

16/10/2025

PLENÁRIO

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

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA**
ADV.(A/S) : **BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS**
ADV.(A/S) : **FERNANDA DE MENEZES BARBOSA**
ADV.(A/S) : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**
ADV.(A/S) : **FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE VITORINO SILVA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E
DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT**
ADV.(A/S) : **RUDI MEIRA CASSEL**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES
DA REPÚBLICA - ANPR**
ADV.(A/S) : **FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA
JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA**
ADV.(A/S) : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**

***Ementa:* ADPE. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRABALHISTA. DESTINAÇÃO DAS VERBAS. FUNDO DOS DIREITOS DIFUSOS (FDD) OU FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT). PROIBIÇÃO DE CONTINGENCIAMENTO. NECESSIDADE DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE. APLICAÇÃO EXCLUSIVA EM PROGRAMAS RELACIONADOS À PROTEÇÃO DE DIREITOS DOS TRABALHADORES. É POSSÍVEL, EXCEPCIONALMENTE, A UTILIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E MEDIDAS REGULADAS NA RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 10 DO CNJ E CNMP. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.**

1. As condenações em ações civis públicas trabalhistas (ou acordos celebrados pelo MPT), por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT

ADPF 944 MC-REF / DF

(Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Excepcionalmente e de forma motivada, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, com o direcionamento dos valores para reparação ou compensação diretamente relacionadas com o bem jurídico lesado. Nesta hipótese, o magistrado ou o membro do Ministério Público deverá comunicar o Conselho Nacional de Justiça ou o Conselho Nacional do Ministério Público, conforme o caso.

2. Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores.

3. Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*.

4. Medida cautelar referendada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão do Pleno, por unanimidade de votos, em referendar a decisão que concedeu, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Excepcionalmente e de forma motivada, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na

ADPF 944 MC-REF / DF

prestação de contas, com o direcionamento dos valores para reparação ou compensação diretamente relacionadas com o bem jurídico lesado. Nesta hipótese, o magistrado ou o membro do Ministério Público deverá comunicar o Conselho Nacional de Justiça ou o Conselho Nacional do Ministério Público, conforme o caso; B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*. Tudo nos termos do voto do Relator e na conformidade da ata de julgamento. O Ministro Nunes Marques acompanhou o Relator com ressalvas. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso. Presidência do Ministro Edson Fachin.

Brasília, 16 de outubro de 2025.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 944

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : FERNANDA DE MENEZES BARBOSA (25516/DF)

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ)

ADV.(A/S) : FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA (29740/DF)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (80987/BA, 22256/DF, 38605/ES, 165498/MG, 170271/RJ, 49862A/RS, 421811/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR

ADV.(A/S) : FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA (34673/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

Decisão: Após o voto do Ministro Flávio Dino (Relator), que referendava a decisão que concedeu, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: "As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*; Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho", o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da

Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; e, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2024 a 13.9.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

12/03/2025

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE MENEZES BARBOSA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR
ADV.(A/S)	: FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Relator): Trata-se de referendo de medida cautelar por mim concedida , assim relatada:

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

ADPF 944 MC-REF / DF

inconstitucionalidade das decisões, sentenças e acórdãos proferidos pela Justiça do Trabalho em ações civis públicas, nos quais, ao invés de se determinar o recolhimento de condenações em dinheiro para fundos públicos constituídos por lei, é ordenada a constituição de fundações privadas com dotações patrimoniais específicas e/ou a realização de doações diretas, com valor determinado, para entidades públicas e/ou privadas e/ou a destinação de condenações coletivas a quaisquer órgãos e/ou fim que não o FDDD ou o FAT.” Como causa de pedir alega, em síntese, violação: “(i) ao princípio da separação de poderes (art. 2º e 60 §4º,III, da CF); (ii) ao princípio da legalidade orçamentária; (iii) à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a lei orçamentária anual; e (iv) à proibição de criação de fundos sem prévia autorização legislativa”. A inicial pede a concessão de liminar nos seguintes termos: “para o específico fim de, na forma ao art. 5º, §3º, determinar-se, até o julgamento de mérito da presente arguição, a suspensão da eficácia de todas e quaisquer decisões proferidas em ações civis públicas, no âmbito da Justiça do Trabalho, que determinem: a. a constituição de fundações privadas, fixando condenações que deverão ser vertidas para tais fundações a título de dotação patrimonial; e/ou b. estabelecem obrigações de efetuar “doações diretas” a entidades públicas e/ou privadas, fixando condenações que deverão ser equivalentes ao valor total de tais doações; e/ou c. destinem condenações por danos morais coletivos a qualquer entidade – pública ou privada – ou a qualquer outro fim que não seja o FDDD ou o FAT.” O Procurador Geral da República manifestou-se, no evento 30, no sentido de: “A petição ora formulada direciona-se a reforçar o não cabimento da ADPF e, na hipótese de serem ultrapassadas as preliminares, requerer que, antes de qualquer pronunciamento da Corte sobre o mérito da ação, seja garantida à Procuradoria Geral da República a apresentação de parecer, após intimação dos órgãos arguidos, para informações, e da Advocacia-Geral da União, para manifestação, nos termos do

ADPF 944 MC-REF / DF

art. 4º, § 2º, ou do art. 6º, caput e § 7º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, e do art. 103, § 1º, da Constituição Federal. (...)

Como registrado em petição protocolada pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT (documento eletrônico 26), a orientação da Justiça do Trabalho impugnada é adotada há décadas e anuída pelo Ministério Público do Trabalho, “de modo que eventual pronunciamento sem a compreensão profunda desse contexto poderá prejudicar vários projetos que são possibilitados graças ao adequado emprego dessas verbas”. No evento 38, a ADPF foi conhecida. No evento 61, **o TST informou que: “em casos específicos, há precedentes, no âmbito das Turmas desta Corte superior, que admitem a possibilidade de que tais valores sejam destinados, de ofício, a outra instituição a ser determinada pelo Poder Judiciário, não estando a destinação vinculada, necessariamente, ao pedido do Ministério Público do Trabalho, desde que observadas as características estabelecidas pelo artigo 13 da Lei n.º 7.347/85 (...). Cumpre registrar, por fim, que os supramencionados entendimentos traduzem interpretações a partir de uma visão sistemática da legislação infraconstitucional. Dessa forma, não há ato do Poder Público com conteúdo que possa conduzir à efetiva lesão e preceito fundamental.”** No evento 64, a AGU opinou: “o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência dos itens “a” e “b” do pedido autoral, tendo em vista a inconstitucionalidade da instrumentalização de indenizações por danos difusos ou coletivos para o usufruto de fundações privadas específicas. Quanto ao pedido do item “c”, pondera-se que a sua avaliação deve ser condicionada ao resultado da mesa de conciliação sugerida na presente manifestação, cujo desfecho frutífero pode acarretar a modificação do marco normativo vigente”. **No evento 70, o Ministério Público do Trabalho argumentou que: “as destinações diretas de recursos realizadas pelo Ministério Público do Trabalho envolvem a gestão de verbas particulares para a recomposição de um bem lesado por ilícitos**

ADPF 944 MC-REF / DF

trabalhistas difusos e coletivos, de modo que inexistem violações à separação de Poderes da República ou ao sistema de freios e contrapesos. Não há, de igual modo, ofensa à legalidade orçamentária, à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a proposição de lei orçamentária anual e à proibição da criação de fundos sem prévia autorização legislativa, visto que a atuação do Parquet Trabalhista, nesse particular, não envolve receitas públicas, o que afasta a incidência do regime próprio de Direito Orçamentário e Financeiro B) as destinações realizadas pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Poder Judiciário laboral, no sistema da tutela de interesses e direitos difusos e coletivos e na qualidade de agentes promotores da reparação de danos, ora questionadas nesta ADPF, encontram-se em conformidade com a Lei nº 7.347/85, com a Resolução CNMP nº 179/2017 e com a Resolução CSMPT nº 179/2020, diante da não exclusividade de destinação ao FDD e ao FAT, além de serem decorrência das prerrogativas institucionais conferidas ao Parquet e ao Poder Judiciário, para a sua atuação finalística; C) o FDD e o FAT são fundos que, SOB PENA DE ILEGALIDADE, não podem receber recursos decorrentes da atuação finalística reparatória do Parquet trabalhista e da Justiça do Trabalho, posto que não cumprem os requisitos do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública; D) diante do absoluto desvio de finalidade, impropriedade e inefetividade do FDD e do FAT, como fundos de reparação civil coletiva de danos trabalhistas, bem como ante a ausência de um fundo específico para reconstituição dos bens jurídicos COLETIVOS lesados no âmbito das relações do trabalho, a destinação de valores à sociedade afetada, como forma de restaurar e recompor os danos difusos e coletivos sofridos, em atenção aos princípios constitucionais da reparação integral do dano e da máxima efetividade dos direitos fundamentais, É MEDIDA QUE MERECE SER SALVAGUARDADA E LOUVADA, VEZ QUE PLENAMENTE AGASALHADA NOS QUADROS CONSTITUCIONAIS E NORMATIVOS PERTINENTES AO MICROSISTEMA DE TUTELA CIVIL

ADPF 944 MC-REF / DF

COLETIVA, SEJA EM SUAS BASES PRINCIPIOLÓGICAS, SEJA EM SEUS ESTEIOS REGULAMENTARES; E) a subsunção dos mecanismos constitucionais e legais, tal como delineados no tópico B, na práxis jurídica da reparação coletiva de danos trabalhistas, representa justa MATERIALIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA REPARAÇÃO INTEGRAL DOS DANOS, PLENAMENTE AGASALHADOS NO PLANO NORMATIVO, CONSTITUCIONAL E LEGAL, e contribuem para a REALIZAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL ESTRUTURAL, EM LITÍGIOS ESTRATÉGICOS; manifesta-se favoravelmente à criação de mesa de conciliação perante o Supremo Tribunal Federal, sendo imprescindível a participação deste Parquet Laboral, visto que a discussão em tela envolve litígio estratégico de interesse público e demanda atuação cooperativa entre várias instituições, visando ao aprimoramento dos mecanismos já existentes, a fim de que seja garantida a preservação dos postulados constitucionais da máxima efetividade social dos direitos fundamentais e da reparação integral, no âmbito da seara trabalhista.”

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

É o relatório.

12/03/2025

PLENÁRIO

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

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) -

Doutora, com a aquiescência do eminente Presidente, gostaria de fazer só uma pergunta em face das considerações finais. Vossa Excelência mencionou que, em razão da liminar, no ano pretérito, foi aberto crédito do qual 98,5% foram empenhados. Salvo engano, foi isso. Vossa Excelência tem o montante de quantos reais?

A SENHORA ANA LUÍZA KUBIÇA PAVÃO
ESPINDOLA (ADVOGADA DA UNIÃO) - Foram aproximadamente 50 milhões.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) -

Certo. Era apenas para aquilatar o abalo da sustentabilidade fiscal.

Obrigado, Doutora.

12/03/2025

PLENÁRIO

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

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Senhor Presidente, apenas para informação dos Senhores Advogados e das Senhoras Advogadas, o eminente Ministro Dias Toffoli, autor do destaque que trouxe o caso ao Plenário, informou-me que iria retirar o destaque. Se for assim, caso isso aconteça, devolverei ao virtual, mas, claro, dependemos do cancelamento do destaque. Obviamente, a Presidência colocará no presencial e no virtual.

Somente para que os Advogados saibam dessa dupla possibilidade.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 944

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : FERNANDA DE MENEZES BARBOSA (25516/DF)

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ)

ADV.(A/S) : FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA (29740/DF)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (80987/BA, 22256/DF, 38605/ES, 165498/MG, 66451/PE, 170271/RJ, 49862A/RS, 421811/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR

ADV.(A/S) : FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA (34673/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

Decisão: Após o voto do Ministro Flávio Dino (Relator), que referendava a decisão que concedeu, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: "As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*; Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho", o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da

Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; e, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2024 a 13.9.2024.

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Fernanda de Menezes Barbosa; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho - ANPT, o Dr. Rudi Meira Cassel; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR, o Dr. Felipe de Oliveira Mesquita; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Cármen Lúcia e Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Plenário, 12.3.2025.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

02/04/2025

PLENÁRIO

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

VOTO

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

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

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

Art. 13. **Havendo condenação em dinheiro**, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, **sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.**

Cabe enfatizar a parte final do referido artigo:

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

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

Essa anomalia precisa ser corrigida, uma vez que, se assim não for feito, a aplicação do preceito continuará inadequada e incompleta, além de ser evidente a violação de uma proteção

ADPF 944 MC-REF / DF

constitucional eficaz aos direitos sociais, em confronto com o princípio da proporcionalidade inerente à Constituição.

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

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

Ferrajoli, com precisão, destaca que:

“A democracia social é a dimensão substancial da democracia constitucional, cuja razão social é a garantia dos direitos sociais, isto é, a redução das desigualdades econômicas e materiais por meio de prestações idôneas a garantir condições de vida dignas a todos. Tal garantia consiste, no Estado Constitucional de Direito, na obrigação, gerada pelos direitos sociais estabelecidos constitucionalmente, de vincular a esfera pública à sua satisfação mediante leis adequadas de concretização, cuja falta de produção dá lugar a lacunas estruturais indevidas. FERRAJOLI, Luigi. A construção da democracia: teoria do garantismo constitucional. Florianópolis, Emais, 2023, p 368)

De outra face, é imprescindível levar em consideração o

ADPF 944 MC-REF / DF

fixado na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Tal ato normativo primário, editado em 2024, dispõe:

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

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

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

III – fundos públicos temáticos ou territoriais, constituídos nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, diretamente relacionados ao bem jurídico lesado ou ameaçado e à natureza do dano coletivo, conforme a extensão territorial da lesão, que tenham por objetivo o financiamento de atividades e projetos de promoção ou reparação de direitos.

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

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

II – os mecanismos de fiscalização;

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

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

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

I – manutenção ou custeio de atividades do Poder

ADPF 944 MC-REF / DF

Judiciário e Ministério Público;

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

III – atividades ou fins político-partidários;

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

V – pessoas físicas;

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

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

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

IX – destinatários em que membros e servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público, seus cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, participem da administração, de forma direta ou indireta; e

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

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

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

ADPF 944 MC-REF / DF

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

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

- I – o número de registro do processo ou procedimento;
- II – a identificação do infrator, os bens, recursos e o montante destinado;
- III – a identificação dos destinatários e beneficiários;
- IV – a quantia efetivamente destinada e a sua aplicação;
- V – o detalhamento das atividades realizadas para o emprego efetivo do valor e os resultados obtidos; e
- VI – a comprovação da divulgação a que alude o art. 9º, IX desta Resolução.

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

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

Não há sentido em alimentar os fundos públicos com

ADPF 944 MC-REF / DF

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

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

As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); **ou II) Alternativamente**, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas;

Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores;

Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de

ADPF 944 MC-REF / DF

qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*;

Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e a Procuradoria-Geral do Trabalho.

