sobre direito coletivo e difuso ou sobre direitos individuais homogêneos, é cabível a participação de *amicus curiae* e é recomendada, de acordo com as peculiaridades do caso, a realização de pelo menos, uma audiência pública.

O legislador infraconstitucional valorizou a participação da sociedade em questões de extrema relevância social e, para o Estado, ao prever a realização de audiência pública como procedimento obrigatório, nas leis que regulam o Processo Administrativo (Lei 9.784/99), de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e o Estatuto

da Cidade (Lei 10.257/2001) (FIGUEIREDO, 2007). Essas legislações específicas cumprem os princípios constitucionais de publicidade e de transparência da administração pública e efetiva a participação popular, cuja

[...] finalidade precípua é a ampla discussão, a ampla transparência, para que sejam exibidos os fundamentos necessários para o modelo escolhido e para que se ouça, se questione a possibilidade da proposição de outras formas. Enfim, faz-se necessária intercomunicação. Não se trata de um monólogo, mas, sim, de diálogo entre as autoridades e os cidadãos. (FIGUEIREDO, 2007, p. 7)

Em que pese a LC 75/1993 ser omissa sobre o assunto, diferentemente, a Lei 8.625/1993 (BRASIL, 1993), incluiu explicitamente, entre as atribuições do Ministério Público, o ato de “promover audiências públicas” (art. 27, parágrafo único, IV), bem como o art. 22, da Resolução 87/2010, do Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF, 2010). É importante situar que a audiência pública não invade qualquer prerrogativa da Instituição Ministerial, pois, pela sua própria natureza, não há lugar para votação, mas para coleta informações, opiniões ou críticas sobre determinado assunto coletivo.

Com tal intuito, deve-se atentar preliminarmente que em uma audiência ouvese, diferentemente de uma assembleia, em que, pela própria natureza, há lugar para votação e deliberação. Assim, descabe, ou ao menos não é de sua essência, proceder em uma audiência a uma votação sobre qual postura deve adotar o Ministério Público. (GAVRONSKI, 2006, p 93)

Não há um dispositivo expresso que exija a realização de audiência pública, mas a adoção desse instrumento democrático pelo MPT atende e torna realidade a cidadania ativa, além de outros importantes princípios constitucionais, como, da transparência e da publicidade ampla e irrestrita. A participação popular poderá possibilitar que a reversão de recursos avindos da ACP possa:

[...] se ater às realidades que circundam a causa e, somente assim, pode-se buscar a construção de uma sociedade mais justa, concedendo-se, por meio de atuação conjunta entre o Poder Judiciário e legitimado ativo da demanda, um verdadeiro valor social ao processo. (FREITAS, 2021, p. 491)

A audiência pública encontra-se fundamentada em princípios constitucionais orientadores, tais como: do exercício direto da soberania popular (art. 1º parágrafo único); da democracia (art. 1º); da publicidade ampla, irrestrita e popular (art. 5º LX e

37, *caput*); do retorno ou da resposta ao cidadão; e da prestação de contas das medidas e resultados (art. 5º XXXIV, letra “a”). (ALMEIDA, 2016, p. 91-92)

Um dos princípios orientadores da audiência pública é da solenidade relativizada, por meio da qual “Não se deve imprimir à audiência pública um caráter solene e formal que venha constranger o cidadão e impedir ou dificultar o exercício direto de sua soberania” (ALMEIDA, 2016, p. 92). Por isso, importante ressaltar que

A audiência pública, não obstante seja um ato complexo com relativa dose de solenidade decorrente da presença de uma ou mais autoridades que a presidem, é regida pelo princípio da oralidade e informalidade, o que se impõe como forma de facilitar a ampla participação e o debate do público interessado, o que não significa que não deve ter o registro formal dos autos da audiência. (ALMEIDA, 2016, p. 93)

A adoção desse instrumento não mitiga a independência funcional do Membro do Ministério Público, mas possibilita que a coletividade, titular do direito defendido pelo MPT, seja ouvida, não somente na porta de entrada da demanda pela “notícia de fato”, mas também na porta de saída do processo, no instante do coroamento da prestação jurisdicional que reconheceu a violação do direito e determinou o pagamento da indenização para reparação do dano causado.

É imprescindível o engajamento progressivo do cidadão na discussão e articulação de seus próprios interesses. Deve-se repelir a criação de *macrossujeitos*, ainda que seja o Ministério Público, instituição com sede constitucional e com tarefas afetas aos interesses sociais. Aliás, cumpre ao *Parquet* incentivar a inserção do outro no processo de tomada de decisão e, dentro do seu rol atributivo, transformar as Promotorias-Procuradorias em palcos públicos debatedores. (COURA; FONSECA, 2022, p. 142-143)

Constituiu a audiência pública num dos mais importantes instrumentos do Estado Democrático de Direito derivado do direito fundamental de cidadania, além de refletir um conjunto de direitos, garantias e princípios que amplia e facilita o exercício direto da soberania popular, fortalece a democracia participativa, a solidariedade e a consciência cidadã.

A existência de cidadãos conscientes de seus direitos, com capacidade de se organizarem para obter a consecução de seus objetivos sociais, com poder de controlar os órgãos Públicos, inclusive o Ministério Público, é que pode ser o diferencial na efetiva tutela dos direitos transindividuais. A existência de um Ministério Público verdadeiramente apto à defesa dos

direitos da sociedade guarda correspondência com uma sociedade organizada e forte. (RODRIGUES, 2016, p. 360)

Relatório de pesquisa do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) para um diagnóstico e avaliação das audiências públicas no âmbito do governo federal de 2004 a 2009, identificou obstáculos e elaborou sugestões. Em síntese, concluiu que a realização de audiência pública, em apenas um momento decisório, prejudica a efetividade da participação. Para que a população possa interferir na decisão, deve haver uma democratização na elaboração das possíveis soluções. As audiências são longas o que desestimula a permanência, portanto é preciso alterar sua dinâmica. A sociedade não tem retorno da sintetização das contribuições das audiências, isso compromete a transparência e a credibilidade do instrumento. O recorte do objeto e a temática discutida devem ser definidos com clareza. A divulgação e a mobilização para o evento precisam ser amplas. Os coordenadores da audiência devem ter preparo para promover o diálogo e não a polarização (IPEA, 2013, p. 120-123).

A busca na redução dos obstáculos na realização das audiências públicas é essencial para o constante aprimoramento desse instrumento e, no caso especial do processo do trabalho, é necessário garantir a participação da representação sindical dos trabalhadores envolvidos, mas principalmente, dos integrantes da categoria atingida pelo dano objeto da ação civil pública.

É possível ainda vislumbrar, para além das audiências públicas, as conferências, os encontros, as consultas eletrônicas, etc., no eixo do art. 33 da Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999), que admite a adoção, pela administração pública federal, de outros meios de participação dos administrados diretamente ou por meio de organizações e associações. Os diversos meios participativos são fungíveis, mas o direito comum que subjaz a qualquer deles é o de participar. Reafirma-se que os processos de auscultação popular, como as audiências públicas, não podem se revestir de um rito inflexível, pois se lhes aplicam os princípios do formalismo moderado, da simplicidade das formas e do informalismo.