Intimem-se as partes, o CNJ, o CNMP, o Tribunal Superior do Trabalho e a Procuradoria Geral do Trabalho.

Ciência à PGR e à AGU.”

Voto pelo referendo da liminar, menos no tocante ao trecho “*Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho*”, ora suprimido da liminar.

E fica definida a seguinte redação:

“A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Excepcionalmente e de forma motivada, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, com o direcionamento dos valores para reparação ou compensação diretamente relacionadas com o bem jurídico lesado. Nesta hipótese, o magistrado ou o membro do Ministério Público deverá comunicar o Conselho Nacional de Justiça ou o Conselho Nacional do Ministério Público, conforme o caso; B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e

ADPF 944 MC-REF / DF

esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito ex tunc. ”

02/04/2025

PLENÁRIO

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

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, Senhor Presidente! Dirijo-me a Vossa Excelência, aos membros do Ministério Público, em especial à Ministra **Cármen Lúcia**, e cumprimento todos os presentes. Saúdo também o Ministro **Flávio Dino**, Relator, com quem tive a oportunidade de dialogar sobre o tema em questão.

Eu havia pedido o destaque e preparado o voto com três divergências em relação ao voto de Sua Excelência. A primeira se refere à possibilidade, prevista em seu posicionamento, de direcionamento dos recursos decorrentes de condenações para instituições alheias ao FDD e ao FAT.

Vossa Excelência mantém essa previsão em seu voto?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Mantenho, em face da Resolução do Conselho Nacional de Justiça - CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. Como adiantei a Vossa Excelência, minha posição inicial era exclusiva quanto ao FDD e ao FAT.

No entanto, diante da edição da Resolução Conjunta nº 10, do CNJ-CNMP - até por deferência a esses órgãos e considerando a praxe já institucionalizada -, optei por manter esse duplo caminho; de um lado, a Lei nº 7.347/1985; de outro, a Resolução nº 10.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - A resolução, de autoria da Ministra Rosa Weber - nem é minha -, prevê a possibilidade de indicar instituições, entidades e órgãos públicos - federais, estaduais e distritais -, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e previamente cadastradas, que realizem projetos relacionados à natureza do dano causado, bem como fundos públicos temáticos ou territoriais - federais, estaduais ou distritais.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

ADPF 944 MC-REF / DF

Não obstante, Senhor Presidente, a resolução conjunta do CNJ e do CNMP, em face do quadro normativo que delineio em meu voto, mantenho minha posição pela destinação exclusiva ao FDD e ao FAT.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Senhor Presidente e Ministro Toffoli, antes de prosseguir, esqueci de mencionar: a resolução citada é de 29 de maio de 2024 e foi subscrita por Vossa Excelência, eminente Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Maio?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É, 29 de maio de 2024, subscrita por Vossa Excelência e pelo eminente Procurador-Geral Paulo Gonet.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - É reedição; havia outra.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Vinte e quatro de maio?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - De 2024.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Tomei posse em setembro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não, havia uma anterior.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Em 2023, Presidente. Vossa Excelência tomou posse em 2023.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O tempo passa muito rápido.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É, o tempo passa rápido; principalmente quando se está no exercício de um mandato. Ele acaba, é terrível.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O tempo passa rapidamente. Está bem!

Fiz o registro para não parecer que era em causa própria, contudo, é.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Uma segunda divergência, que, quando solicitei o destaque, apresentei, no voto anteriormente distribuído, era em relação à necessidade de oitiva do Tribunal Superior do Trabalho e do Ministério

ADPF 944 MC-REF / DF

Público. Vossa Excelência mantém essa exigência?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Conforme o diálogo que mantivemos, retirei esse trecho.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Certo. Da mesma forma, não diverjo quanto ao contingenciamento, conforme dialogado. Acompanho Vossa Excelência na impossibilidade de contingenciamento.

Restará apenas uma única divergência em relação ao Relator, Senhor Presidente, pedindo vênias.

02/04/2025

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE MENEZES BARBOSA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR
ADV.(A/S)	: FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI)** mediante a qual se questiona a constitucionalidade, em abstrato, de decisões da Justiça do Trabalho que, nas ações civis públicas, deixem de remeter os valores das condenações a título de danos morais coletivos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Argumenta o requerente, em breve síntese, que tais decisões violam o princípio da separação de poderes (arts. 2º e 60, § 4º, inciso III, da CF); o princípio da legalidade orçamentária; a competência privativa do chefe

ADPF 944 MC-REF / DF

do Poder Executivo para propor a lei orçamentária anual e a proibição de criação de fundos sem prévia autorização legislativa.

O atual Relator, Ministro **Flávio Dino**, **deferiu em parte a medida cautelar** para determinar o seguinte:

“As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas;

Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores;

Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito **ex tunc**;

Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho.”

Na sequência, referida decisão foi levada a **referendo pelo Plenário**, na **sessão virtual de 6 a 13 de setembro de 2024**, ocasião na qual **pedi o destaque do feito**, na forma regimental, para melhor examinar a questão de fundo.

ADPF 944 MC-REF / DF

Na sessão presencial de 2 de abril de 2025, o Relator, Ministro **Flávio Dino**, propôs o referendo da liminar, menos no tocante ao trecho final, concernente à oitiva obrigatória do Tribunal Superior do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Procuradoria-Geral do Trabalho pelos Conselhos do FDD e do FAT quando da aplicação dos recursos objetos da presente ADPF.

Desde logo, adianto que acompanho, em grande parte, o voto do Relator, mas peço vênia a Sua Excelência para divergir em relação a um único ponto: a possibilidade do direcionamento dos recursos de condenações em ações civis públicas trabalhistas por danos transindividuais para destinos diversos do FDD ou do FAT.

Passo a expor minhas razões.

Revedo a legislação de regência, verifico, de um lado, que a Lei da Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/85 – prevê a instituição de um fundo, gerido com participação do Ministério Público e da sociedade civil, ao qual devem ser destinados os recursos provenientes de indenização por danos transindividuais, a fim de serem aplicados na reconstituição do bem jurídico lesado. Por oportuno, **vide** o que prescrevem os arts. 11 e 13 do referido diploma legal:

“Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente do requerimento do autor.

(...)

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.”

A Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, por sua vez, ao instituir o

ADPF 944 MC-REF / DF

Conselho Federal Gestor do FDD, composto por representantes da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (que o presidirá), do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; do Ministério da Cultura; do Ministério da Saúde, vinculado à vigilância sanitária; do Ministério da Fazenda; do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); do Ministério Público Federal e de entidades da sociedade civil (art. 2º), explicitou serem recursos desse fundo, entre outros, o produto da arrecadação das “condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985” (art. 1º, § 2º, inciso I).

Já o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, está vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego e é destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico (art. 10). Sua composição conta com os seguintes recursos: (i) o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP; (ii) o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; (iii) a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; (iv) o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4º do art. 239 da Constituição Federal; além de (v) outros recursos que lhe sejam destinados (art. 11).

Nesse quadro, **por se tratar de tutela coletiva de direitos trabalhistas**, penso ser acertada a conclusão do Ministro Flávio Dino de que é “[i]negável a existência atual, no ordenamento jurídico, de mais de uma opção legítima, para a destinação de bens decorrentes de condenação em ação civil pública, e que não são incompatíveis”, **cabendo ao juiz, então, em cada caso concreto, “determinar a destinação que melhor atender aos direitos debatidos na causa, sempre de modo público e fundamentado”**. No que diz respeito ao FAT, o próprio arguente indica que a destinação a esse fundo decorre de uma interpretação

ADPF 944 MC-REF / DF

razoável e constitucional dos dispositivos já citados da Lei da Ação Civil Pública (arts. 11 e 13).

Da mesma forma, tem razão o Relator ao consignar que os aludidos fundos

“devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores”.

Portanto, assim como o Relator, reputo ser possível a destinação dos valores decorrentes de condenações, por danos transindividuais, em ações civis públicas trabalhistas e de acordos em tutela coletiva tanto ao **FDD (Fundo de Direitos Difusos)** quanto ao **FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador)**.

Todavia, peço vênica para discordar de Sua Excelência quanto à eventual possibilidade de, com apoio na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, os referidos valores serem direcionados a destinos outros que não o FDD ou o FAT, como, por exemplo, a instituições, entidades e órgãos públicos de qualquer esfera federativa; a pessoas jurídicas de direito privado, inclusive fundações privadas existentes ou a serem constituídas; ou a outros fundos públicos de qualquer esfera federativa.

Com efeito, a **Resolução Conjunta nº 10** do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público apenas **complementa a legislação federal** e, assim, como bem observado pelo Procurador-Geral da República,

“[a] normativa uniforme estabelecida pelo CNJ e pelo CNMP e os parâmetros legais previamente estabelecidos são compatíveis. Não promove a criação de fundo sem lei, nem constitui ingerência indevida na gestão de verbas federais de aplicação discricionária. Pelo contrário, estabelece regras

ADPF 944 MC-REF / DF

objetivas para a destinação de valores fruto de condenação civil que atenda, com transparência, à reparação do bem lesado. Como ato uniformizador do procedimento e dos mecanismos de fiscalização do Poder Judiciário e do MP, integra-se às normas primárias que disciplinam a matéria” (e-doc. 225, p. 14).

Nessa esteira, referido ato normativo **não confere nem reconhece a exclusividade de nenhum fundo**, como também **não constitui, por si só, alternativa para a destinação dos recursos decorrentes de condenação por ilícito**. Seu escopo é apenas assegurar transparência, impessoalidade, fiscalização, prestação de contas e eficiência na destinação de bens e recursos em decorrência de decisões judiciais ou instrumentos de autocomposição em tutela coletiva, **não podendo, pois, servir de fundamento para destinação diversa da prevista em lei**.

No que diz respeito à impossibilidade de qualquer espécie de contingenciamento dos recursos atualmente existentes no FDD ou no FAT que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou dos futuros aportes, acompanho o Relator, inclusive quanto aos efeitos **ex tunc**.

Como disse Sua Excelência, os contingenciamentos que esses recursos têm sofrido são notórios e vêm ocorrendo há anos, “o que impede a reconstituição dos bens lesados”, retirando, de modo relevante, parte da eficácia da própria Lei da Ação Civil Pública. Nessa toada, a manutenção dos contingenciamentos certamente viola direitos sociais protegidos pelo texto constitucional.

Esse quadro grave de coisas já foi enfaticamente descrito por Fábio Nesi Venzon em artigo publicado em 2017, na época, Procurador Regional da República na PRR – 4ª Região. Tão intenso foram os contingenciamentos analisados que o articulista chegou a dizer que a existência do FDD era simplesmente simbólica. Transcrevo trechos de seu artigo:

“Apesar da receita sempre crescente do FDD, este não tem sido capaz de atender as demandas por recursos para execução

ADPF 944 MC-REF / DF

de projetos para tutela de interesses difusos e coletivos. O maior problema, sem dúvida, é o contingenciamento, com fundamento no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, dos recursos do FDD para assegurar as metas de superavit primário do Governo Federal.

Isso é reconhecido pelo órgão executivo do FDD, conforme se extrai, claramente, do seu Relatório de Gestão do Exercício de 2016 (Brasil, 2017b, p. 38):

'O volume de projetos apresentados aumenta a cada ano, devido, principalmente, à divulgação do FDD, e ao trabalho desenvolvido pelos convenientes. Porém, o número de projetos apoiados está aquém do ideal, tomando-se por base a relação entre recursos aplicados e arrecadação do Fundo. É bem verdade que os recursos não advêm diretamente da conta do FDD, e sim do orçamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública, mas quanto maior a execução, melhores são as chances de nos próximos anos haver uma implementação nos recursos.

Porém, o contingenciamento financeiro sistemático ano após ano vem reduzindo o número de projetos apoiados. Situação preocupante vem ocorrendo na elaboração e na execução orçamentária, pois as Unidades que dispõem de receitas diretamente arrecadadas (fonte 150) e receitas vinculadas (fontes 118, 174, 175, etc...), vêm sendo compelidas gradativamente a formarem montantes superavitários em função da diferença entre a estimativa de arrecadação de receitas e o limite monetário efetivamente concedido para o financiamento das suas despesas anuais, repercutindo assim sobremaneira na formação da chamada Reserva de Contingência na própria Unidade Orçamentária. Esta situação é recorrente devido aos limites monetários para elaboração e execução do orçamento serem inferiores ao total estimado e arrecadado das receitas, gerando assim superávits anuais. Quando é solicitada liberação de parte dos recursos da Reserva de

ADPF 944 MC-REF / DF

Contingência prevista no orçamento do FDD, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPOG nega, justificando a inexistência de espaço fiscal para aumentar as despesas discricionárias. [Grifo nosso].

Vamos ilustrar melhor a gravidade do cenário de restrição orçamentária que vem passando o FDD, trazendo alguns dados dos anos de 2003 a 2016.

(...)

Colocando, lado a lado, a importância arrecadada (conforme tabelas extraídas da página do FDD no site do Ministério da Justiça¹¹) e os projetos apoiados financeiramente dos anos de 2003 a 2016 (Brasil, 2017b, p. 38), é possível ver que, salvo alguns anos, é inversamente proporcional. Ou seja, quanto mais é arrecadado pelo FDD, menos se investe nos seus objetivos, em razão do contingenciamento dos recursos. Vejamos a tabela respectiva:

Ano	Arrecadação (R\$)*	N. de projetos apoiados
2003	3.656.386,00	36
2004	5.215.806,00	34
2005	4.223.215,85	31
2006	11.377.709,29	23
2007	29.966.549,71	42
2008	72.758.068,56	37
2009	49.716.227,52	29
2010	30.814.409,52	45
2011	41.462.227,35	30
2012	57.012.619,56	16
2013	120.288.753,13	13
2014	192.354.624,49	22
2015	563.326.342,06	11
2016	775.034.487,75	8

* Os dados de arrecadação não foram extraídos da tabela inicial existente na página do FDD no site do Ministério da Justiça, que engloba a arrecadação desses anos, mas sim de tabelas específicas para cada ano, igualmente disponível em [link](#) na mesma página, informação que reputamos mais confiável.

O contingenciamento dos recursos do FDD tem sido tão intenso nos últimos anos que se pode dizer que o fundo federal hoje existe apenas simbolicamente, caracterizando o que Neves (2007) refere como legislação-álibi, pois está longe de atender a demanda por recursos para projetos na defesa de interesses difusos e coletivos que chegam até ele¹¹.

1 VENZON, Fábio Nesi. Fundo de Defesa de Direitos Difusos: descompasso com a

ADPF 944 MC-REF / DF

Como se nota, o presente feito muito se aproxima do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADPF nº 708, a qual tratou do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima). Nesse caso, a vedação excepcional a qualquer espécie de contingenciamento de verbas foi motivada pela constatação justamente **de um grave contexto no qual se encontrava a situação ambiental brasileira**. Como se viu, no presente caso também existe um grave contexto no qual está inserido o FDD.

Por último, acompanho o **Relator** no tocante à **retirada da menção, na liminar, à obrigatoriedade** de oitiva do **Tribunal Superior do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Procuradoria-Geral do Trabalho** pelos conselhos dos fundos quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF.

Para mim, a partir do momento em que ingressam nos cofres públicos como receita de determinado fundo, **os recursos respectivos se tornam sujeitos às regras orçamentárias e se submetem ao controle do Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas**.

Insta reiterar, ainda nesse contexto, que o **FDD é gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD)**. De sua composição, como descrito anteriormente, faz parte um representante do **Ministério Público Federal**. O **FAT, por sua vez, é gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)**, colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego (Lei nº 7.998/90, art. 19). Esse conselho tem composição tripartite, tendo seis representantes do Governo Federal, seis representantes dos trabalhadores e seis representantes dos empregadores (Decreto nº 11.496/23). Quanto aos representantes do Governo Federal, o CODEFAT é composto por um do **Ministério do Trabalho e Emprego**; um da Casa Civil da Presidência da

garantia da tutela adequada e efetiva dos direitos coletivos. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, [S. l.], n. 50, p. 125–146, 2017. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/536>. Acesso em: 12 mar. 2025.

ADPF 944 MC-REF / DF

República; um do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; um do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; um do Ministério da Fazenda; e um do BNDES. Quanto aos representantes dos trabalhadores, o conselho é composto por representantes indicados pela Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores, Nova Central Sindical de Trabalhadores, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, e Central dos Sindicatos Brasileiros. Por fim, quanto aos representantes dos empregadores, o CODEFAT é composto por representantes indicados pela Confederação Nacional da Indústria; pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro; pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; pela Confederação Nacional do Turismo e pela Confederação Nacional do Transporte.

Reitero, assim, que não há espaço para a citada oitiva obrigatória do **Tribunal Superior do Trabalho** e da **Procuradoria-Geral do Trabalho**, seja no âmbito do CFDD, seja no âmbito do CODEFAT. Quanto ao Ministério do Trabalho e Emprego, vale repetir que ele compõe o CODEFAT, mas não o CFDD. Nessa toada, é descabida sua participação fora do previsto na legislação de regência dos conselhos deliberativos dos fundos.

Ante o exposto, **divergindo parcialmente do Relator**, voto pelo **referendo parcial da medida cautelar** para determinar o seguinte:

“As condenações em ações civis públicas trabalhistas por danos transindividuais devem ser direcionadas para o FDD (Fundo dos Direitos difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), **devendo observar os procedimentos e as medidas, inclusive de transparência na prestação de contas**, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Essa determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas.

Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de

ADPF 944 MC-REF / DF

decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores.

Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito **ex tunc**.”

É como voto.

02/04/2025

PLENÁRIO

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

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Todavia, peço vênia para discordar de Sua Excelência quanto à eventual possibilidade de, com apoio na Resolução conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, permitir que os referidos valores sejam direcionados a destinos outros que não estes dois fundos: o FDD e o FAT, como, por exemplo, a instituições, entidades e órgãos públicos de qualquer esfera federativa, a pessoas jurídicas de direito privado, inclusive fundações privadas, existentes ou a serem constituídas, ou a outros fundos públicos de qualquer esfera federativa. Isso pode levar a situações em que o Ministério Público do Trabalho entre com ações e o juiz defira o pedido já com uma destinação outra.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Fundo da Fundação Dallagnol.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro Gilmar, isso já existe também em âmbito trabalhista, no qual, , empresas que podiam até ganhar, ao fim e ao cabo, na justiça, se veem intimidadas a fazer acordos para não ter que enfrentar abusos de autoridades, que existem. É por isso que existe uma lei de abuso de autoridade. Se existe uma lei de abuso de autoridade é porque abuso de autoridade existe.

Não é à toa que quem propõe esta ação direta é a Confederação Nacional da Indústria, porque são pessoas jurídicas – seja na área da indústria, seja na área de serviço, seja na área da produção agrícola, Ministro **Fachin** – que, às vezes, são pressionadas, por abuso de autoridade, a fazer acordos em termos de ajustamento de conduta, no caso do âmbito do trabalho, para dar destinações a instituições privadas.

Faço esse **obiter dictum** apenas para fins de ilustração.

Por isso que, com a devida vênia do Relator e de quem entende

ADPF 944 MC-REF / DF

correta a resolução conjunta, entendo que se trata de legislação específica e que os recursos só podem ir para esses fundos, que têm regramento próprio, que têm participação da sociedade civil, que têm sua presidência e sua composição descritas em leis federais.

Eu vou pular partes de meu voto, que eu fiz distribuir a Vossas Excelências na manhã de hoje em sua versão final, para dizer que, no que diz respeito à impossibilidade de qualquer espécie de contingenciamento dos recursos atualmente existentes no FDD e no FAT que tenham tido origem concernente a esta ADPF, acompanho o Relator, inclusive quanto aos efeitos **ex tunc**.

02/04/2025

PLENÁRIO

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

APARTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Toffoli, só para eu entender o alcance da divergência.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Estava esperando o Ministro Toffoli acabar para fazer um esclarecimento que eu considero importante.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu ia fazer só uma pergunta: a divergência dele se refere a toda a Resolução nº 10, ou só à temática trabalhista?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI - É que aqui não está em jogo a Resolução nº 10, está em jogo a destinação. A destinação, estou dizendo na cautelar que ela é para esses dois fundos, o FDD e o FAT, que são fundos previstos em leis federais, com a transparência colocada na Resolução nº 10 do CNJ. Nessa parte, eu entendo que a resolução é benfazeja.

O que eu não concordo com a resolução, e aqui ela não está em jogo, a sua inconstitucionalidade, mas foi colocado no voto de Vossa Excelência, por isso que eu tenho que enfrentá-la, é de que, com a Resolução nº 10, além do FAT, além do FDD, é possível encaminhar o resultado dessas condenações ou desses acordos para instituições privadas ou para instituições públicas outras. Ou seja, estamos em sede de liminar, vamos ficar com o regramento da legislação do FDD e do FAT, nesse sentido que é a minha divergência.

E aqui, só então explicitando a deliberação, essa determinação também se aplica aos acordos em ações e inquéritos civis relacionados a direitos trabalhistas. Eu explicito que não é só em condenações, mas também nos acordos, essas verbas têm que ser destinadas ao FAT e ao FDD. Os fundos mencionados devem individualizar com transparência e rastreabilidade os valores recebidos a partir de decisões em ações civis

ADPF 944 MC-REF / DF

públicas trabalhistas ou em acordos, e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores.

Por fim, todos os recursos atualmente existentes no FDD e no FAT, que tenham tido origem concernente ao objeto dessa ADPF ou a futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo essa decisão efeitos *ex tunc*, ou seja, efeitos retroativos.

É como voto, Senhor Presidente, com a devida vênia em parte do eminente Relator.

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

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA**
ADV.(A/S) : **BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS**
ADV.(A/S) : **FERNANDA DE MENEZES BARBOSA**
ADV.(A/S) : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**
ADV.(A/S) : **FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE VITORINO SILVA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E
DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT**
ADV.(A/S) : **RUDI MEIRA CASSEL**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES
DA REPÚBLICA - ANPR**
ADV.(A/S) : **FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA
JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA**
ADV.(A/S) : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu resgatei o histórico dessa resolução. A resolução é de maio de 2024, e ela foi editada para permitir o direcionamento dessas verbas para a Defesa Civil do Rio Grande do Sul. Nós conseguimos mandar, via CNJ, dos depósitos judiciais de penas pecuniárias e de ações coletivas, mais de 200 milhões de reais para ajudar nas enchentes e inundações do Rio Grande do Sul. Por essa razão, o Professor Paulo Gonet, eu e os conselheiros todos fizemos essa resolução que valia para a Justiça do Trabalho, e valia para o Judiciário em geral, para todo mundo, para encaminhar esse recurso que foi vital para aquele momento trágico, porque as verbas federais, as verbas da União têm dificuldade, quem já foi gestor público sabe disso, de chegarem rapidamente.

Então, nos primeiros dias, nós conseguimos fazer chegar milhões de

ADPF 944 MC-REF / DF

reais ao Rio Grande do Sul naquele contexto de tragédia. E a resolução tem um artigo específico, que é o art. 15, que precisamente prevê esse direcionamento - era para a conta da Defesa Civil do Rio Grande do Sul. Essa foi a motivação da resolução.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Foi um instrumento de auxílio nesse acordo de Mariana.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

É, mas nesse caso foi bastante específico...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mariana, no acordo de Mariana. Essa resolução também foi utilizada.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Parece que é outro tipo de condenação, que foi para o caso de Brumadinho. Mas era outra situação.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mariana foi bem depois.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mas Brumadinho foi, então, um dos dois.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, se é destinado ao Fundo de Direitos Difusos, certamente já tem essa função compensatória nesse caso dessas tragédias. Não há nenhuma dúvida em relação a isso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Gilmar, sem nenhuma agilidade. Nós fizemos o dinheiro chegar rapidamente. Esse dinheiro entra no caixa único e não sai. A União levou meses para fazer o dinheiro chegar até o Rio Grande do Sul. Nós fizemos chegar nos primeiros dias.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu entendo isso. Estou dizendo só que, quando se destina para um Fundo de Direitos Difusos, em princípio, os recursos deveriam ser destinados em casos que tais, como esse de Brumadinho ou de Mariana, para essa finalidade.

ADPF 944 MC-REF / DF

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Aqui o caso específico era do Rio Grande do Sul, das inundações.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Sim, claro. Aqui tem um outro objeto. Estou dizendo em relação à questão do Fundo de Direitos Difusos, porque aí estaria coberto pela questão da proteção ao meio ambiente.

O que me preocupa, e infelizmente os precedentes não são cerebrinos, é a possibilidade de criação até de instituições privadas para a obtenção desses recursos. Nós sabemos da criatividade com que se manejam esses recursos. O Ministro Salomão fez um relato daquela célebre movimentação da 13ª Vara de Curitiba. E ele chegou a estimar em mais de 5 bilhões de reais, alguma coisa de dinheiro não rastreável, além daquilo que nós conhecemos, 2 bilhões, 2 bilhões e meio da tal famosa Fundação Dallagnol. Uma outra fundação se organizava no Distrito Federal, sob os auspícios dessa Transparência Internacional, com assessoria específica de Joaquim Falcão e coisas assim, para receber mais de 2 bilhões.

Eu fico muito preocupado. E é interessante que nós tenhamos essas perplexidades numa matéria que, a rigor, não deveria ter dúvida, os recursos desses acordos deveriam ir para finalidades públicas. Então, a mim me parece que era importante, eu entendo, eu estive no Rio Grande do Sul recentemente, e o Presidente do Tribunal reconhecia, inclusive, o caráter expedito, o apoio que Vossa Excelência emprestou ao Rio Grande do Sul e que foi decisivo na recuperação. E agora estou vendo essa preocupação.

Recentemente, também, discutia com Vossa Excelência a questão de eventual suporte, apoio à Polícia Federal no Rio de Janeiro, às medidas que precisam ser tomadas. E Vossa Excelência se revelava animado, também, com o pouco significado dos recursos que eram estimados para providências que ali seriam tomadas.

Em suma, acho que é um debate bastante importante esse que nós

ADPF 944 MC-REF / DF

estamos tendo sobre esse tema. Eu fico tendente mesmo até, se os Colegas me autorizassem, a pedir vista desse caso e fazer um exame mais acurado da matéria. Porque me parece que é um fantasma que, a toda hora, reaparece.

E eu até lamento muito que, depois de tantos anos, nós tenhamos essa perplexidade em relação à destinação desses recursos. De quando em vez, escutamos esses milagrosos de sempre: Bretas destinando dinheiro para a Polícia Federal; Moro fazendo esses milagres. Em suma, todos esses fenômenos são bastante preocupantes, quando – *legem habemus* –, de fato, poderíamos ter...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Sim.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Preliminarmente, reconheço o nobre objetivo da Resolução do CNJ em relação à situação concreta do Rio Grande do Sul. Até porque, como todos sabemos, esses valores ficam, em regra, contingenciados.

Não à toa, estou aqui acompanhando o Relator pela vedação ao contingenciamento. Toda essa demora e esse atraso vieram – e ainda vêm – em razão de contingenciamento. Como já fizemos em relação ao fundo penitenciário, ao estabelecer a liberação dos recursos para os objetivos aos quais esses fundos foram constituídos, penso que superamos essa questão.

Reconheço, Senhor Presidente, a nobreza da resolução, e ela se justifica dentro daquela circunstância, seja pela situação fática, seja pelo contingenciamento dos dois fundos: o FDD e o FAT.

Ministro **Gilmar**, se me permitir, gostaria de prolongar um pouco e ir à inicial.

Qual foi o pedido realizado pela Confederação Nacional da Indústria? Com base no art. 5º da Lei nº 9.882/99 – legislação da qual Vossa Excelência foi um grande mentor –, seja deferida a medida liminar que determina:

ADPF 944 MC-REF / DF

"a imediata suspensão de todas e quaisquer decisões proferidas em ações civis públicas no âmbito da Justiça do Trabalho que (I) determinem a constituição de fundações privadas e fixem condenações que deverão ser vertidas para tais fundações a título de dotação patrimonial; e/ou (...)".

Antes de ler o segundo pedido, o que está ocorrendo na Justiça do Trabalho, Ministro **Alexandre**? A própria Justiça manda criar um fundo. Aquilo que dizemos não ser possível fazer aqui, no Plenário do Supremo, ao julgar aquela ADPF de sua Relatoria, a Justiça do Trabalho vem fazendo. Ela condena ou homologa um acordo e já determina a destinação.

Sabemos que, quando se instituem fundações, forma-se um dreno, um ralo por onde sai dinheiro para atividades-meio. Isso porque há necessidade de um gestor, um contador, um advogado. Grande parte do dinheiro acaba sendo destinada não à atividade-fim, mas à atividade-meio. Um exemplo disso foi o caso da Fundação Renova, no desastre de Mariana.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Dias Toffoli, um aparte?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Estou dentro do aparte do Ministro **Gilmar Mendes**.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Eu estou fazendo o aparte dentro do aparte de Vossa Excelência como Relator.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

O Relator tem sempre preferência, regimentalmente e pela amizade que temos.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Presidente, irei propor, antes do intervalo, um encaminhamento prático.

O Ministro Gilmar aventou o pedido de vista. Nos termos postos no debate, talvez essa seja a melhor saída. Explico: não vejo como possamos

ADPF 944 MC-REF / DF

resolver essa questão apenas para a Justiça do Trabalho. Isso ficaria inexplicável. Como pode vigorar um sistema na Justiça Estadual e na Justiça Federal, e outro na Justiça do Trabalho, sob o pálio da mesma resolução do Conselho Nacional de Justiça, que é presidido pelo Presidente do Supremo?