A internet reduziu dois obstáculos na realização das audiências públicas, o custo e a distância. Eventos híbridos são a tônica na atualidade, a exemplo, da mencionada audiência ocorrida no TST para tratar de acessibilidade dos trabalhadores no setor de

serviços aeroportuários. Assim, a internet amplia a dimensão da esfera pública e as redes sociais funcionam como as novas *ágoras on-line*, a praça pública da Grécia de Aristóteles. Esse novo *lócus* permite comunicar mais, melhor e mais rápido. A internet alarga o espaço público com a abertura para a participação de atores, que estariam provavelmente à margem do debate e da discussão, enfim, realiza e é transformadora da democracia participativa.

Os avanços nas tecnologias de informação e comunicação é uma realidade social e dentre as inúmeras ferramentas existentes, destaca-se a denominada Crowdsourcing, que, genericamente, consiste em uma plataforma de produção coletiva e democrática de conhecimentos, uma esfera pública virtual ou interconectada,

Em termos literais, o Crowdsourcing pode ser traduzido como “colaboração em e massa”, o que explica em grande parte o funcionamento dessa ferramenta tecnológica de inteligência coletiva, haja vista que se instrumentaliza com a propositura a um grupo de voluntários dotados de diferentes capacidades (dinheiro, técnica, informação, entre outras) a realização de um determinado empreendimento, que terá como resultado benefícios recíprocos para todos participantes [...] enquanto o Crowdsourcer (idealizador do projeto) utilizara o resultado conjunto e final do empreendimento. (CONTIPELLI, 2013, p. 2378)

Ainda que a audiência pública não seja obrigatória, sua ausência obsta a potencialidade de participação. O novo perfil constitucional do MPT é condizente, em razão do conjunto de suas atribuições, com a realização de audiência pública, instrumento célere e eficaz à disposição para fazer valer a índole do Estado Democrático de Direito e de elevar a máxima potência os princípios da democracia participativa, da reconstituição dos bens lesados e da reparação integral.

Privilegia-se a audiência pública porque ela pode ser considerada um autêntico direito difuso, um direito público subjetivo da comunidade que, portanto, pode e deve ser articulado pelo MPT, como também pelo Magistrado do Trabalho, enquanto espaço de gestão participativa na aplicação dos recursos oriundos de ACP e da execução de multa por descumprimento do TAC.

Não é o propósito deste trabalho elaborar uma ferramenta idealizada ou criar um mecanismo para ser aplicado operacionalmente na gestão participativa dos aludidos

recursos, mas contribuir com fundamento teórico para utilização de instituto conceituado que já existe no ordenamento jurídico, como é o caso das audiências públicas.

A audiência pública pode constituir-se em umas das maneiras possíveis de implementar uma gestão participativa dos recursos advindos das ações civis públicas propostas pelo MPT.

Audiência pública não é o único instrumento de participação e de diálogo social, mas é um instituto com assento constitucional, legalmente válido e democrático, atende ao critério do mais próximo possível (“*cy pres*”), é inclusivo da coletividade no âmbito da jurisdição do dano e, em sua dimensão de cooperação e solidariedade, realiza o escopo do “conhecimento-emancipação” que visa a “uma repolitização global da vida coletiva” (SANTOS, 2001, p. 113).

Assim, a audiência pública pode e deve ser articulada pelo MPT e pelo judiciário, como umas das maneiras possíveis de implementar uma gestão participativa na aplicação dos recursos oriundos de ação civil pública e da execução de multa por descumprimento do TAC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reservou-se este último espaço para destacar alguns dos fundamentos emergentes do desenvolvimento da pesquisa, possibilitando um extrato das ideias principais que demarcaram o texto da dissertação. Essas ilações são apresentadas de forma sistematizada, a partir do desenvolvimento dos capítulos.

Com a pretensão de alcançar uma melhor compreensão com a finalidade da presente dissertação, buscamos demonstrar que, com a democratização do país que culminou com a promulgação da Constituição da República de 1988, o Ministério Público teve transformada sua identidade, pois deixou a defesa do Estado, para receber a missão de proteger a Constituição, os valores republicanos, o regime democrático, a ordem jurídica e seus princípios humanísticos e sociais. A nova Constituição alterou a essência do Ministério Público para que desempenhasse sua vocação social compatível com os princípios do Estado Democrático de Direito, numa mudança conceitual e paradigmática

Para possibilitar o cumprimento desse anseio constitucional, foi edificado um aparato normativo de garantias e de princípios institucionais, que concedeu ao Ministério autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Além disso, trouxe para os seus membros independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Em razão dos seus princípios e funções, como indutor dos valores constitucionais, o Ministério Público se encontra em uma posição diferenciada perante os poderes republicanos constituídos, portanto, numa posição de equilíbrio dentro do sistema adotado pela Constituição de 1988.

Procurou-se apresentar o MPT por sua gênese amalgamada com a história da própria Justiça do Trabalho, como órgão que sempre teve por função oficial perante aquela Justiça, tendo ambas as Instituições, ainda em comum, a promoção do direito do trabalho e a observância da legislação trabalhista e sindical para a preservação da dignidade humana do trabalhador.

A vigente Constituição incumbiu o MPT, além da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, da defesa dos direitos fundamentais individuais e coletivos dos

trabalhadores, da liberdade e de organização associativa, da obrigatória participação sindical nas negociações coletivas e do direito de representação e de participação dos trabalhadores em colegiados dos órgãos públicos e de empresas privadas.

Ademais, a Constituição de 1988 reconheceu o microsistema de tutela coletiva na perspectiva da busca de pacificação em massa de conflitos. Assim, o MPT tem à sua disposição instrumentos constitucionais e infraconstitucionais para agir na tutela dos direitos metaindividuais, sem necessitar de articulação judicial. Neste contexto, pode o MPT realizar diligências e fiscalização com Auditores Fiscais do Trabalho, encaminhar notificações, recomendações, instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos para investigar infrações à legislação trabalhista e aos direitos metaindividuais.

Destacou-se que o MPT, em virtude dos poderes institucionais que a legislação tributa a este órgão, possui grande potencial na efetividade dos direitos fundamentais dos trabalhadores, para uma rápida e eficaz solução de conflitos transindividuais em sua atuação extrajudicial. Nessa linha, inserem-se os chamados meios alternativos de solução de litígios, como o TAC, que é o resultado da interlocução direta, do entendimento e da participação dos envolvidos na construção das cláusulas compositivas.

Enfatizou-se, também, que a ACP é o mais eficaz meio de realização do direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário Trabalhista, considerada a fragilidade das relações de trabalho, pela característica intrínseca de subordinação do trabalhador nos contratos de emprego, do temor de demissão arbitrária e do desemprego. Assim, a ACP, articulada pelo MPT, constitui expressivo instrumento de materialização do princípio da proteção da dignidade do trabalhador e do próprio direito material do trabalho.

Assentou-se que a natureza jurídica de garantia constitucional processual da ACP lhe confere o status de garantia fundamental, como ferramenta de racionalidade judicial para a preservação dos patamares mínimos humanizantes dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, do trabalho decente e de defesa dos interesses ou

dos direitos difusos e coletivos, cuja titularidade é sempre da coletividade ou da comunidade.

Por tudo isso, a índole da ACP, articulada pelo MPT, constitui-se em uma prática emancipatória, pois, voltada para a realização da cidadania, possibilita a participação do cidadão, contribui para a construção da justiça social e de uma sociedade mais igualitária, e, na concepção da sociologia das ausências, transforma sujeitos ausentes em sujeitos presentes.