Por isso, acredito que esse seja um bom encaminhamento, até para esclarecer algumas dúvidas. A Resolução nº 10 foi elaborada exatamente para reparar essas preocupações e é bastante cuidadosa. Por exemplo, não pode haver destinação de recursos para pessoas jurídicas constituídas há menos de três anos. A resolução cria uma restrição à constituição.

O que o Ministro Toffoli e o Ministro Gilmar dizem tem base histórica. A Resolução nº 10, de cuja confecção eu, obviamente, não participei, mas à qual devo, como disse, a meu ver, deferência, é muito cuidadosa, porque, no art. 5º, fixa destinos, *numerus clausus*, exaustivamente. Não existem mais aquelas possibilidades pretéritas, cerebrinas, inventivas ou imaginativas a que foi feita aqui alusão de um modo ou de outro. Não existe isso mais no art. 5º.

Há necessidade de fundamentação e transparência. Chamo atenção, Ministro Gilmar, já que Vossa Excelência pedirá a vista, para o art. 7º:

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

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

Porque tem razão o Ministro Toffoli. De fato, acontecia isto: era feito um acordo para equipar o prédio do próprio Tribunal. A resolução veda isso; a resolução veda que haja pagamento de pessoal; a resolução veda, como mencionei, pessoas jurídicas e de direito privado que não tenham, pelo menos, três anos de constituição, exatamente para evitar eventuais desvios de finalidade, que fazem parte da natureza humana desde que Adão, Eva e a Serpente, em concurso de agentes, foram expulsos do paraíso. Então, é claro que os desvios fazem parte, e, por isso, acho que, talvez, Ministro Gilmar, a vista de Vossa Excelência seja útil agora.

Faço questão, Presidente, de apenas dizer que não vejo como

ADPF 944 MC-REF / DF

possamos estabelecer um regime jurídico, repito, sob o pálio da mesma resolução do CNJ, que valha para a Justiça Estadual e Federal e outro para a Justiça do Trabalho, porque nós teríamos dificuldade de congruência interna no sistema jurídico.

Portanto, Presidente, mantenho o meu voto, nos termos como está a controvérsia neste momento. Creio que a Resolução nº 10 do CNJ-CNMP deve ser prestigiada, mas considero que a vista do Ministro Gilmar talvez tenha essa virtude.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado.

Ministro Gilmar, apenas para fazer um complemento - e é bom que Vossa Excelência peça vista - a resolução tinha essa finalidade específica de permitir a remessa de recursos para o Rio Grande do Sul, mas ela teve o cuidado de procurar amarrar por todas as pontas, para que não acontecesse nada que entrasse em linha de confronto com o que aqui se decidiu relativamente a essas destinações de recursos.

E aqui apenas lembrando, ainda que, eventualmente, se tenha tido algum destino indesejado em verbas direcionadas pelo Poder Judiciário, eu quero dizer que problemas acontecem no Executivo, e problemas acontecem no Legislativo também, de o dinheiro ir parar no lugar errado. Portanto, não seria um privilégio do Judiciário. Penso até que o risco é menor no Judiciário, mas aqui não são verbas propriamente orçamentárias, são verbas arrecadadas em função de processos que tramitaram perante o Judiciário. De modo que não vejo como incongruente que esses recursos sejam direcionados a fins determinados pelo próprio Judiciário em concurso com o Ministério Público, desde que respeitados os parâmetros rigorosos que nós procuramos estabelecer aqui.

Mas acho que o pedido de vista de Vossa Excelência vai permitir uma reflexão e, talvez, uma leitura cuidadosa do contexto e do conjunto das normas da resolução, para voltarmos ao assunto.

Pois não, Ministro Toffoli.

ADPF 944 MC-REF / DF

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu li o item 1 do pedido, que é sobre a vedação da constituição de fundações privadas e a fixação de condenações ou acordos que seriam vertidos a tais fundações a título de dotação patrimonial.

O segundo pedido: decisões judiciais que estabeleçam a obrigação de realização, obrigando, por parte do ente condenado ou do acordo realizado com o Ministério Público e homologado, a realização de doações diretas a entidades públicas e/ou privadas. Entidades privadas! Quais são essas entidades privadas? Fixando condenações que deverão ser equivalentes ao valor total de tais doações.

E terceiro: destinar as condenações por danos morais coletivos a qualquer entidade pública ou privada. Qualquer! Ou seja, esse pedido existe porque existem decisões nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Toffoli, a resolução é posterior ao pedido. A resolução já enfrentou essas distorções.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas, aqui, eu me atendo ao pedido. E o pedido liminar é que se vede qualquer outro fim que não o FDD ou o FAT.

Então, eu estou a conceder, divergindo parcialmente em relação ao referendo do Ministro Flávio Dino, que mantém a permissão a entidades públicas ou privadas, na forma da Resolução nº 10, a qual já veio, vamos dizer assim, moralizar essa situação, mas eu continuo reticente em relação a abrir a porta para se manter a possibilidade de que o Judiciário dê destinação diversa da dos fundos: FAT e FDD. Por isso, eu concedo a liminar nesse ponto. E no ponto do não contingenciamento, eu acompanho o Ministro Flávio Dino.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado, Ministro.

Devolvo a palavra ao Ministro Gilmar e, em seguida, a Vossa Excelência, Ministro Zanin.

Pois não, Ministro Gilmar.

ADPF 944 MC-REF / DF

Pede vista, não é isto?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, exatamente por isso eu estou pedindo vista, se todos concordarem, para que possa analisar e, eventualmente, até dentro do método dialógico que temos usado, *per curiam*, construirmos e avaliarmos a situação de maneira mais completa.

Como eu disse anteriormente, a toda hora esse fantasma está nos atormentando, a destinação dessas verbas, por razões as mais diversas. O volume de recursos e algo que poderia ser encaminhado. Até a Ministra Ellen, que está atuando nesse caso, quando despachou comigo, falou numa "*fundações pets*", as fundações que são criadas para determinadas finalidades, não exatamente públicas.

Então, eu vou ficar, se me permitem, com o pedido de vista, prometendo que vou dialogar, é claro, com o Ministro Dino, não preciso dizer que tenho o maior respeito, com o Ministro Toffoli, com Vossa Excelência, em suma, para trazer uma análise segura sobre o tema.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado, Ministro Gilmar. Só lembrando que a resolução expressamente prevê que se a fundação tiver sido criada há menos de três anos, não pode receber a verba. Evita essa questão da fundação *ad hoc*.

E como falei, o Ministro Dino bem sabe que o dinheiro, às vezes, em outros ramos do governo, pode ir parar no lugar errado.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Mas eu sei de ouvir dizer, Presidente. Apenas para ficar bem claro, porque fica uma observação perigosa. Apenas por ouvir dizer.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Cristiano Zanin. Por favor.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Presidente, apenas uma observação. Lembrar que nós julgamos a ADPF 569, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. E esse tema, ali, foi, de certa forma, enfrentado. O item 1 do acórdão diz que, em regra, as receitas

ADPF 944 MC-REF / DF

provenientes de condenações judiciais por atos ilícitos passam a compor os cofres públicos. Então, de certa forma, aqui, abarcamos todas as condenações judiciais. Esse é o item 1 daquele acórdão. Esse julgamento é do dia 20 de maio de 2024.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Qual era o tema, Ministro Zanin?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Na verdade, a discussão era em torno da Lei nº 12.850, recurso da Lei nº 12.850.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Esse julgamento é anterior à resolução do CNJ?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Nove dias antes.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Pois não.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Nove dias antes, mas, à unanimidade, o Tribunal decidiu que as condenações judiciais, em regra, devem compor os cofres públicos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Bom, primeiro, eu continuo achando que nós estamos falando de cofres públicos aqui. E segundo, é em regra. Aqui, particularmente, tinha uma situação bem excepcional.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Por isso que eu até ressaltai a expressão “em regra”, que foi usada, não questionando a resolução, mas, talvez, o regramento geral que iremos estabelecer para as condenações judiciais. Qual a destinação? Se é aquela prevista em lei ou se vamos abrir outros caminhos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Fachin.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Muito obrigado. Apenas para registrar que é um debate de fato relevante e creio que essa ideia de, também neste caso, construirmos colegiadamente um entendimento é interessante. Até porque a resolução conjunta vem exatamente numa esteira de providências que vão ao encontro dessas preocupações aqui manifestadas.

ADPF 944 MC-REF / DF

Mais do que isso, é preciso lembrar que estamos na seara de ressarcimento, portanto, de mitigação de danos causados a interesses legítimos transindividuais. Estamos, assim, no âmbito da proteção dos direitos fundamentais.

Uma interpretação que esvazia essa ordem de ideias tem, em meu modo de ver, outro objetivo. É preciso atentar, especialmente no que tange a questões ambientais e desastres dessa natureza, para essa realidade.

Uma última observação: concordo com o que enunciou o Ministro Dias Toffoli, pois a petição inicial refere-se especificamente à Justiça do Trabalho. Aqui, também é necessária uma compreensão que, infelizmente, às vezes é vertida – em meu modo de ver –, de modo injustificado com a Justiça do Trabalho, uma das Justiças especializadas mais rente às necessidades reais de proteção desses direitos, especialmente nas relações laborais e na defesa dos direitos dos trabalhadores.

Portanto, nesse diálogo que vamos manter, creio ser essencial uma compreensão adequada do valor dessa Justiça especializada. Eventuais comportamentos que desbordarem dessas diretivas devem, sim, ser coarctados, como, aliás, a resolução faz de maneira adequada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Penso, no entanto - já lhe darei a palavra, Ministro Alexandre -, tenha sido direcionado à Justiça do Trabalho, porque a ADPF cabe na hipótese de se ter um conjunto de decisões judiciais em uma determinada linha que contraria algum valor fundamental da Constituição.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Eu apenas estou objetando essa compreensão apriorística de que há um problema.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas é que, no caso específico, as decisões que foram coligidas, destinando para finalidade diversas, eram decisões da Justiça do Trabalho.

ADPF 944 MC-REF / DF

Portanto, não acho que tenha sido uma escolha discriminatória, mas é que este era o problema que se queria enfrentar.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Não, de fato, não foi discriminatório, apenas resulta de uma premissa que está em um quadro mental - digamos assim -, no meu modo ver, pouco elogiável na consideração que tem a Justiça do Trabalho.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Entendi, mas é que os precedentes eram da Justiça do Trabalho.

Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Presidente! Cumprimento novamente Vossa Excelência.

Aqui, o Ministro Zanin lembrou a questão da ADPF. Em que pese lá a questão ser a fundação preferida do Ministro Gilmar e vinha a partir de imposição de sanções penais, na verdade, de acordos de colaboração premiada e diversas sanções, mas foi discutida toda a questão orçamentária, a destinação que a Constituição permite dos orçamentos e as limitações de Ministério Público e Poder Judiciário.

Então, parece-me importante, nessa análise, padronizar tanto a Justiça, porque lá se aplica à Justiça Estadual e Federal, nas questões criminais, nós podemos aproveitar aqui para padronizar também em relação à Justiça do Trabalho, para que não haja um tratamento diferenciado entre os ramos da Justiça.

Obrigado, Presidente!

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro André Mendonça.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Senhor Presidente, agradeço.

Senhor Presidente, apenas trazer uma consideração que eu acho que está com um pano de fundo nessa discussão, que é o papel efetivo, à luz da separação entre poderes, que cabe ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Sem dúvida que a resolução conjunta é louvada, ela traz um

ADPF 944 MC-REF / DF

parâmetro de segurança possível, eu diria, à luz do contexto que se vivenciava, que se vivencia, em que não havia um controle mínimo na atuação e na destinação desses valores, mas ainda assim há uma possibilidade de definição do mérito administrativo, é para quem vai o dinheiro e no que aplicar.

Eu me preocupo, acho que apenas trazendo essa preocupação à luz desses debates, nós precisamos sedimentar melhor na nossa jurisprudência o controle do ato administrativo, em si. No âmbito do controle de legalidade e constitucionalidade, há, em geral, a não possibilidade de invasão do mérito administrativo, de avaliação e escrutinação do mérito administrativo. Nesse caso específico, não só nós estamos avaliando, nós estamos substituindo, em alguma medida, a própria definição meritória de alocação de recursos.

Dentro desse contexto, eu penso que há, numa avaliação mais estrutural, um risco de nós, à luz da independência e desse papel controlador primário por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público, estarmos, vamos dizer assim, invadindo uma seara que não seria propriamente nossa e, em alguma medida, trazendo para nós uma responsabilidade em contrapartida que deve, na minha opinião - vou ouvir, logicamente, todo o desenvolvimento a partir do voto do Ministro Gilmar - ficar resguardada essa questão aos demais poderes, em especial ao Poder Executivo.

Então, apenas trazer essa consignação da minha preocupação à luz do papel da delimitação próprios ao controle do ato administrativo que cabe ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

Agradeço, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, só para colaborar, já que vai haver um pedido de vista, eu tenho aqui a informação de que o problema discutido nessa ADPF já chegou ao Tribunal de Contas da União no Acórdão 1955, de 2023. Só um elemento de informação para verificar o que o Tribunal de Contas da União opinou nesse sentido.

ADPF 944 MC-REF / DF

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Após o voto do Relator ratificando a medida cautelar concedida e da divergência parcial do Ministro Dias Toffoli, pediu vista o Ministro Gilmar Mendes. Aguardam os demais.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 944

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : FERNANDA DE MENEZES BARBOSA (25516/DF)

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ)

ADV.(A/S) : FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA (29740/DF)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (80987/BA, 22256/DF, 38605/ES, 165498/MG, 66451/PE, 170271/RJ, 49862A/RS, 421811/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR

ADV.(A/S) : FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA (34673/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

Decisão: Após o voto do Ministro Flávio Dino (Relator), que referendava a decisão que concedeu, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: "As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*; Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho", o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da

Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; e, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2024 a 13.9.2024.

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Fernanda de Menezes Barbosa; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho - ANPT, o Dr. Rudi Meira Cassel; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR, o Dr. Felipe de Oliveira Mesquita; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Cármen Lúcia e Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Plenário, 12.3.2025.

Decisão: Após o voto do Ministro Flávio Dino (Relator), que propunha o referendo da liminar, menos no tocante ao trecho "*Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho*", ora suprimido da liminar; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que divergia parcialmente do Relator, propondo o referendo parcial da medida cautelar para determinar o seguinte: "As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para o FDD (Fundo dos Direitos Difusos), ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), devendo observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*", pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 2.4.2025.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Hindenburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

15/10/2025

PLENÁRIO

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

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) -

Eminente Presidente, apenas para esclarecimento e lembrança de todos nós: a redação proposta pelo Ministro Toffoli é substantivamente a que eu proponho, quase que literalmente, com uma diferença: onde reside a divergência. Mantive no meu voto o Fundo de Direitos Difusos ou o FAT, tal como a lei prevê, mas também mantive, como alternativa, o que consta da Resolução Conjunta nº 10, do CNJ e do CNMP, editada já no ano pretérito, sob a Presidência do Ministro Barroso e do Doutor Paulo Gonet.

A divergência com o Ministro Toffoli é porque ele aproveita apenas as partes de transparência da resolução, mas ele é contra, pelo que consta do voto - ele está nos ouvindo -, a destinação para essas entidades sociais. Esta é a única diferença: o Ministro Toffoli manteria apenas para os fundos públicos e eu proponho fundos públicos ou o que consta da resolução do CNJ.

Obrigado, Presidente!

ADPF 944 MC-REF / DF

15/10/2025

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 944 DISTRITO FEDERAL****VOTO - VISTA**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em face de conjunto de decisões judiciais proferidas em ações civis públicas, no âmbito da Justiça do Trabalho, “nas quais, ao invés de haver ordem de reversão dos valores das condenações a um Fundo gerido por um Conselho Federal, nos termos do art. 13 da Lei 7.347/1985, outras destinações vêm sendo dadas a esses valores”, o que a requerente alega ocorrer “em total desrespeito: (i) ao princípio da separação de poderes (art. 2º e 60 §4º, III, da CF); (ii) ao princípio da legalidade orçamentária; (iii) à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a lei orçamentária anual; e (iv) à proibição de criação de fundos sem prévia autorização legislativa” (eDOC 1, p. 1).

Na visão da requerente, o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), quando lido conforme à Constituição, imporia à Justiça do Trabalho a obrigação de destinar as condenações em ações civis públicas movidas perante a sua jurisdição ao Fundo de Defesa de Direitos Coletivos (FDD) ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – dever que não estaria sendo cumprido, observando-se, na prática jurisdicional, a ocorrência de destinações diversas, notadamente a constituição de fundações privadas em favor das quais as condenações deveriam ser remetidas, ou mesmo a realização de doação diretas em prol de entidades públicas e privadas variadas.

Nesse contexto, a requerente solicita, em sede liminar, “a imediata suspensão de todas e quaisquer decisões proferidas em ações civis públicas no âmbito da Justiça do Trabalho que (i) determinem a constituição de fundações privadas e fixem condenações que deverão ser vertidas para tais fundações a título de dotação patrimonial; e/ou (ii) estabeleçam a obrigação de realização de

ADPF 944 MC-REF / DF

doações diretas a entidades públicas e/ou privadas, fixando condenações que deverão ser equivalentes ao valor total de tais doações; e/ou (iii) destinem condenações por danos morais coletivos a qualquer entidade – pública ou privada – ou a qualquer outro fim que não seja o FDDD ou o FAT” (eDOC 1, p. 17-18).

No mérito, postula pela procedência da demanda para reconhecer “a inconstitucionalidade da interpretação adotada em decisões da Justiça do Trabalho que violam o preceito constitucional fundamental da separação de Poderes, na forma em que positivado na Constituição e nesta ação demonstrado, declarando-se também, mais especificamente, a inconstitucionalidade das decisões, sentenças e acórdãos proferidos pela Justiça do Trabalho em ações civis públicas, nos quais, ao invés de se determinar o recolhimento de condenações em dinheiro para fundos públicos constituídos por lei, é ordenada a constituição de fundações privadas com dotações patrimoniais específicas e/ou a realização de doações diretas, com valor determinado, para entidades públicas e/ou privadas e/ou a destinação de condenações coletivas a quaisquer órgãos e/ou fim que não o FDDD ou o FAT” (eDOC 1, p. 18).

Originalmente, em julgamento iniciado na sessão virtual do Plenário ocorrida entre em 29.4.2022 e 6.5.2022, a Ministra Rosa Weber, relatora originária do feito, apresentou voto no sentido do não conhecimento da ADPF. Após sucessivos pedidos de vista, entretanto, o julgamento veio a ser finalizado na sessão virtual do Plenário ocorrida entre 27.10.2023 e 7.11.2023, ocasião em que acabou prevalecendo a divergência capitaneada pelo voto do Ministro André Mendonça, no sentido do conhecimento da ADPF. O acórdão da referida deliberação (eDOC 38) foi publicado em 26.2.2024.

Ato contínuo, o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber na Corte, requisitou informações e, na forma do art. 5º da Lei 9.882/1999, determinou a oitiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (eDOC 41).

Dentre as manifestações carreadas aos autos após a determinação do Relator, destaco o pronunciamento da Advocacia-Geral da União, que opinou pela procedência parcial dos pedidos e manifestou-se pela abertura de “*mesa de conciliação, perante esse Supremo Tribunal Federal, com a*

ADPF 944 MC-REF / DF

reunião dos interessados na solução da controvérsia objeto desta arguição [...] cujo desfecho frutífero pode acarretar a modificação do marco normativo vigente” (eDOC 64, p. 23-24).

O Relator, então, atendeu ao pedido da União e determinou o encaminhamento do feito ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), vinculado à Presidência, a fim de viabilizar a possível solução autocompositiva da controvérsia contida nos autos (eDOC 111).

No âmbito do NUSOL, foi realizada, em 6.8.2024, audiência de conciliação em que as partes, a Procuradoria-Geral da República e demais interessados discutiram o tema tratado nestes autos e expuseram seus respectivos pontos de vista, mas não conseguiram chegar a um acordo, tendo sido determinada a devolução dos autos ao Relator (eDOC 169).

O Relator, então, entendeu ser o caso de conceder provimento acautelatório, notadamente diante do fato de que *“tanto o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) quanto o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) têm sofrido reiterados contingenciamentos, há muitos anos, o que”, a seu ver, “impede a reconstituição dos bens lesados”, caracterizando-se como “anomalia [que] precisa ser corrigida, uma vez que, se assim não for feito, a aplicação do preceito continuará inadequada e incompleta, além de ser evidente a violação de uma proteção constitucional eficaz aos direitos sociais, em confronto com o princípio da proporcionalidade inerente à Constituição” (eDOC 178, p. 6-7).*

Com base em tais fundamentos, concedeu a medida cautelar cujo referendo é ora submetido ao Plenário, nos seguintes termos:

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

A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos

ADPF 944 MC-REF / DF

acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas;

B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores;

C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito ex tunc (eDOC 178).

É o breve relato. **Passo ao voto.**

De minha parte, após muito refletir sobre os fundamentos trazidos pelo eminente relator e sobre a matéria de fundo como um todo, julgo imprescindível ressaltar alguns aspectos que evidenciam a altíssima relevância do tema trazido nestes autos.

A ação civil pública, introduzida pela Lei 7.347/1985, representou importante inovação legislativa inserida em nosso ordenamento jurídico-processual no âmbito daquilo que a doutrina convencionou caracterizar como uma “*primeira onda de reformas*” no sistema processual do CPC/1973, por meio da qual se objetivava a criação de “*instrumentos até então desconhecidos do direito positivo, destinados (a) a dar curso a demandas de natureza coletiva, (b) a tutelar direitos e interesses transindividuais, e (c) a tutelar, com mais amplitude, a própria ordem jurídica abstratamente considerada*” (ZAVASCKI, Teori. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 18).

Tal instrumento, como destacava o Ministro Teori Zavascki, se presta a “*tutelar direitos e interesses transindividuais, isto é, direitos cuja titularidade é subjetivamente indeterminada, já que pertencentes a grupos ou classes de*

ADPF 944 MC-REF / DF

peçoas”, razão pela qual “as ações civis públicas caracterizam-se por ter como legitimado ativo um substituto processual: o Ministério Público, as pessoas jurídicas de direito público ou, ainda, entidades ou associações que tenham por finalidade institucional a defesa e a proteção dos bens e valores ofendidos” (ZAVASCKI, Teori. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 19).

Pouco depois, com o advento da Constituição de 1988, a posição privilegiada do Ministério Público enquanto promotor das demandas coletivas e guardião dos direitos coletivos e difusos acabou expressa no próprio texto constitucional, que no inciso III de seu art. 129 elencou como uma das funções institucionais do Ministério Público *“promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”*.

O art. 13 da Lei da 7.347/1985 é expreso ao dispor, acerca da destinação de eventuais recursos auferidos em sede de ação civil pública, que “[h]avendo 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”. Adicionalmente, nos termos do Decreto 1.306/1994, tem-se que o fundo a que se refere o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública é o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).

Apesar da determinação expressa do art. 13 da Lei 7.347/1985 no sentido de que as condenações em ações civis públicas devem ser revertidas ao FDD, **uma leitura ampliativa do dispositivo**, na esteira do regramento legal da destinação de outras prestações pecuniárias que visam à recomposição de danos decorrentes da prática de atos ilícitos (pena restritiva de prestação pecuniária, recuperação do produto e do proveito do crime em colaboração premiada ou acordo de leniência, dentre outros), **tem sido utilizada por diversos órgãos jurisdicionais em todo o País para conferir ao juiz da causa certa margem de discricionariedade na destinação dos valores auferidos em ações**

ADPF 944 MC-REF / DF

coletivas a finalidades diversas daquela expressamente prevista no art. 13 da Lei 7.347/1985 – como bem o demonstra o conjunto de decisões impugnado pela requerente da presente ADPF.

Essa discricionariedade, conquanto disponibilize ao órgão jurisdicional instrumento apto a eventualmente promover a reconstituição dos bens e direitos lesados de forma efetiva e imediata, evitando eventual contingenciamento, igualmente tem possibilitado, quando utilizada de forma arbitrária ou abusiva, a destinação de valores para fins extralegais ou mesmo flagrantemente ilegais.

No particular, certamente o principal exemplo de desvio **flagrantemente ilegal** de recursos que deveriam servir à recomposição de danos decorrentes de atos ilícitos é, sem dúvidas, o que se observou no âmbito da famigerada *Operação Lava Jato*, em que verificadas até mesmo tentativas de apropriação de verbas bilionárias, com a criação de fundos que seriam administrados pelos procuradores de Curitiba – a tal *Fundação da Lava Jato*.

Hoje se sabe, a partir das mensagens da *Vaza Jato* e de apuração promovida pelo CNJ, que a destinação espúria desse montante bilionário deu-se a partir de conúbio formado por investigadores, procuradores e juiz. Um verdadeiro escândalo judicial cuja consecução só veio a ser impedida após a atuação decisiva desta Corte no âmbito da ADPF 568/PR, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Todos esses fatos foram objeto de correição extraordinária promovida pelo CNJ na 13ª Vara Federal de Curitiba. Segundo destaca o relatório complementar elaborado pelo Delegado de Polícia Federal Élzio Vicente no interesse da Corregedoria Nacional de Justiça:

O conjunto de informações obtidas permitiu identificar uma articulação dos atores envolvidos (juízo, membros do MPF, advogados da PETROBRAS e outras pessoas) no sentido de realizarem diversas condutas voltadas ao direcionamento de recursos oriundos de acordos de colaboração premiada e de leniência para a PETROBRAS e, de outro lado, também se identificou a articulação desses mesmos atores, direta ou

ADPF 944 MC-REF / DF

circunstancialmente, com autoridades americanas, para promover o retorno de valores ao Brasil por meio da PETROBRAS, no interesse privado de alguns agentes públicos.

A maior parte do valor total mencionado nos autos instaurados especificamente pelo juízo para esse fim – R\$ 2.132.709.160,96 (dois bilhões, cento e trinta e dois milhões, setecentos e nove mil, cento e sessenta reais) – **foi transferida sem prévia decretação de perda, sem a participação das pessoas às quais as contas judiciais estavam vinculadas, em grande parte sem participação de outros atores (União, por exemplo) e sem questionamentos pelo juízo.**

O outro esforço dos atores mencionados se deu para pavimentar o caminho de retorno de R\$ 2.567.756.592,009 (dois bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, quinhentos e noventa e dois reais), que era destinado ao Estado brasileiro, mas seria desviado para criação de uma fundação privada, ação que não foi concretizada por motivos alheios à vontade dos agentes, em razão de proposição de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 568 pela Procuradoria-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal. Segundo se apurou, a efetivação do acordo da PETROBRAS com o *Department of Justice* e *Securities and Exchange Commission* foi a culminância de auxílios – inclusive ilegais – à apuração norte-americana e de ensaios realizados pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba e da força-tarefa da Lava Jato em acordos de leniência que se embasaram nas investigações conduzidas pelo DOJ e pelo SEC em face das empresas brasileiras BRASKEN e ODEBRECHT, inclusive no estabelecimento dos parâmetros da punição em solo americano e da parte que caberia ao Brasil (Processo CNJ 0006135-52.2023.2.00.0000 – Id 5524927, p. 6 – grifo nosso).

Em outro ponto do relatório, o Delegado Élzio Vicente igualmente destaca como o consórcio entre juiz e procuradores instrumentalizou o aparato judicial para administrar os recursos confiados ao órgão jurisdicional completamente à sorrelfa, ocultando a realização de

ADPF 944 MC-REF / DF**movimentações financeiras bilionárias de modo a impossibilitar a fiscalização dos atos do juízo:**

[...]o então juiz SÉRGIO MORO instaurou, em maio de 2016, com grau de sigilo 3, a Representação Criminal nº 5025605-98.2016.4.04.7000/PR, processo que permitiu agilizar o repasse não questionado de dinheiro à empresa [Petrobrás], em um fluxo que guarda contradições. Uma delas, já apontada, refere-se ao fato de que a promoção do repasse em razão da pouca rentabilidade dos depósitos judiciais não se sustenta, diante da manutenção de uma reserva desses valores depositados – 20% em regra – feita pelo juízo a pedido do MPF. Além disso, levantamento realizado pela Corregedoria do Tribunal Regional Federal da 4ª Região constatou uma série de valores e de bens apreendidos no âmbito da operação Lava Jato que não receberam esforço do juízo para promover sua destinação.

Quem cuidava dessa atividade criminal era o meu colega Carlos Fontes, mas pelo fluxo das informações **eu sabia que 13ª Vara tinha criado um procedimento apartado em que a gente tinha lá o controle dos valores que eram depositados [...].**

Confesso que, na minha cabeça, **não era nem um processo que havia parte. Era um processo que eu não sei se daria pra chamar de administrativo, algo tão sui generis.** Não saberia confirmar. Na minha cabeça, não tinha nem parte. Era um procedimento apartado. Depoimento de VAGNER SILVA DOS SANTOS [advogado da Petrobrás].

Outra contradição é que teriam sido realizados outros repasses de dinheiro à PETROBRAS pela 13ª Vara Federal de Curitiba fora do contexto da representação criminal. De fato, foram transferidos 2.132.709.160,96 (dois bilhões, cento e trinta e dois milhões, setecentos e nove mil, cento e sessenta reais) no âmbito desse processo sigiloso restrito ao MPF, juízo e PETROBRAS (evento 464 dos autos nº 5025605-

ADPF 944 MC-REF / DF

98.2016.4.04.7000/PR), enquanto o advogado da empresa disse haver outros repasses fora do processo instaurado exclusivamente para esse fim, totalizando aproximadamente R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) [...]