Trouxe o Estado Democrático de Direito, em seu bojo, um conteúdo utópico de transformação da realidade, pondo em realce a participação do cidadão na atividade estatal. O MPT tem por atribuição ser o interlocutor da coletividade laboral perante o capital e o Poder Judiciário. Essa interface pode ser comprovada pelas 249.010 “notícias de fato” que foram recebidas de trabalhadores, de grupos ou de sindicatos, pela instituição entre 2019/2021, as quais constituíram o ponto de partida no agir judicial e extrajudicial do MPT.

Foi visto que a pretensão de dano moral coletivo, formulado na ACP, pela conduta ilícita do empregador ofende diretamente os trabalhadores, como também atinge o patrimônio jurídico da coletividade, quando caracterizada a lesão a direitos e a interesses transindividuais, relativos à segurança, à vida, à saúde, ao trabalho digno e à inobservância reiterada da legislação trabalhista.

Evidenciou-se que a condenação em dano moral coletivo por violação dos direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos é medida de proteção à dignidade da pessoa humana do trabalhador e sua reparação é de inestimável importância para a sociedade, para o equilíbrio social e para a paz, almejados pelo direito, pois a impunidade causa, na coletividade, um desalento, um descrédito no sistema jurídico-político e no valor da cidadania.

Enfatizou-se, ainda, que o processo democrático não pode se restringir à prerrogativa popular de eleger periodicamente representantes, mas deve envolver também a possibilidade efetiva de abertura de múltiplos canais de inserção dos movimentos sociais na prática política, na perspectiva da chamada democracia participativa

contemplada em inúmeros dispositivos da Constituição de 1988, os quais garantiram a descentralização político-administrativa do Estado brasileiro.

O novo horizonte político e jurídico que se descortinou na historicidade constitucional brasileira, após a Constituição cidadã, fez alçar a condição de direito e de garantia fundamental a possibilidade de integração e de participação da sociedade, de forma direta ou indireta no Legislativo e na Administração Pública, mas adicionou o desafio de superação da estrutura hierarquizada do Estado, cujo resquício autoritário vige na mentalidade de alguns agentes políticos.

A concepção liberal hegemônica de democracia de escolha de governantes, sem qualquer forma de participação por parte dos governados, na visão de Boaventura de Sousa Santos (2016), é insuficiente e só pode ser superada pela democracia de alta densidade que exige a conjugação da democracia representativa com a democracia participativa, na qual os cidadãos e as comunidades organizam-se para tomar decisões políticas.

Com efeito, urge que sejam consolidadas as bases democráticas constitucionais para a promoção da emancipação social com a ocupação dos espaços participativos e deliberativos existentes e a abertura de outras possibilidades de participação em todas as estruturas e instituições do Estado.

Ademais, analisou-se quão delicada e intrincada é a destinação dos recursos advindos de multas e de condenações por danos morais coletivo em ACP e que, portanto, está a exigir profunda reflexão. No Brasil, por opção legislativa, esses valores são destinados a fundos, envoltos em controvérsias por não cumprirem sua função de reparação do dano causado à coletividade ou de recomposição dos bens lesados.

Isso ocorre, porque as ações coletivas se inserem no campo da responsabilidade civil, aplicando-se o princípio da reparação integral do direito material da comunidade lesada, em consequência, a condenação em pecúnia e sua destinação a fundo nacional ou a seus congêneres dos estados, tem a finalidade de reconstituição desses bens lesionados.

No entanto, o FDD não vem cumprindo essa finalidade, seja por contingenciamento da verba para gastos da União, seja porque os recursos direcionados aos projetos aprovados pelo Conselho Gestor estão dissociados do dano sofrido pela comunidade. Deste modo, o instituto da reparação fluida concebido no Brasil é de simples alocação de numerário em áreas definidas pelo Conselho Gestor do Fundo, sem necessária correlação ou conexão com o objeto da ação coletiva.

Para mostrar quão imbricada é a questão, foi descrito o caso paradigmático da destinação dos recursos monetários arrecadados pelas atuações administrativas e judiciais do MPF, na chamada Operação Lava Jato, por não ter seguido o curso comum da remessa dos valores ao FDD, e ter inusitado resultado de acordo, homologado no STF, na ADPF 568/2019, envolvendo os três Poderes da República, com a destinação em favor do Tesouro de R\$ 2,66 bilhões, para educação, fiscalização e combate ao desmatamento e a incêndios florestais da Amazônia Legal.

Na mesma linha de situação anômala, está a liminar concedida na ADPF 569/2019, em trâmite no STF, que sustenta serem os recursos de pena de prestação pecuniária de receita pública, em franca colisão com as diretrizes da Resolução 154/2012 do CNJ que sinaliza que o numerário deve, preferencialmente, ser destinado à entidade pública ou privada com finalidade social.

Na esfera trabalhista, a destinação do valor da condenação por danos morais coletivos e das multas por descumprimento do TAC suscita ainda mais controvérsias doutrinária e jurisprudencial, neste caso, muito mais em razão da ausência de legislação específica reguladora da matéria. O único consenso é que o FDD não é adequado para receber verba oriunda de ACP trabalhista, pois a lei que o institui não fez qualquer referência a dano na seara trabalhista. Além disso, o MPT não tem assento no seu Conselho Gestor.

Assim, diante do vazio normativo, convencionou-se, no MPT e no Poder Judiciário Trabalhista, que o FAT seria o fundo previsto na LACP para a destinação dos recursos no âmbito. Entendemos que a falta de lei específica não autoriza direcionar recurso a fundo que não guarda relação intrínseca com a natureza da recomposição do dano

trabalhista, acresça-se que o FAT, em alguns aspectos, é incompatível com a proteção dos trabalhadores.

Enumeraram-se as incompatibilidades, de ordem legal e finalística, que afastam o FAT como destinatário dos recursos de ACP trabalhista. O FAT não atende ao requisito do art. 13, da LACP, e o MPT não tem assento no seu Conselho Deliberativo. As verbas do FAT não são para a reconstituição dos bens trabalhistas lesados, mas destinadas ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego e abono salarial. Do orçamento do FAT, 40% são para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico apoiados, via BNDES, os quais, não exigem contrapartida de respeito aos direitos dos trabalhadores e os empréstimos a grandes empresas não geram de postos de trabalho dignos.

Mostrou-se que as verbas que são para recomposição dos danos causados à coletividade de trabalhadores despertam cobiça e disputas. Na esfera judicial, a CNI propôs a ADPF 944/2022 para remessa dos valores ao FAT ou ao FDD. No executivo, a MP 905/2019, que perdeu a validade, criava o Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional, com custeio de penalidades e dano moral de ACP e TAC trabalhistas.

Na tentativa de direcionar a reversão de bens e de valores decorrentes da atuação finalística do MPT, a Resolução 179/2020 do CSMPT prevê que os membros do MPT reverterão os bens e os recursos a fundos federais, estaduais distritais ou municipais, que tenham por objetivo o financiamento de iniciativas e de projetos de promoção de direitos sociais relacionados, direta ou indiretamente, ao trabalho, conforme a extensão territorial do dano. Neste particular, transparece que a referida Resolução adotou a doutrina do “*cy pres*” das “*class actions*” americana.

Os defensores do “*cy pres*” justificam que os recursos são destinados a uma boa causa, mas a questão é que cabe somente às autoridades, nos Estados Unidos – às Cortes, e, no Brasil – ao MPT, definir para qual fundo, entidade ou instituição o dinheiro deve ir. À luz de toda a discussão, parece-nos que a prática do “*cy pres*” tem seus méritos ao buscar que a utilização da verba não seja unicamente voltada à reparação

de dano passado, mas também ao ter um olhar prospectivo, utilizando o numerário para a prevenção de danos futuros e para gastos humanitários.