Ou seja: todo o conjunto aponta que o juízo optou pela criação de um canal direto de repasse dos recursos sem a participação da União, dos colaboradores ou lenientes, ou de outras partes, antes de eventuais sentenças condenatórias dos colaboradores e sem prévia decretação de perda. Trata-se, portanto, de um modo de gerenciar valores pouco transparente, adotado para permitir que o direcionamento do dinheiro fosse feito sem questionamentos [...]

A falta de transparência na citada representação criminal [...] também foi anotada pela magistrada GABRIELA HARDT, que esclareceu ter determinado a retirada do sigilo dos autos e determinado a intimação da Advocacia-Geral da União para permitir a fiscalização dos atos do juízo [...]

Entretanto, o estudo dos autos da representação criminal, os dados contidos no ofício nº 625/AGU e as informações prestadas pela auditoria realizada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região refutam essas declarações. A representação criminal não era um procedimento sem sigilo. Esses autos foram classificados com grau de sigilo 3 em sua instauração pela [...] então diretora de secretaria da 13ª Vara, assim permanecendo até 25 de julho de 2019, quando a juíza GABRIELA HARDT o passou para o nível 0 (sem sigilo). Ou seja, o esforço de dar transparência ao feito só foi realizado após a propositura da ADPF 568 pela Procuradoria-Geral da República, em 12 de março de 2019, que questionou o acordo homologado pela magistrada. A mesma situação é identificada em relação à inclusão da Advocacia-Geral da União nos autos: o órgão recebeu sua primeira intimação para se manifestar na representação criminal no dia 21 de outubro de 2019, também após o questionamento do acordo pela PGR e em razão da primeira discordância da PETROBRAS em relação a um pedido da força-tarefa de destinação de R\$ 35.288.641,94 para a União

ADPF 944 MC-REF / DF

(Processo CNJ 0006135-52.2023.2.00.0000 – Id 5524927, p. 27-30 – grifo nosso).

Em meio a todo esse contexto de transferência oculta de numerário diretamente à Petrobrás sem qualquer fiscalização ou controle, foi celebrado o “*ACORDO DE ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS, firmado entre o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS*”, em que a Petrobrás se comprometia a depositar a quantia de **US\$ 682.560.000,00 (seiscentos e oitenta e dois milhões, quinhentos e sessenta mil dólares)**, da qual 50% seria destinado 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*” (ADPF 568/PR, eDOC 2, p. 1-5), a ser administrado por entidade a ser constituída na forma de uma fundação de direito privado – eis a famigerada *Fundação da Lava Jato* .

Semelhante modelo, vale ressaltar, foi transplantado e pretendido também para o acordo de leniência celebrado pela empresa J&F junto à força-tarefa responsável pela *Operação Greenfield*, que tramitava perante a 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, em Brasília – episódio que, aliás, encontra-se sob apuração nos autos da Pet 12.061/DF, de relatoria do Min. Dias Toffoli.

Em ambos os casos (*Fundação da Lava Jato* e *Greenfield*), a iniciativa contou com a coparticipação da ONG Transparência Internacional, entidade multinacional sediada em Berlim supostamente dedicada ao fomento de práticas anticorrupção. **Em verdade, como já venho ressaltando, a Transparência Internacional atuou como verdadeira cúmplice da Força-Tarefa da Lava-Jato nos abusos perpetrados no modelo de justiça criminal Brasileiro.**

Em 9 de dezembro de 2014, a Transparência Internacional firmou Memorando de Entendimento junto ao MPF, assinado pelo então Procurador-Geral da República, para estabelecer uma agenda de “*cooperação no combate à corrupção*”. Desde então, a ONG afirma ter colaborado com o MPF “*na produção de conhecimento anticorrupção, apoio a whistleblowers, capacitações técnicas e campanhas de conscientização*” (cf.

ADPF 944 MC-REF / DF

nota pública divulgada pela própria TI após as revelações da série de reportagens conhecida como *Vaza Jato* – disponível em: <https://transparenciainternacionalbr.medium.com/nota-p%C3%BAblica-sobre-reportagens-da-folha-de-s-paulo-e-the-intercept-brasil-959b129cda02>). **O escrutínio dessa parceria, entretanto, revela atuação um tanto menos republicana e muito mais apegada a interesses financeiros e particulares, tangenciando ilegalidades.**

Alguns episódios desse longo relacionamento são dignos de destaque. No âmbito da própria *Fundação da Lava Jato*, a Transparência Internacional foi indicada pelo MPF para a composição do chamado “*Comitê de Curadoria Social*” que ajudaria na constituição da fundação que iria gerir os recursos e cujos membros poderiam, inclusive, “*passar a integrar a primeira composição do órgão de deliberação superior da fundação mantenedora*” (ADPF 568/PR, eDOC 2, p. 8).

Na caso da leniência celebrada junto aos procuradores da Operação Greenfield, a participação da entidade foi ainda mais acintosa.

Em 2017, os procuradores responsáveis pela *Operação Greenfield* assinaram, junto à empresa *J&F* e a Transparência Internacional, um memorando de entendimento para formalizar um cronograma de gestão e execução dos recursos destinados ao investimento em projetos sociais previstos no acordo de leniência do grupo econômico. A iniciativa contou com o assentimento do então Procurador-Geral da República, que, atendendo a **reiterados pedidos da Transparência Internacional de participação neste acordo de leniência específico** (em que prevista **quantia bilionária para investimento em “projetos sociais”**), houvera assinalado “*a concordância da PGR em dar início a uma ação específica no âmbito do Memorando de Entendimento firmado entre o Ministério Público Federal e a Transparência Internacional, para a completa execução do acordo de leniência celebrado pela Procuradoria da República no Distrito Federal e a holding J&F*” (vide Pet 12.061/DF, eDOC 5, p. 60).

A partir desse memorando de entendimentos, a Transparência Internacional assumiria a gestão de um total de R\$ 2,3 bilhões a ser destinado a projetos sociais que a própria entidade escolheria.

ADPF 944 MC-REF / DF

A consecução de mais esse descabro jurídico somente veio a ser interrompida, novamente, pela decisão cautelar proferida nos autos da **ADPF 568/PR**. Foi com fundamento na referida decisão que a Procuradoria-Geral da República, em 4.12.2020, determinou que os recursos não fossem destinados a qualquer entidade e, ao invés, fossem “depositados no Fundo de Direitos Difusos ou revertidos em favor da União, sem prejuízo da fiscalização e identificação da destinação dada às demais garantias milionárias já pagas por força do acordo de leniência” (Pet 12.061/DF, eDOC 5, p. 85).

Ao longo dos anos, a atuação individual dos membros da Transparência Internacional passou a negligenciar por completo a política de conflito de interesse da própria entidade. As revelações da série de reportagens conhecida como *Vaza Jato* e da *Operação Spoofing* mostram que Bruno Brandão, então representante da Transparência Pública no Brasil, era um verdadeiro parceiro das causas do Ministério Público junto ao chefe da força-tarefa da *Operação Lava Jato* Deltan Dallagnol.

Essa íntima ligação entre a força-tarefa e a entidade é bem ilustrada em reportagem publicada pela Agência Pública e intitulada “*A aliança da Lava Jato com a Transparência Internacional*” (disponível em: <https://apublica.org/2020/09/a-alianca-da-lava-jato-com-a-transparencia-internacional/>):

Em junho de 2017, o então procurador-chefe da Lava Jato pediu a Brandão que o ajudasse a pensar em estratégias para a operação conseguir apoio internacional. “Fiquei pensando se não poderia haver uma declaração internacional de apoio”, escreveu em chat privado no Telegram, no dia 2 de junho de 2017, às 14h17. “Falando que é importante que para o desenvolvimento econômico do país é preciso que a investigação prossiga, dentro da lei”, acrescentou.

Como solução, o diretor-executivo da TI chegou a propor a Dallagnol que a ONG, por meio de um estudo, desse o crédito da recuperação da economia do país à Lava Jato: “Acho que temos várias opções e que devemos começar a agir

ADPF 944 MC-REF / DF

rapidamente. Podemos começar a ver isso na quinta-feira mesmo. Estamos pensando em começar uma pesquisa sobre a percepção dos maiores investidores institucionais estrangeiros no Brasil sobre o que eles pensam da Lava-Jato, se é bom pra economia ou não – e duvidaria que um investidor olhando o médio e longo prazo diria que não. Se o Brasil está começando a se recuperar podemos começar a creditar isso na conta do trabalho de vcs tb, colocando isso na boca do investidor estrangeiro daria muita credibilidade – e desmontaria um dos argumentos que os críticos mais repetem”, sugeriu Brandão a Dallagnol em 2 de junho de 2017. [...]

Dallagnol acionou Brandão quando o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) instaurou, em 2018, um processo administrativo contra o então procurador Carlos Fernando dos Santos Lima – hoje aposentado – por quebra de decoro, em razão de críticas ao ex-presidente Michel Temer (MDB) e ao STF na imprensa e nas redes sociais. Dallagnol demonstrou preocupação de que o caso abrisse brecha para um processo contra manifestações públicas que ele mesmo já tinha feito em redes sociais ou pela imprensa.

Enquanto criticava privadamente a postura de Carlos Fernando, Brandão acolheu o pedido de Dallagnol. [...]

Naquele dia, o procurador não recebeu nenhuma resposta. No dia 10 de maio, voltou a cobrar um posicionamento da Transparência Internacional. “Bruno, será que a TI conseguiria soltar algo (equilibrado, como sempre) sobre liberdade de expressão até a próxima segunda?”, questionou. Dessa vez, Brandão respondeu positivamente. “Conseguimos. Vou tentar escrever algo amanhã.”

Depois de diversas outras mensagens do procurador solicitando a nota, enfim, no dia 22 de maio de 2018, ela foi publicada na página do Facebook da Transparência Internacional. Na nota, a TI “expressa sua preocupação com a ameaça ao direito de liberdade de expressão de procuradores e promotores de Justiça” e “exorta também o órgão a esclarecer – não no caso individual, mas em interpretação geral – o que

ADPF 944 MC-REF / DF

configura a quebra de decoro da qual Lima é acusado”, precipitando-se a um cenário em que Dallagnol poderia ser alvo de investigação.

No diálogo com Brandão, Dallagnol deixa claro que precisava do posicionamento da entidade para fazer pressão política.

Em outro diálogo, datado de fevereiro de 2017 e também noticiado pela mídia (disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/carta-capital/projeto-politico-e-financeiro-uniu-a-lava-jato-e-a-transparencia-internacional/>), o chefe da força-tarefa compartilha os detalhes de empreitada política que estaria iniciando:

“Caro, estou iniciando um novo projeto (a vingança das 10 medidas rsrs), articulado com a FGV e a TI. Procurei ambas com o objetivo de expandir as 10 medidas para reforma política, licitações, orçamento etc. Retiraremos as partes que foram criticadas das 10 medidas originais e desenvolveremos uma série de outras propostas. Essa é a fase 1, até finalizar as propostas. Tentaremos envolver o maior número de atores possíveis como ‘consultores’, na fase 1. O que vejo é que muita gente faz propostas alternativas ‘genéricas’ ou simplesmente critica as 10 medidas, mas não se fazem propostas articuladas para a mesa de debates. A ideia é fazer isso acontecer, gerar propostas concretas, como as 10 medidas. Depois, como fase 2, desvinculada da primeira, vou articular com movimentos ou com quem for mais estratégico um ‘selo’ a ser dado, segundo critérios objetivos, a candidatos às eleições de 2018 que se comprometam com as ‘10 medidas plus’ e não tenham sido acusados criminalmente. O objetivo é buscar algum grau de renovação política e levar ao congresso pessoas comprometidas com mudanças. Na fase 2, MPF não vai aparecer. FGV e TI já toparam a fase 1, mas estamos começando ‘na sombra’. Favor manter reservado por enquanto. Vamos dar publicidade mais para frente” (grifo nosso).

ADPF 944 MC-REF / DF

Como se vê, almejava-se claramente a consecução de um projeto político-eleitoral específico partilhado pelos integrantes da força-tarefa, que para isso se valiam também da atuação de parceiros formais e informais. Os fatos ora referenciados – elencados meramente a título de exemplo, pois há, ainda, vários outros – bem demonstram o cenário de total confusão entre a atuação dos procuradores da força-tarefa da *Lava Jato*, seus interesses pessoais e a atuação da Transparência Internacional.

A instrumentalização da entidade como braço de defesa político-midiática da força-tarefa e a tentativa de cooptação até mesmo de outras instituições de contribuição histórica para a sociedade brasileira, como a FGV, igualmente demonstram essa indistinção de interesses, evidenciada também pelas posições ocupadas pelos sujeitos envolvidos, como o então diretor da Escola de Direito FGV-Rio, Joaquim Falcão, entusiasta público de primeira hora da *Operação Lava Jato* e – vejam só – conselheiro da Transparência Internacional no Brasil.

Em paralelo a isso, como enfatizado, a Transparência Internacional se posicionava para administrar quantias multibilionárias obtidas nos acordos celebrados pelos procuradores do MPF, seja por meio da *Fundação da Lava Jato*, seja por meio da gestão do *endowment* que se almejava criar no âmbito da leniência celebrada junto à força-tarefa da *Operação Greenfield*. É dessa forma que se pretendia – hoje me parece evidente – a criação de genuíno fundo eleitoral de proporções assombrosas.

Em resumo, o que aconteceu no caso da *Fundação da Lava Jato* foi que os agentes públicos envolvidos se aproveitaram de brechas das normas que tratam sobre a destinação de recursos destinados à reparação de danos oriundos de delações premiadas e acordos de leniência para movimentar recursos bilionários de forma sub-reptícia e obscura, a fim de atender finalidades espúrias. A fracassada fundação congênere que a Transparência Internacional tentou engendrar no âmbito da *Operação Greenfield* almejava seguir o mesmo caminho.

O que esses episódios cabalmente demonstram é a necessidade de estabelecimento de parâmetros precisos, bem como vedações explícitas, à

ADPF 944 MC-REF / DF

atividade judicial de destinação de valores oriundos de decisões judiciais, sob pena de nos vermos novamente às voltas com episódios lamentáveis e escândalos como o que se verificou na *Operação Lava Jato*.

A meu ver, é disso que se trata nestes autos. Ainda que a demanda se circunscreva às condenações em ações civis públicas na seara trabalhista, o entendimento a que chegarmos no julgamento destes autos será indicativo do trato constitucionalmente adequado que deve ser conferido a quaisquer verbas oriundas de processos de responsabilização civil ou penal cuja destinação deva ser definida pelo juiz.