Num balanço final, enfatizou-se que os valores auferidos em indenizações por danos morais coletivos, nas execuções de multa por descumprimento de TAC, têm destinos diversificados. Inclusive nos Tribunais do Trabalho, é comum o fato de que todas as soluções olvidam a opinião do sujeito da ACP – a comunidade lesada, interessada e destinatária da recomposição do dano.

Em virtude disso, trouxemos a audiência pública, um dos mais importantes instrumentos do Estado Democrático de Direito, facilitador do princípio constitucional do exercício direto da soberania popular, derivada do direito fundamental de cidadania, fortalece a democracia participativa, a consciência cidadã e a solidariedade, além de concretizar o direito ao amplo acesso à informação e à livre manifestação de opiniões.

As audiências públicas ampliam a potencialidade de participação ao se revestir de um rito flexível, pois se lhes aplicam os princípios do formalismo moderado, da simplicidade das formas e do informalismo. A redução dos obstáculos na realização da audiência pública deve ser constante para o aprimoramento desse instrumento e, no caso especial do processo do trabalho, é necessário garantir a participação da representação sindical dos trabalhadores envolvidos, mas principalmente, dos integrantes da categoria atingida pelo dano objeto da ação civil pública.

A audiência pública, antes restrita ao Legislativo e aos órgãos do Executivo, difundiu-se nos Tribunais numa mudança paradigmática de postura das Autoridades Judiciárias na interlocução com a sociedade, rompendo, assim, com séculos de hermetismo e inacessibilidade.

Conquanto não haja dispositivo legal expresso que exija a realização de audiência pública pelo MPT, a Lei 8.625/1993 incluiu sua promoção entre as atribuições do Ministério Público. A adoção desse instrumento da democracia participativa e deliberativa pelo MPT torna realidade a cidadania ativa. Além disso, efetiva outros importantes princípios constitucionais como o da transparência e o da publicidade

ampla e irrestrita, na destinação das verbas advindas das ações civis públicas, sem que, com isso, haja afronta à independência funcional do Procurador do Trabalho.

Os meios participativos são fungíveis, mas o direito que lhes subjaz é o de participar. Assim, a internet pode ser utilizada como uma grande aliada na promoção da auscultação da coletividade, um novo *locus* de se comunicar mais, melhor e mais rápido. A audiência pública realizada de forma híbrida, por exemplo, reduz entraves participativos e faz ampliar a dimensão da esfera pública democrática.

O propósito deste trabalho não é de elaborar uma ferramenta idealizada para ser aplicada operacionalmente na gestão participativa dos aludidos recursos, mas contribuir com fundamento teórico para utilização de instituto conceituado que já existe no ordenamento jurídico, como é o caso das audiências públicas.

Audiência pública não é o único instrumento de participação e de diálogo social, mas é um instituto com assento constitucional, legalmente válido e democrático, atende ao critério do mais próximo possível (“*cy pres*”), é inclusivo da coletividade no âmbito da jurisdição do dano e, em sua dimensão de cooperação e de solidariedade, realiza o conhecimento de emancipação social.

Assim, a audiência pública pode e deve ser articulada pelo MPT e pelo judiciário, como umas das maneiras possíveis de implementar uma gestão participativa na aplicação dos recursos oriundos de ação civil pública e da execução de multa por descumprimento do termo de ajuste de conduta.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, George. **Discricionariedade administrativa e judicial**. São Paulo: RT, 2014.

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

AGRA, Walber de Moura. A cidadania In: CANOTILHO, J. J. Gomes Canotilho et al (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ALMEIDA, Cleber Lúcio de. Por um direito do trabalho de segunda geração: trabalhador integral e direito do trabalho integral. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**. Belo Horizonte, v. 60, n. 91, p. 235-256, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/27282>. Acesso em: 14 ago. 2020.

ALMEIDA, Cleber Lucio de; ALMEIDA, Wânia Guimarães Rabêllo. Trabalho, direitos inerentes ao trabalho, direito do trabalho e constituição da república: o significado humano, social e político da reforma trabalhista. **Revista Direitos e Garantias Fundamentais**. Vitória, v. 21, n. 3, p. 337-364, set./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v21i3.1365>. Acesso em: 28 jul. 2022.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Ação civil pública: Objeto material e tutela inibitória. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 363-407.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 55-124.

ALVIM, Arruda. Comentários ao art. 81 do Código de Defesa do Consumidor. **Cadernos de Direito – Hermenêutica e Direito** – UNIMEP, Piracicaba, v. 1, n. 1, p. 9-43, 2001. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/898>. Acesso em: 24 jul. 2022.

ANGELOTTO, Sergio. Enunciados aprovados na 1ª jornada de direito material e processual. **JUS Brasil**, 23 nov. 2007. Disponível em: <https://angelotto.jusbrasil.com.br/noticias/147964524/enunciados-aprovados-na-1-jornada-de-direito-material-e-processual-na-justica-do-trabalho>. Acesso em: 11 jul. 2022.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Coleção a obra prima de cada autor. [versão e-book]. Le livros: Martin Claret.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **30 anos da constituição da cidadania**. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-tml5/constituente/index.html#>. Acesso em: 05 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2841/2015 e Projeto de Lei 11271/2018**. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190171>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4527/19**. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1790538&filename=PL+4527/2019. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. Casa Civil **Decreto-Lei nº 1.346**, de 15 de junho de 1939. Reorganiza o Conselho Nacional do Trabalho. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1346.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição de 1967**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 9.759**, de 12 de abril de 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 06 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº 9.887**, de 27 junho de 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9887.htm. Acesso em: 06 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto-Lei nº 1.237**, de 2 de maio de 1939. Organiza a Justiça do Trabalho. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1237.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto-Lei nº 2.852**, de 10 de dezembro de 1940. Modifica a redação do Decreto-lei n. 1.346, de 15 de junho de 1939, que reorganiza o Conselho Nacional do Trabalho. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del2852.htm. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto-Lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5452-1-maio-1943-415500-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.467** de 13 julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 06 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei Complementar nº 40**, de 24 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em: 21 jun. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 9.008**, de 21 de março de 1995. Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm. Acesso em: 01 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 1.341**, de 30 de janeiro de 1951. Lei orgânica do Ministério Público da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1341-30-janeiro-1951-361819-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 7.998**, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm. Acesso em: 24 mai. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Medida Provisória 905** de 11 de novembro de 2019. Institui o contrato de trabalho verde e amarelo. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 154**, de 13 de julho de 2012. Disponível em:
https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_154_13072012_01042019152255.pdf. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 283**, de 28 de agosto de 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3004>. Acesso em: 09 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 118**, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT). **Resolução nº 179**, de 26 novembro de 2020. Disponível em:
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=149&d ata=04/12/2020&captchafield=firstAccess> Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF). **Resolução nº 87**, de 6 abril de 2010. Disponível em:
http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/37227/RES_CSMPF_2010_87.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** de 16 de julho de 1934. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso 29 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso 29 jun. 2022.

BRASIL Diário Oficial da União (DOU). **Parecer AGU**, de 22 de fevereiro de 2022. Disponível em:
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/02/2022&jornal=515&pagina=6>. Acesso em 18 jul. 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). **Potencial das audiências públicas do governo federal**. 2013. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Nota Técnica**. Disponível em:

<https://www.sethbr.com.br/wp-content/uploads/2020/01/Nota-tecnica-MP-905-1.pdf>
Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Relação Analítica 2021**. Disponível em: <https://mpt.mp.br/pgt/noticias/20-09-21-09h19-valores-e-analitico.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Relação analítica de destinação**. Disponível em: <destinacoes-do-mpt-20-10-26-10h57-valores-e-analitico.pdf>. Acesso em 25 mai. 2022.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho (MPT). **Relatório de Gestão. 2021**. Disponível em:

<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/relatorio-de-gestao-2020-2021.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 146 de 2012**. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105477>. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Súmulas do Superior Tribunal de Justiça**. Organizada pela Comissão de Jurisprudência, Assessoria das Comissões Permanentes de Ministros. Brasília: STJ, 2015. 08 de março de 2022. Disponível em: [TEXTO COMPLETO | Jurisprudência | Súmulas do Superior Tribunal de Justiça \(stj.jus.br\)](https://www.stj.jus.br/portal/atos-jurisprudencia/sumulas). Acesso em 03 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF 568/2019**. 06 de novembro de 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5650140>
<https://static.poder360.com.br/2019/09/ADPF-568.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF 569/2019**. Ministro Alexandre de Moraes. 10 de fevereiro de 2021. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF569MC.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADPF/944**. Controle de Constitucionalidade. Ministra Rosa Weber. 2022. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=63459>. Acesso em: 16 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Informações 2019**. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/default.asp>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES). **Audiência Pública sobre a contratação de pessoas em situação de rua por empresas vencedoras de licitação pública é realizada no TJES**. 06 abr. 2022. Disponível em:

<http://www.tjes.jus.br/tjes-realizou-nesta-quarta-feira-a-audiencia-publica-sobre-a-contratacao-de-pessoas-em-situacao-de-rua-por-empresas-vencedoras-de-licitacao-publica/>. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (TRT-10). ACPCiv: 0000180-59.2015.5.10.0851. **Despacho**. Disponível em:

<https://pje.trt10.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0000180-59.2015.5.10.0851/1#37300b9>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT-3). AP 0011765-48.2019.5.03.0048. **Inteiro Teor**. Fevereiro de 2022. Disponível em:

<https://trt-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1381987216/apps-14364120155030072-mg-0001436-4120155030072/inteiro-teor-1381987513>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3). Ação Civil Pública Processo: 5008138-68.2017.4.03.6105. **Decisão**. Órgão Julgador 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. Data da Distribuição 11/03/2022. São Paulo. Disponível em:

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=28a7bf9aa0aaf09d053283c513ff5d7371663b1f80533996>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Informativo do TST n. 250**, de 01 a 25 fevereiro de 2022. Disponível em:

https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/197669/2022_informativo_tst_cjur_n0250.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso 30 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Notícias do TST**: TST fará audiência pública para discutir cota de pessoas com deficiência em serviços aeroportuários Audiência Pública. 18 de maio de 2022. Disponível em:

<https://www.tst.jus.br/-/tst-far%C3%A1-audi%C3%Aancia-p%C3%BAblica-para-discutir-cota-de-pessoas-com-defici%C3%Aancia-em-servi%C3%A7os-aeroporto%C3%A1rios>. Acesso em 08 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). Recurso de Revista: 371-97.2016.5.09.0657. **Acórdão**. Número no TRT de Origem: AIRR-371/2016-0657-09. Relator: Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão. 03 mar. 2021. Disponível em:

<http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/consultaTstNumUnica.do?consulta=Consultar&conscsjt=&numeroTst=371&digitoTst=97&anoTst=2016&orgaoTst=5&tribunalTst=09&varaTst=0657&submit=Consultar>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). Recurso de Revista: 449-41.2012.5.04.0861. **Acórdão**. Número no TRT de Origem: RO-449/2012-0861-04. Relator: Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão. 22 fev. 2019. Disponível em:

<http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/consultaTstNumUnica.do?consulta=Consultar&conscsjt=&numeroTst=449&digitoTst=41&anoTst=2012&orgaoTst=5&tribunalTst=04&varaTst=0861>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). Recurso de Revista 1257-47.2014.5.03.0071. **Acórdão**. Publicado em 11 mar. 2022. Processo: Número no TRT de Origem: AIRR-1257/2014-0071-03. Relator: Ministro Mauricio Godinho Delgado. Disponível em:

<https://consultaprocessual.tst.jus.br/consultaProcessual/consultaTstNumUnica.do?consulta=Consultar&conscsjt=&numeroTst=1257&digitoTst=47&anoTst=2014&orgaoTst=5&tribunalTst=03&varaTst=0071&submit=Consultar>

Acesso em 24 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). Recurso de Revista: 927-68.2011.5.03.0099. **Acórdão**. Número no TRT de Origem: RO-927/2011-0099-0. Relatora: ministra Kátia Magalhães Arruda. 18 dez. 2015 Disponível em:

<http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=220181&anoInt=2013&qtDAcesso=76946889>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Tabela de Audiências Públicas**. 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/tabela-de-audiencias-publicas> Acesso em: 08 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **TSE realiza nesta quarta (18) audiência pública sobre igualdade racial no processo eleitoral brasileiro**. 18 de maio de 2022. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Maio/tse-realiza-nesta-quarta-18-audiencia-publica-sobre-igualdade-racial-no-processo-eleitoral-brasileiro>. Acesso em: 08 jun. 2022.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Direito do trabalho e a OIT: Agenda do trabalho decente. **Cadernos da Amatra IV**, Porto Alegre, ano VI, n. 16, 2011. Porto Alegre: HS Editora, 2011.

CAMARGO, Antonio Giurni. Da impossibilidade jurídica de destinação ao FAT - fundo de amparo ao trabalhador - de indenização obtida em sede de ação civil pública proposta na justiça do trabalho. **Migalhas**: Migalhas de Peso, 14 ago. 2020. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/332052/da-impossibilidade-juridica-de-destinacao-ao-fat---fundo-de-amparo-ao-trabalhador---de-indenizacao-obtida-em-sede-de-acao-civil-publica-proposta-na-justica-do-trabalho>. Acesso em: 16 maio 2022.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. A transação na ação civil pública e na execução de compromisso de ajustamento de conduta dos bens lesados. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, Brasília, n. 33, ano XVII, p. 122-129, março 2007. Brasília: LTr, 1991. Disponível em:

<http://www.anpt.org.br/attachments/article/2708/Revista%20MPT%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%2033.pdf>. Acesso em: 08 maio 2022.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. O Ministério Público do Trabalho na proteção do direito do trabalho. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 24, n. 01, p. 59-69, 2011.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Direito Comparado**. Belo Horizonte: Mandamentos, v. 3, p. 473-486, 1999.

CARVAS, Felipe. **A defesa de direitos de pessoas privadas de liberdade por meio da tutela coletiva**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2021.