Adicionalmente, trata-se de temática que igualmente extrapola o âmbito meramente judicial. Também no âmbito do inquérito civil, é fato público e notório da praxe judicial a celebração de acordos e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), muitas vezes de modo a evitar o ajuizamento de uma ação pública, que incluem o pagamento de prestações pecuniárias em altos montantes, por vezes milionários.

Também aqui, penso que há cenário de perigosa penumbra normativa, pois a destinação de valores na maioria das vezes se dá **sem controle judicial e sob a supervisão apenas dos órgãos internos de controle do Ministério Público**. Tal cenário de obscuridade é potencializado pelo fato de que as partes diretamente envolvidas muitas vezes se encontram desincentivadas a fiscalizar a destinação dos recursos, na medida em que o interesse do agente ou entidade que adere ao acordo ou TAC é o de evitar a propositura de medidas judiciais mais gravosas e o órgão ministerial é justamente quem define a destinação dos valores. Assim, igualmente em tais hipóteses extrajudiciais, deve haver parâmetros estritos pré-estabelecidos para a destinação de valores.

Nessa linha, a mim me parece que a Resolução Conjunta 10/2024, recentemente editada pelo então Presidente do CNJ, Ministro Barroso, em conjunto com o Presidente do CNMP, Procurador-Geral Paulo Gonet, avançou de forma precípua nesse caminho, ao estabelecer diversos preceitos de observância obrigatória nos procedimentos para a destinação de bens e recursos decorrentes de decisões judiciais e instrumentos

ADPF 944 MC-REF / DF

negociais de autocomposição em tutela coletiva.

Dentre as diversas medidas relevantes introduzidas, destaco, em especial, a vedação à destinação de bens e serviços à manutenção ou custeio de atividades do Poder Judiciário e do Ministério Público, sobretudo gastos de pessoal, bem como a vedação à destinação para atividades ou fins político-partidários ou para entidades em que membros e servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público, ou seus parentes até o terceiro grau, participem da administração, de forma direta ou indireta (Resolução Conjunta 10/2024, art. 7º, I, II, III e IX).

De igual modo, igualmente merecem destaque as medidas previstas nos arts. 13 e 14 da Resolução Conjunta 10/2024, que impõem ao magistrado e ao membro do Ministério Público o dever de adotar as providências necessárias à fiscalização e à aferição da aplicação dos recursos e utilização dos bens. Por meio da Resolução Conjunta 10/2024, tenho que o CNJ e o CNMP deram excelentes contribuições para viabilizar o estabelecimento de balizas seguras para a atividade de destinação de recursos oriundos das demandas coletivas.

Considerando as razões motivadoras da Resolução Conjunta 10/2024 e as medidas nela previstas, entendo ser o caso de acompanhar o eminente relator.

No mais, entendo que as determinações de individualização e aplicação exclusiva dos valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas ou acordos e a vedação do seu contingenciamento, corretamente indicadas pelo eminente relator (Itens “b” e “c” do dispositivo da cautelar), já resolvem o problema da necessidade de reconstituição efetiva e imediata dos bens e direitos lesados.

Feitas essas breves considerações, **acompanho o eminente relator no sentido do referendo da medida cautelar**, com os acréscimos e adequações promovidos no decorrer deste julgamento.

Não tenho dúvidas que, no julgamento de mérito da presente ADPF, teremos outra oportunidade para continuar avançando na definição de parâmetros e diretrizes adequadas para a destinação destes valores

ADPF 944 MC-REF / DF

destinados à reparação de danos e à consecução de fins públicos oriundos das demandas coletivas.

É como voto.

15/10/2025

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 944 DISTRITO FEDERAL****INCIDÊNCIAS AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu até me lembro que o Ministro Pertence, que foi Procurador-Geral e depois nosso Colega no Supremo Tribunal Federal, contava que, certa feita – acho que já falei isso aqui –, foi consultado, Ministro Flávio, pelo Presidente Sarney sobre esta lei. O Presidente Sarney, que também tem formação jurídica, ficou preocupado com a inovação e o Ministro Pertence, então Procurador-Geral, disse que fazia parte da modernização do processo civil brasileiro e que era uma iniciativa louvável. O Presidente Sarney – e é algo que certamente Vossa Excelência tem experiência –, disse: *"Mas fico preocupado, porque qualquer promotor poderá fazer isso."* E fez uma referência, dizendo: *"Será que o promotor de Barra do Corda"* – e eu não conheço Barra do Corda –, *"terá essa desenvoltura?"* Ele disse: *"Não, mas é uma modernização, e todos se adaptarão a isso."*

O Ministro Pertence nos deixou uma outra tirada – e isso em tempos, portanto, posteriores a 1985 –, quando já tinha sido promulgada a Constituição de 1988. Diante de tantas inovações para as quais ele também tinha contribuído – autonomia e unidade do Ministério Público –, teria conversado, se não me engano, com Fleury, que era entusiasta desse modelo, e perguntaram o que ele achava daquilo. Ele disse: *"De fato, é um resultado bastante interessante. Espero que o Ministério Público trate o Brasil como nação amiga."*

De fato, era uma preocupação sobre todo o engenho que se criou antes mesmo de 1988 – a ação civil pública é de 1985 –, e depois também.

15/10/2025

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 944 DISTRITO FEDERAL****INCIDÊNCIAS AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Um outro esforço dos atores, diz ele, mencionado, deu-se para pavimentar o caminho de retorno de R\$2.567.756.592, destinado ao Estado brasileiro, mas desviado para a criação de uma fundação privada. Ação que não foi concretizada por motivos alheios à vontade dos agentes, em razão da proposição da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 568.

Esse também é um dado bastante interessante que temos que revisitar. Ministra Cármen, é curioso que quem entra com esta ADPF no Supremo é a Procuradora-Geral da República, Doutora Raquel Dodge. Ela não tinha, portanto, mecanismos e meios institucionais de impor um tipo de autocontenção ou autodisciplina a essa instituição ou a esse órgão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Gilmar, só por apreço à história, quem primeiro ingressou com uma reclamação foi o então Presidente da Câmara, o Deputado Rodrigo Maia, que tinha verificado esse desvio nos acordos e que esse dinheiro, mais de um bilhão e meio, não iria para os cofres públicos. Consequentemente, alegando que a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional é que devem votar o orçamento e direcionar os recursos públicos, ingressou com uma reclamação; dois ou três dias depois, a Procuradora-Geral da República ingressou com a ADPF. Inclusive, concedi a liminar na reclamação e depois concedi a liminar na ADPF, e a ADPF, por ser mais abrangente, foi julgada.

Mas, desde logo, Ministro Gilmar, concordo quando Vossa Excelência diz que a chefe da instituição, o Ministério Público da União, do qual faz parte o Ministério Público Federal, não tinha... eu não diria nem mecanismos de controle, não tinha noção do que estava ocorrendo, porque não era avisada pelas procuradorias e precisou ingressar com a

ADPF 944 MC-REF / DF

ADPF.

Obrigado, Ministro!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Obrigado por esse adendo e essa correção, Ministro Alexandre. Vossa Excelência reitera exatamente o que eu estava a dizer: a falta de mecanismo que levou a Procuradora-Geral a buscar uma solução judicial para esse fato.

15/10/2025

PLENÁRIO

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

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Sim, Presidente, estou de pleno acordo.

O voto do Decano, Ministro **Gilmar Mendes**, tem sempre a profundidade característica, mas, desde logo, ratifico o voto proferido e mantenho a divergência. Como disse Sua Excelência, é uma discussão sobre a tutela. Portanto, ainda haverá o exame de mérito, mas, mesmo assim, quero manter o voto que já havia registrado no Plenário Virtual, com uma divergência parcial do eminente Relator.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 944

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS (69770/DF)

ADV.(A/S) : FERNANDA DE MENEZES BARBOSA (25516/DF)

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ)

ADV.(A/S) : FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA (29740/DF)

ADV.(A/S) : ALEXANDRE VITORINO SILVA (15774/DF)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (80987/BA, 55641-A/CE, 22256/DF, 38605/ES, 165498/MG, 66451/PE, 170271/RJ, 49862A/RS, 421811/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR

ADV.(A/S) : FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA (34673/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

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

Trabalho”, o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; e, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2024 a 13.9.2024.

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Fernanda de Menezes Barbosa; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho - ANPT, o Dr. Rudi Meira Cassel; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR, o Dr. Felipe de Oliveira Mesquita; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Cármen Lúcia e Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Plenário, 12.3.2025.

Decisão: Após o voto do Ministro Flávio Dino (Relator), que propunha o referendo da liminar, menos no tocante ao trecho “*Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho*”, ora suprimido da liminar; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que divergia parcialmente do Relator, propondo o referendo parcial da medida cautelar para determinar o seguinte: “As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para o FDD (Fundo dos Direitos Difusos), ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), devendo observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*”, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Luís Roberto

Barroso. Plenário, 2.4.2025.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava o Ministro Flávio Dino (Relator), o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 15.10.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Luís Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

16/10/2025

PLENÁRIO

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

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, cumprimento a Ministra Cármen Lúcia, que hoje está presente por videoconferência, os eminentes Pares, o Procurador-Geral da República, advogados, advogadas, servidores e todos que nos acompanham.

Apenas para rememorar, nesta ação, a CNI questiona decisões da Justiça do Trabalho que destinam valores de condenações coletivas para fundações privadas ou doações diretas a entidades públicas ou privadas, em vez de direcioná-los para os fundos federais que estão referidos no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública.

O eminente Ministro Flávio Dino, Relator, concedeu parcialmente a liminar requerida e determinou que os valores das condenações e acordos em ações civis públicas trabalhistas devem ser destinados aos fundos federais ou seguir as regras da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e CNMP.

Sua Excelência estabeleceu que os fundos mencionados devem garantir transparência e rastreabilidade aplicando os recursos exclusivamente em projetos e programas de proteção a direitos trabalhistas.

Sua Excelência também estabeleceu que a proibição de contingenciamento dos valores destinados aos fundos com efeito *ex tunc*, e também que os conselhos devem consultar o TST, o Ministério do Trabalho e a Procuradoria Geral do Trabalho antes de utilizar os recursos.

Senhor Presidente, eu vou aqui à Lei da Ação Civil Pública, em especial ao art. 13, que estabelece, de forma peremptória, a meu ver, que, havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um conselho federal ou por conselhos estaduais que terão participação, necessariamente, do Ministério Público e representantes da comunidade, sendo os seus recursos destinados à

ADPF 944 MC-REF / DF

reconstituição de bens lesados.

Então, na minha compreensão, Senhor Presidente, a lei estabeleceu, de forma peremptória, a destinação desses valores provenientes de condenação em dinheiro.

A propósito, eu refleti muito sobre a preocupação que foi trazida pelo eminente Relator e também nos votos que o seguiram sobre a necessidade da reparação integral de danos causados ou de cessação de danos que estejam em andamento. Mas me parece que, para essas situações, além da destinação que pode ser dada pelos próprios fundos, o art. 11 da Lei da Ação Civil Pública prevê um caminho da ação de obrigação de fazer ou não fazer, na qual o juiz pode determinar o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva. Então, me parece que esse seria, talvez, o caminho mais adequado de acordo com a legislação.

Na minha compreensão, a opção do legislador foi no sentido de que os recursos provenientes de condenações em ação civil pública, ainda que se trate de ingresso com destinação específica, devem passar a integrar o orçamento público, sujeitando-os ao processo democrático de eleição e priorização de despesas por meio da lei orçamentária anual, bem como aos controles e transparências próprias dos gastos públicos.

O Ministro Gilmar Mendes, ontem, trouxe uma série de exemplos sobre destinações indevidas que ocorreram com esses recursos ou com recursos similares. É bem verdade que a Resolução Conjunta nº 10, de 2024, prevê uma série de mecanismos visando justamente impedir que haja essa destinação indevida. Porém, na minha compreensão ainda, com a máxima vênia, deve ser dado o destino que o legislador previu em relação a esses valores integrarem o orçamento público e, assim, serem destinados de acordo com o que for estabelecido, inclusive pelos conselhos desses fundos federais, que devem gerir esses fundos.

Então, numa primeira parte, e esse foi o encaminhamento dado pelo Ministro Dias Toffoli no voto que proferiu no Plenário Virtual, eu peço vênia para referendar em parte a medida cautelar nos termos do voto divergente que havia sido proferido pelo Ministro Dias Toffoli, ou seja,

ADPF 944 MC-REF / DF

para que a destinação desses valores seja exclusiva aos fundos federais que foram também indicados na liminar proferida por Sua Excelência o Ministro Flávio Dino, mas deixando de permitir, digamos assim, a aplicação de acordo com a indicação de promotores, ou procuradores, ou de juízes, a partir das regras da resolução em conjunto.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Zanin, na verdade, uma dúvida mesmo, até para fins de eventual proclamação, caso a divergência seja vencedora.

A Resolução nº 10 do CNJ, do CNMP, e disse aqui até que sou muito movido pela deferência aos conselhos, mas realmente não é um debate de princípio. Mas há uma circunstância que daí nasce a pergunta a Vossa Excelência e também ao Ministro Toffoli. A resolução, Presidente, não versa só sobre matéria trabalhista. Na verdade, ela versa sobre destinação de TACs e condenações em geral, e eu compreendi que Vossa Excelência estaria a dizer que a resolução é incompatível com a lei e, obviamente, a lei tem prevalência. A pergunta é se isso seria proclamado apenas em relação à Justiça do Trabalho, que é o objeto da ADPF, ou se também para juízes criminais e cíveis, uma vez que a resolução é mais ampla. É uma dúvida.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - O meu voto fica adstrito ao objeto da ação. Inclusive, eu vejo que na petição inicial não há referência ou não foi tratada a questão do contingenciamento. E essa é uma dúvida também que eu trago: se deveríamos tratar de um tema que não foi ferido pela petição inicial.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro, eu pus a questão do contingenciamento por conta do dispositivo legal que Vossa Excelência leu, o da Lei da Ação Civil Pública. Por quê? Se o escopo é reparação, a contingência é a negação da lei. O contingenciamento é a negação da lei, porque reduz a eficácia.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E com a utilização imediata dos recursos.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É, isso. Então, essa foi a razão. Vossa Excelência tem razão, mas eu acho que é um

ADPF 944 MC-REF / DF

consectário lógico. Quando nós reconhecemos que deve haver reparação, não pode haver contingenciamento, porque, senão, será ineficaz o dispositivo legal. Apenas isso.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Essa Resolução nº 10 não se aplica a questões criminais. Há expressa previsão, até em virtude da ADPF já citada, em que nós decidimos que seria o geral de ações cíveis públicas e danos coletivos.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É verdade, Vossa Excelência tem razão: cíveis e trabalhistas. Nesse caso, o voto do Ministro Zanin seria só trabalhista, pelo que eu entendi.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Eu até, Ministro Alexandre, também faço referência ao julgamento da ADPF 569. E, naquela oportunidade, o Tribunal, a partir do voto condutor de Vossa Excelência, inclusive estabeleceu, aqui é textual:

1. Em regra, as receitas provenientes de condenações judiciais por atos ilícitos, apurados com fundamento em sistemas normativos de responsabilização pessoal (penais, civis e administrativos), passam a compor os cofres públicos, à semelhança dos demais ingressos orçamentários, tornando-se aptas ao dispêndio somente na forma das leis autorizadoras do devido processo legislativo.