CASSAR, Vólia Bonfim. **Direito do Trabalho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CASTELO, Jorge Pinheiro. **O direito material e processual do trabalho e a pós-modernidade**. São Paulo: LTr, 2003.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. Faces da privatização do fundo público no Brasil: uma análise da utilização dos recursos do FAT pelo BNDES. **Universidade e sociedade**, n. 38 ano XVI, jun./dez. 2006. Disponível em: https://www.andes.org.br/img/midias/553c901c1afe58b0e86e611b79767732_1547841237.pdf. Acesso em: 16 mai. 2022.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**. v. 5 nº 2 2011. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/3124>. Acesso em: 15 mai. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **101 propostas para modernização trabalhista**. Emerson Casali (Coord.). Brasília: CNI, 2012. Disponível em:

https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/c0/9e/c09e210e-a7bc-4e12-adfa-7edebcf73578/20130206173400990740i.pdf. Acesso em: 15 mai. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Parecer da AGU define que indenizações e multas de TAC, inclusive trabalhistas, devem ir para FDD ou FAT**. Conexão Trabalho. Gerência Executiva de Relações de Trabalho. 25 fev. 2022. Disponível em: Parecer da AGU define que indenizações e multas de TAC, inclusive trabalhistas, devem ir para FDD ou FAT - Conexão Trabalho - Uma nova Relação Trabalhista (portaldaindustria.com.br). Acesso em 01 jun. 2022.

CONTEPELLI, Ernani. Crowdsourcing Constitution: solidariedade e legitimação democrática na Pós-modernidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, nº3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/344257799_CROWDSOURCING_CONSTI_TUTION_SOLIDARIEDADE_E_LEGITIMACAO_DEMOCRATICA_NA_POS-MODERNIDADE. Acesso em 08 jun. 2022.

CORDEIRO, Tiago. Quanto dinheiro foi recuperado pela Lava Jato e onde ele foi parar. **Gazeta do Povo**, 11 de maio de 2021. Disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lava-jato-dinheiro-recuperado-destino/>. Acesso em 24 mai. 2022.

CORDEIRO, Wolney de Macedo. A Emenda Constitucional nº 45/2004: Divergências e Convergências entre do Tribunais Superiores. In: CHAVES, Luciano Athayde;

STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges; NOGUEIRA, Fabrício Nicolau dos Santos (orgs.). **A ampliação da competência da Justiça do Trabalho: 5 anos depois**. São Paulo: LTr, 2009. p. 17-49

COSTA, Márcio Dutra da. **O Ministério Público do Trabalho e a autocomposição de conflitos**. Brasília: ESMPU, 2020.

COSTA, Rafael de Oliveira. Do Ministério Público como Superego da Sociedade: design institucional e legitimidade na atuação judicial e extrajudicial. **Sequência**, Florianópolis, nº 76, p. 115-130, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p115>. Acesso em: 20 maio 2022.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Entre unidade e independência**: Reflexões acerca da atuação das Corregedorias no Ministério Público brasileiro. Brasília, v. 2, p. 217-235, jan./abr. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/rev-juridica-corregedoria-nacional_02.pdf. Acesso em: 25 jul. 2022.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Ministério Público brasileiro**: entre unidade e independência. 2. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácito, 2022.

DAROIT, Dorian; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; BASTOS, Ana Paula Vidal; LARANJA, Lara Silva. Gestão pública, democracia e direitos aos 30 anos da Constituição Federal. **Revista NAU Social**, v.09, n. 17, p. 118– 128, nov.2018 / abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31454/18761>. Acesso em: 23 jul. 2022.

DELGADO, Gabriela Neves. Direitos humanos dos trabalhadores: Perspectiva de análise a partir dos princípios internacionais do direito do trabalho e do direito previdenciário. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo: LexMagister, vol. 77, n. 3, jul./set. 2011. p. 59-76. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/26897>. Acesso em: 23 jul. 2022.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/6q9BCppmyyw7dDFNWQjV4vx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 jul. 2022.

ENTENDA o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). **Gazeta do Povo** - Infográficos, 05 março de 2018. Disponível em: <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/politica/entenda-o-fundo-de-amparo-ao-trabalhador-fat/>. Acesso em 09 mai. 2022.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Considerações sobre interesse social e interesse difuso. In: MILARÉ, Edis. **A ação civil pública após 20 anos**: efetividade e desafios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 59-72.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da administração consensual: A audiência pública e sua finalidade. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico (REDAE)**, Salvador, n. 11, ago./set./out. 2007. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUCIA20VALLE.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2022.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **A construção do compromisso de ajustamento de conduta no Ministério Público como instrumento pacificador e de defesa de direitos humanos fundamentais**. 2011. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais), Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2011. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/119>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Direito humano e fundamental ao trabalho**. Curitiba: CRV, 2019.

FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. A imaginação utópica de uma educação jurídica libertadora. In: FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti (org.) **Direitos humanos: Estudos em homenagem ao professor João Baptista Herkenhoff**. Florianópolis: Habitus, 2020.

FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. A atuação do Ministério Público do Trabalho em consonância com as ondas de acesso à justiça: O foco na prevenção de conflitos e na defesa dos interesses coletivos. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 1. p 151-178, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v0i1.63>. Acesso em 23 jul. 2022.

FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. Um olhar no caleidoscópio das igualdades e das diferenças nas relações de emprego. In: FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti (org.). **Controvérsias em direito e processo do trabalho**. Florianópolis: Habitus, 2018.

FRANCO, Raquel veras; MOREIRA, Leonardo Neves. **A história da justiça do trabalho no Brasil: Multiplicidade de olhares**. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2011.

FREITAS, Claudio. **Direito coletivo do trabalho**. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Tutela coletiva: visão geral e atuação extrajudicial**. Brasília: ESMPU, 2006.

HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. **Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos no Brasil: entre a fluid recovery, a cy pres e os fundos**. 2017. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/46065>. Acesso em: 22 mai. 2022.

JATAHY, Carlos Roberto de C. 20 anos de constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no estado democrático de direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 39-53.

LARANJA, Lara Silva. **Federalismo tridimensional: gestão participativa do SUS: deliberação e democracia nas CIBS e CIT como instrumentos de gestão**. 2018. 188 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/32764>. Acesso em: 14 jul. 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A ação civil pública e a tutela dos interesses individuais homogêneos dos trabalhadores em condições de escravidão. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 696, 01 jun. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6810> . Acesso em: 13 abr. 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ação civil pública: Nova jurisdição trabalhista metaindividual: legitimação do Ministério Público**. São Paulo: LTr, 2001.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do Trabalho**. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2011.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. O acesso à Justiça como direito humano fundamental. **Revista Trabalhista Direito e Processo**, São Paulo, ano 7, n. 26, abr./jun., 2008. São Paulo: LTr, 2008.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. O papel da ação civil pública sob o enfoque da reforma trabalhista. In: ZUBEN, Catarina Von; VALENTIM, João Hilário (orgs.). **30 anos da Constituição Federal: atuação do MPT 1988-2018**. Brasília: Gráfica Movimento, 2018. p. 359-366.

LOPES, Otávio Brito. **A ampliação da competência da Justiça do Trabalho: 5 anos depois**. Chaves, Luciano Athay; STERN, Maria de Fátima Coêlho Borges; NOGUEIRA, Fabrício Nicolau dos Santos (org). São Paulo: LTr, 2009.

LOPES, Otávio Brito. A Emenda Constitucional nº 45 e o Ministério Público do Trabalho. **Revista do TST**, Brasília, vol. 71, n. 1, jan./abr. 2005. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/3718/011_lopes.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 08 maio 2022.

MACHADO JÚNIOR, César P. S. **Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1999.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. **O direito do trabalho como instrumento de justiça social**. São Paulo: LTr, 2000.

MARINONI, Luiz Guilherme. Direito Fundamental de Ação. In: CANOTILHO, J. J. Gomes Canotilho et al (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 385.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Processo Coletivo do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1996.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Um pouco de História do Ministério Público do Trabalho. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, Brasília, Ano VII, n.13, 1997. Disponível em:

<https://www.anpt.org.br/attachments/article/2725/Revista%20MPT%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%2013.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 731. ago. 2013. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>. Acesso: 13 abr. 2022.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. **Dano moral coletivo**. São Paulo: LTr, 2004.

MELO, Raimundo Simão de. O Ministério Público do Trabalho na Constituição Federal de 1988. In: ZUBEN, Catarina Von; VALENTIM, João Hilário (orgs.). **30 anos da Constituição Federal: atuação do MPT 1988-2018**. Brasília: Gráfica Movimento, 2018. p. 43-58,

MOLINA, André Araújo; MARANHÃO, Ney. Dano moral coletivo nas relações trabalhistas. In: ROSENVALD, Nelson; TEIXEIRA NETO, Felipe (orgs.). **Dano moral coletivo**. Indaiatuba: Editora Foco, 2018. p. 237-258.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

NUNES, João Arriscado. Um discurso sobre a ciência 16 anos após. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente - Um discurso sobre as ciências revisitado**. São Paulo: Cortez, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 07 mai. 2022

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivo de desenvolvimento Sustentável – ODS 8**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo (Declaração de Filadélfia)**. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Declaração da OIT sobre a Justiça social para uma Globalização Equitativa, 2008**. Disponível em: ANEXO (ilo.org). Acesso em: 05 maio 2022.

PAULA, Rodrigo Francisco de; COURA, Alexandre. A voz do povo nas ruas e as consultas populares no estado democrático de direito: no rastro da tensão entre democracia e constitucionalismo In: COURA, Alexandre de Castro; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo (orgs.). **Direito, Política e Constituição: Reflexões acerca da tensão entre constitucionalismo e democracia à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito**. Curitiba: CRV, 2014.

RIBEIRO, Claudirene Andrade. **Meio ambiente do trabalho: responsabilidade civil por dano moral coletivo na atividade frigorífica**. Curitiba: Juruá, 2017.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2013.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: Inquérito civil público, compromisso e ajustamento de conduta e recomendação legal. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 311-362.

ROSENVALD, Nelson. Dano moral coletivo como uma pena civil. In: ROSENVALD, Nelson; TEIXEIRA NETO, Felipe (orgs.). **Dano moral coletivo**. Indaiatuba: Editora Foco, 2018. p. 96-227.

ROSENVALD, Nelson. O Ministério Público e a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais sociais. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 125-159.

RUDINIKI NETO, Rogério. Fundamentos e diretrizes para a destinação alternativa de verbas pecuniárias (CY-PRÊS) em termos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público. 2019. In: CAMBI, Eduardo (org.). **Pensar MP** – Seminário Virtual de Teses do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, p. 267-280, 3 a 13 jun. 2019. vol. 1. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2019. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Ebooks/Pensar_MP_-_24-10-2019.pdf . Acesso em: 10 fev. 2022.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: Um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, 2014. Disponível em: <http://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2021/04/Maria-Tereza-Sadek.pdf>. Acesso em 23 abr. 2022.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituições estrangeiras. In: CANOTILHO, J. J. Gomes Canotilho et al (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente** – Contra o desperdício da experiência. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. Vol. 1.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: Reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Conhecimento prudente para uma vida decente** – Um discurso sobre as ciências revisitado. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Na oficina do sociólogo artesão**: aulas 2011-2016. Seleção, revisão e edição Maria Paula Meneses e Carolina Peixoto. São Paulo: Cortez, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo**: A afirmação das epistemologias do sul. Belo Horizonte: Autêntica Editoria, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para aumentar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Processo coletivo do trabalho**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SANTOS, Rafa. CREPALDI, Thiago. TRF-3 forma maioria para manter retenção de verba bilionária de fundo à União. **Revista Consultor Jurídico**, 09 out. 2019. Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2019-out-09/trf-forma-maioria-manter-verba-bilionaria-uniao>. Acesso em: 19 maio 2022.

SANTOS, Ronaldo Lima dos. Evolução dogmática da tutela dos interesses individuais homogêneos na Justiça do Trabalho. **Revista do TRT da 15ª Região**, n. 41, 2012. Disponível em:
https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/104358/2012_santos_ronaldo_evolucao_dogmatica.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 08 maio 2022.
SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. A dignidade da pessoa humana. In: CANOTILHO, J. J. Gomes Canotilho et al (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARTORI, Régis Rogério Vicente; LIMA, Mychel Renato de Lima. A importância das Associações Comunitárias na construção de uma sociedade democrática. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, ano 5, n. 8, jun. 2018. Disponível em:
https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Biblioteca/Revista_Juridica_do_MPPR/RevistaJuridicaMPPR_8.pdf. Acesso: 05 mai. 2022

SAVAGET, Júnia Castelar. O papel do Ministério Público perante a Justiça do Trabalho. **Revista Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, Ano 1, n. 1, p. 119-130, jan./jun. 2000. Disponível em:
https://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_61/rev_61.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

SCHIAVI, Mauro. **Manual de direito processual do trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2018.

SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. **Termo de ajuste de conduta**. São Paulo: LTr, 2004.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio; SILVEIRA, Ricardo dos Reis; CARMO, Isaias do. A Destinação das reparações e astreintes em ação civil pública e a solução fluid recovery. **Revista Jurídica Cesumar Mestrado**, Maringá, v. 20, n. 2, p. 177-189, maio/ago. 2020. Disponível em:
<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/8716> Acesso em: 11 jul. 2022.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J. J. Gomes Canotilho et al (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 114.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **A Justiça do Trabalho 55 Anos Depois**. São Paulo: Revista LTr, v. 60, 1998.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves. **Pensamento sistêmico: O novo paradigma da ciência**. 11. ed. Campinas: Papirus, 2018.

VASCONCELLOS, MARCOS. **Cofre paralelo. Governo usa bilhões de Fundo de Defesa de Direitos Difusos para inflar o caixa**. 31 de março de 2017. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2017-mar-31/governo-usa-dinheiro-fundo-direitos-difusos-caixa>. Acesso em 01 mai. 2022.

VENZON, Fábio Nesi. Fundo de Defesa de Direitos Difusos: descompasso com a garantia da tutela adequada e efetiva dos direitos coletivos. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, n. 50, p. 125-146, jul./dez. 2017. Disponível em:

<https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/fundo-de-defesa-de-direitos-difusos-descompasso-com-a-garantia-da-tutela-adequada-e-efetiva-dos-direitos-coletivos>. Acesso em: 14 jul. 2022.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. Ministério Público na intervenção protetiva dos direitos fundamentais e a disponibilidade motivada: Para além dos pareceres. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 409-428.

ZENKNER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade – revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 161-186.

ANEXOS

ANEXO A

ATA DE COMISSÃO ACP 180 (08 de março de 2017)

ATA DE COMISSÃO ACP 180**PROCESSO:** 0000180-59.2015.5.10.0851**RECLAMANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO**RECLAMADO(S):** ITAFÓS MINERAÇÃO LTDA.

Em 08 de março de 2017 (19h), foi aberta a reunião da Comissão da ACP em Campos Belos, na qual estiveram presentes todos os membros: Altair José Zanela, Wanderson Huguenin de Souza, Sisenando Nunes Azevedo, Leila Maria Lourenço Ramos França e Sílvio César Bandeira de Azevedo.

A Comissão resolveu estabelecer os critérios abaixo relacionados para viabilizar a aprovação dos projetos que serão contemplados com os valores oriundos do acordo da ACP 180, nesta primeira etapa, considerando o valor já depositado em Juízo da primeira parcela do acordo (R\$ 250.000,00):

- 1 - os projetos que já estejam em andamento e já tenham sustentabilidade, nos municípios de Arraias, Campos Belos, Combinado e Novo Alegre;
- 2 - a idoneidade das pessoas que estejam à frente das instituições que serão contempladas;
- 3 - assinatura do termo de responsabilidade pelas pessoas que estejam à frente das entidades beneficiadas, ficando esclarecido que os bens ou recursos pertencem às referidas entidades;
- 4 - análise criteriosa da abrangência social do máximo de pessoas a serem atingidas;
- 5 - o investimento às entidades contempladas será pontual e não de custeio;
- 6 - Consonância do projeto com a legislação e normativos vigentes relacionadas à criança, adolescente, jovem e idoso em especial ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao Plano Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- 7 - privilegiar a aquisição de bens e serviços preferencialmente na localidade;
- 8 - fixação do quórum de 4/5 para aprovação de projeto em que não haja unanimidade;
- 9 - o proponente do projeto poderá ser convidado a prestar esclarecimentos perante a comissão.
- 10 - os projetos terão que vir com valores especificados dos bens ou serviços a serem adquiridos, podendo ser restringidos ou ampliados de acordo com aprovação da Comissão;

Ficou estabelecido que a pauta da reunião que ocorrerá em 06.04.2017, às 19h30, em Arraias, será para a análise dos projetos que estejam em consonância com os critérios acima estabelecidos.

Reunião encerrada às 21h30.

Altair José Zanela

Wanderson Huguenin de Souza

Sisenando Nunes Azevedo

Leila Maria Lourenço Ramos França

Sílvio César Bandeira de Azevedo.

Fonte:

<https://pje.trt10.jus.br/primeirograu/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=17042616065792300000008461635>

ANEXO B

PROJETOS IMPLEMENTADOS – ATA DE COMISSÃO ACP 180 (06 de abril de 2017)

ATA DE COMISSÃO ACP 180

PROCESSO: 0000180-89.2016.5.10.0851
RECLAMANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
RECLAMADO(S): ITAFÓS MINERAÇÃO LTDA.

Em 06 de abril de 2017 (11h), foi aberta a reunião da Comissão da ACP em Campos Belos, na qual estiveram presentes todos os membros: Altair José Zaneta, Wanderson Huguem de Souza, Sisenando Nunes Azevedo, Leila Maria Lourenço Ramos França e Silvio César Bandeira de Azevedo.

Nesta assentada foram elencados todos os projetos que foram encaminhados à Comissão através do e-mail: acp180@gmail.com (Projeto de extensão: Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça: Prevenção e Amparo às Vítimas no Município de Arraias-TO, o Projeto da Associação Missão Resgate-AMR; Projeto Conviver; Projeto Social da Associação de Filhos de Arraias-AFA; Projeto Esportes para a Vida do Cidadão Consciente e Saudável; Projeto de Futebol Chuta Garoto; Projeto da Fanfara Sol Nascente; Projeto de Iniciação Esportiva; Projeto da Filarmônica Oito de Setembro; Projeto seu Sucesso depende de seus atos; Projeto Jovem Esperança; Projeto Viva o Cerrado: Plante e Recicle; Projeto Oficina dos Saberes; Associação de Amparo aos Idosos de Campos Belos (Casa da Baiana) e Projeto Casa de Apolo Maria Bela (Abrigo de Menores).

Dos projetos apresentados à Comissão, esta analisou e deliberou no sentido de que nesta primeira etapa serão atendidos os projetos que já se encontram em andamento: Associação Missão Resgate-AMR, Associação de Filhos de Arraias-AFA, Projeto Conviver, Projeto Casa de Apoio Maria Bela (Abrigo de Menores) e Associação de Amparo aos Idosos de Campos Belos (Casa da Baiana), tomando-se por base o valor já depositado em Juízo, relativo à primeira parcela do acordo (R\$ 250.000,00):

1 – Projeto da Associação Missão Resgate-AMR: foram aprovados os Anexos do Projeto de nºs: 2 (R\$ 17.973,00), 3 (R\$ 58.184,50), 4 (R\$ 6.031,00) e 5 (R\$ 9.511,00), totalizando: R\$ 91.699,50, a serem liberados para a Associação Missão Resgate (CNPJ: 24.830.700/0001-71), Ag. 0541-X, C/C 15.560-8, do Banco do Brasil.

2 – Projeto da Associação de Filhos de Arraias-AFA: foi decidido pela Comissão a compra integralmente dos materiais discriminados no Projeto, sendo que nesta etapa serão adquiridos apenas dos móveis e eletrodomésticos discriminados no projeto relativo à Casa de Goiânia, no valor de R\$ 15.593,00. Quanto aos materiais e equipamentos relativos à Casa de Arraias, a Comissão decidiu que serão incluídos quando do recebimento da segunda parcela do acordo.

3 – Projeto Conviver: foi aprovado integralmente, para a compra dos materiais discriminados no valor respectivo de R\$ 21.715,00.

4 – Projeto da Associação de Amparo aos Idosos de Campos Belos (Casa da Baiana): foi aprovado integralmente, para a compra dos materiais discriminados no valor respectivo de R\$ 72.435,80.

5 - Projeto da Casa de Apoio Maria Bela (Abrigo de Menores de Campos Belos): foi aprovado integralmente, entretanto, a Comissão aguardará a discriminação dos materiais com os respectivos valores a serem especificados no projeto.

Considerações da Comissão:

1 – A compra de todos os materiais a serem adquiridos para as seguintes Entidades: Associação de Filhos de Arraias-AFA, Projeto Conviver, Associação de Amparo aos Idosos de Campos Belos (Casa da Baiana) e Projeto Casa de Apoio Maria Bela

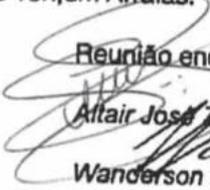
(Abrigo de Menores de Campos Belos) será feita por servidores da Vara do Trabalho de Dianópolis, como forma de reduzir os custos e aumentar o controle, sendo o valor de cada aquisição informado ao Juízo para pagamento direto ao fornecedor.

2 - Os materiais adquiridos serão entregues ao responsável por cada uma das referidas Entidades, nos endereços a serem indicados por cada uma delas.

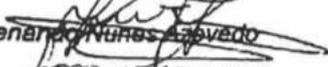
3 - Todas as deliberações quanto aos Projetos analisados e atendidos foram tomadas por decisão unânime pelos membros da Comissão.

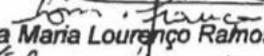
Ficou estabelecido que a próxima reunião da Comissão ocorrerá em 11.05.2017, às 19h, em Arraias.

Reunião encerrada às 13h.


Altair José França


Wanderson Huguemir da Souza


Sisenando Nunes Azevedo


Leila Maria Lourenço Ramos França


Sílvio César Baneira de Azevedo.

Fonte:

<https://pje.trt10.jus.br/primeirograu/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=17042616065792300000008461635>

ANEXO C
REGISTROS FOTOGRÁFICOS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA



Fonte: Disponível em:
<https://pje.trt10.jus.br/primeirograu/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=17042616065792300000008461635>