Então, seguindo esse precedente do Plenário recente e considerando que há previsão expressa no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, é por isso que eu, respeitosamente, estou circunscrevendo a destinação desses valores ao que prevê o art. 13 e fazendo a indicação que o próprio art. 11 da Lei permite ao juiz, se houver pedido de obrigação de fazer ou não fazer, fazer cessar um dano ou até recompor um dano no âmbito trabalhista, como é objeto desta ação, utilizando-se desse dispositivo.

Então, Senhor Presidente, em síntese, eu estou aqui votando na mesma linha do que votou o Ministro Dias Toffoli, pedindo vênias ao eminente Relator e aos Ministros que já o acompanharam, para referendar a liminar, excluindo apenas a questão da possibilidade de seguir as regras da Resolução Conjunta nº 10 CNJ-CNMP, ficando o item 1, que foi proposto por Sua Excelência o eminente Relator, até o FDD ou

ADPF 944 MC-REF / DF

FAT, excluindo essa parte seguinte aqui do item 1, e acompanhando Sua Excelência em relação aos demais itens.

É o voto, Senhor Presidente.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE MENEZES BARBOSA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR
ADV.(A/S)	: FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de referendo de medida cautelar concedida pelo Ministro Relator Flávio Dino em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A requerente questiona decisões da **Justiça do Trabalho** que destinam valores de condenações coletivas para fundações privadas ou doações diretas a entidades públicas ou privadas, ao invés de direcioná-los ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD – vinculado ao Ministério da Justiça) ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT – vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego), ordenando inclusive,

ADPF 944 MC-REF / DF

em alguns casos, a constituição de fundações privadas pelos réus, com dotações patrimoniais específicas, e fiscalizadas exclusivamente pelo Ministério Público do Trabalho.

A CNI argumenta que a prática impugnada desvia do modelo constitucional e usurpa competências constitucionais de outros Poderes. Alega-se que tais decisões violam o princípio da separação de poderes (art. 2º e 60, §4º, III, da CF), a legalidade orçamentária e a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a proposição da lei orçamentária, bem como a proibição de criação de fundos sem autorização legislativa.

A entidade pediu a concessão de liminar para suspender todas as decisões trabalhistas que criam fundações privadas com dotações patrimoniais de condenações, que determinam doações diretas a entidades públicas ou privadas, ou que destinam valores para qualquer entidade que não o FDD ou FAT.

O Ministro Flávio Dino concedeu parcialmente a liminar, determinando que:

- Os valores de condenações e acordos em ações civis públicas trabalhistas devem ser destinados ao FDD ou FAT, **ou seguir as regras da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP.**
- Os fundos mencionados devem garantir transparência e rastreabilidade, aplicando os recursos exclusivamente em projetos e programas de proteção de direitos trabalhistas.
- **A proibição de contingenciamento dos valores destinados ao FDD e FAT, com efeitos *ex tunc*.**
- Os Conselhos do FDD e do FAT devem consultar o TST, o Ministério do Trabalho e a Procuradoria Geral do Trabalho antes de utilizar os recursos.

ADPF 944 MC-REF / DF

O eminente Ministro Relator entende que os reiterados contingenciamentos dos principais fundos públicos federais destinatários desses recursos – o FDD do Ministério da Justiça e o FAT do Ministério do Trabalho e Emprego – têm impedido a efetividade no cumprimento da sua finalidade legalmente prevista, que é a reconstituição dos bens lesados, e tem violado a materialização dos direitos sociais protegidos.

Diante dessa situação, o Ministro Relator lembra que a Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, editada em 2024, possibilita que, “quando adotada fundamentadamente a tutela específica ou por equivalência da qual decorra a destinação de bens e valores”, o magistrado e o membro do Ministério Público poderão indicar como destinatários dos recursos “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e previamente cadastradas, que realizem atividades ou projetos relacionados diretamente à natureza do dano causado” (art. 5º, inciso II).

Menciona, ainda que a Resolução Conjunta “garante a transparência da prestação de contas”, nos termos de seu artigo 14, que, entre outras exigências, determina: a identificação dos destinatários e beneficiários; a quantia efetivamente destinada e a sua aplicação; o detalhamento das atividades realizadas para o emprego efetivo do valor e os resultados obtidos (art. 14, incisos III, IV e V).

Com isso, permitiu-se que o magistrado e o membro do Ministério Público no âmbito da Justiça do Trabalho sigam indicando como destinatários dos recursos das condenações em ações civis públicas “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e previamente cadastradas, que realizem atividades ou projetos relacionados diretamente à natureza do dano causado” (Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024, art. 5º, inciso II).

A decisão foi submetida a referendo na sessão virtual que teve início em 06.09.2024, ocasião em que o Ministro Dias Toffoli divergiu do

ADPF 944 MC-REF / DF

Ministro Relator quanto à possibilidade de que os recursos em discussão sejam direcionados a outros destinos que não o FDD e o FAT, bem como quanto à determinação de que sejam ouvidos o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho quando da aplicação dos recursos.

Em razão de pedido de destaque, o feito foi levado a julgamento no Plenário do Supremo Tribunal Federal.

É o relatório. Passo ao voto.

Inicialmente, lembro que, no julgamento da ADPF 569 realizado na sessão virtual de 10 a 17 de maio de 2024, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, que:

“não havendo previsão legal específica acerca da destinação de receitas derivadas provenientes de sistemas normativos de responsabilização pessoal, a qual vincula os órgãos jurisdicionais no emprego de tais recursos, tais ingressos, como aqueles originados de acordos de colaboração premiada, devem observar os estritos termos do art. 91 do Código Penal, sendo destinados, à míngua de lesados e de terceiros de boa-fé, à União para sujeitarem-se à apropriação somente após o devido processo orçamentário constitucional, vedando-se sua distribuição de maneira diversa, seja por determinação ou acordo firmado pelo Ministério Público, seja por ordem judicial, excetuadas as previsões legais específicas”.

Em que pese aquela situação específica tratasse dos valores provenientes de **acordos de colaboração premiada**, a lógica subjacente se aplica perfeitamente à situação em apreço, que trata de recursos provenientes da reparação por **ilícitos civis**, reconhecidos por meio de **ações civis públicas trabalhistas**.

ADPF 944 MC-REF / DF

Na ocasião, o Ministro Relator Alexandre de Moraes ressaltou que:

Em regra, as receitas provenientes de condenações judiciais por atos ilícitos, apurados com fundamento em sistemas normativos de responsabilização pessoal (penais, civis e administrativos), **passam a compor os cofres públicos, à semelhança dos demais ingressos orçamentários, tornando-se aptas ao dispêndio somente na forma das leis autorizadas do devido processo legislativo.**

Ressalto, ademais, que, tratando-se de condenações em ação civil pública, sequer há que se falar em ausência de previsão legal específica.

A Lei 7.347/85 é clara em seu artigo 13 no sentido de que, quando houver condenação em dinheiro, referente à reparação por danos causados a bens ou interesses coletivos ou difusos, os recursos provenientes devem reverter a fundo público, gerido por Conselho Federal ou Estadual.

Eis o teor do dispositivo:

Art. 13. Havendo **condenação em dinheiro**, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

§ 1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.288, de 2010).

A Lei 9.008/95, por sua vez, criou o Conselho Federal Gestor do Fundo a que se refere o art. 13 da Lei 7.347/85, que vem a ser o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), **e cuidou de afastar qualquer**

ADPF 944 MC-REF / DF

interpretação divergente ao estabelecer expressamente que:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

[...]

§ 2º Constituem recursos do FDD o produto da arrecadação:

I - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985;

É manifesta, portanto, a **opção do legislador** no sentido de que os recursos provenientes de condenações em ação civil pública – ainda que se trate de ingressos com destinação específica – **passem a integrar o orçamento público, sujeitando-os ao processo democrático de eleição e priorização de despesas, por meio da lei orçamentária anual**, bem como aos controles e à transparência próprios dos gastos públicos.

Entendo que o Poder Judiciário não deve substituir a discricionariedade administrativa quanto à alocação dos recursos quando há, no texto legal, clara opção política quanto à forma de gestão dos recursos oriundos das condenações de que se trata (art. 13 retromencionado).

Quanto ao fato de que alguns Tribunais do Trabalho determinam o recolhimento dos recursos das condenações ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em que pese não se trate especificamente do fundo a que se refere o art. 13 da Lei 7.347/85 (FDD), verifico que esta prática não foi objeto de impugnação na petição inicial, tendo sido, ao contrário, expressamente endossada pelo autor da ação (doc. 1, p. 14/15). Além disso, o FAT detém as mesmas características básicas do FDD, sendo fundo público destinado ao custeio de programas de interesse coletivo dos trabalhadores (Lei 7.998/90, art. 10).

ADPF 944 MC-REF / DF

Não obstante, tendo em vistas profícuos debates havidos na sessões plenárias de 15 e 16 de outubro de 2025, o Ministro Relator incorporou aos seu voto contribuições do Plenário que entendo relevantes e pertinentes.

Em primeiro lugar, excluiu-se do dispositivo a determinação de oitiva do Tribunal Superior do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Procuradoria Geral do Trabalho quando da aplicação dos recursos, restaurando-se a autonomia dos conselhos gestores do FDD e do FAT quanto à aplicação dos recursos a eles destinados, nos termos do art. 13 da Lei 7.347/85 e das leis de regência dos próprios fundos (Leis 9.008/95 e 7.998/90).

Segundo, destacou-se que tem **caráter excepcional** a interpretação do art. 11 da Lei 7.347/85 que, com apoio no art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, permite ao juiz, na impossibilidade de determinar o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, determinar, **motivadamente**, reparação ou compensação pecuniária em seu lugar, com destinação diversa dos fundos públicos referidos.

Por fim, estabeleceu-se que os valores pecuniários decorrentes de condenações com base nos arts. 11 da Lei 7.347/85 e 4º da Resolução mencionada **devem ser direcionados exclusivamente para reparações ou compensações diretamente relacionadas com o dano de que tratou a demanda judicial**, com a devida comunicação ao CNJ e ao CNMP para acompanhamento da aplicação dos recursos.

Ressalto, por oportuno, que o decidido na presente ADPF se refere especificamente à disciplina dos recursos decorrentes de condenações em ações civis públicas trabalhistas por danos **transindividuais**, não se estendendo à reparação de lesões a direitos individuais homogêneos, situação na qual prevalece o caráter individual da reparação, se impondo

ADPF 944 MC-REF / DF

o ressarcimento direto às vítimas, e cuja disciplina, particularmente no que diz respeito à liquidação e execução coletivas, é objeto de apreciação no RE 1.449.302/MS (Tema 1270 de Repercussão Geral).

Assim, considerando a distinção acima, bem como os ajustes acolhidos pelo Ministro Relator, fruto de construção coletiva dos membros do colegiado, acompanho integralmente o voto reajustado de Sua Excelência.

É como voto.

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

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA**
ADV.(A/S) : **BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS**
ADV.(A/S) : **FERNANDA DE MENEZES BARBOSA**
ADV.(A/S) : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**
ADV.(A/S) : **FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE VITORINO SILVA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E
DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT**
ADV.(A/S) : **RUDI MEIRA CASSEL**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES
DA REPÚBLICA - ANPR**
ADV.(A/S) : **FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA
JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA**
ADV.(A/S) : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Minha saudação, Senhor Presidente e eminentes Ministros - faço-a nas pessoas do Ministro Gilmar Mendes e da Ministra Cármen Lúcia -, Procurador-Geral da República, Professor Paulo, advogados, advogadas e todos aqueles que nos acompanham.

Senhor Presidente e eminentes Ministros, também eu me volto ao art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, agora também referenciado pelo Ministro Cristiano Zanin, apontando essa norma cogente de destinação desses recursos. Diz o texto que os valores reverterão - "reverterá" é a expressão - e que o Conselho terá a necessária participação do Ministério Público e de representantes da comunidade.

ADPF 944 MC-REF / DF

De fato, o último regulamento, o Decreto nº 1.306, de 1994, assinado pelo saudoso Presidente Itamar Franco, traz na composição três representantes da sociedade e um do Ministério Público Federal no Fundo de Direitos Difusos, no Conselho Gestor desse Fundo. Também está expresso que esses recursos devem ser destinados à reconstituição dos bens lesados. Há uma destinação específica para isso então, correlacionada ao objeto oriundo ou que deu causa à condenação que acabou por ser imposta pela Justiça ou que foi assumido pela parte em um âmbito de transação em algumas das possibilidades.

Dentro desse contexto, ainda que reconheça, como o fez o Ministro Gilmar Mendes e tenho certeza de que também o fez o Ministro Flávio Dino e foi isso que justificou a decisão de Suas Excelências pela possibilidade alternativa de aplicação da resolução conjunta entre CNJ e CNMP, aponto que aqui ainda se mantém, a meu juízo e com a devida vênia dos entendimentos em contrário, uma não conformação com a própria lei de regência do fundo, porque se elenca, no art. 1º, uma série de possibilidades de destinações, a critério do magistrado e do próprio membro do Ministério Público.

Ao mesmo tempo, dentro desse contexto, eu anoto que, no âmbito do accountability, esses recursos, dessa forma, não teriam um controle na sua substância, em termos tanto de controle interno, no caso da União, pela Controladoria-Geral da União, como também não teriam um controle externo em sua plenitude pelo Tribunal de Contas da União. Eu anoto que, apenas no art. 15, § 2º, faz-se referência ao Tribunal de Contas da União, somente para deixar consignado que o Tribunal de Contas da União tem o dever de acompanhar isso e de receber as prestações de contas correspondentes nos casos de transferências feitas à defesa civil nas hipóteses de estado de calamidade pública decretado por ato do Poder Executivo.

ADPF 944 MC-REF / DF

Então, entendo que a forma legal, a sistemática legal é a sistemática aderente aos preceitos constitucionais de transparência, de legalidade e da devida prestação de contas com a análise de critérios de eficiência.

Eu reporto que, em resposta talvez a uma indagação que o Ministro Flávio Dino fez sobre a restrição às questões trabalhistas, também entendo que há essa restrição, não obstante, em função do objeto da ação, a razão de se decidir não seja distinta para outras ações civis públicas de outra natureza, acordos civis de outra natureza. Por essa razão, entendo que, caso a tese ora divergente venha a prevalecer neste Plenário, seria o mais adequado uma própria revisão dos termos da resolução conjunta pelo CNJ e pelo CNMP. Eu entendo que se pode criar uma série de mecanismos, de procedimentos, sem dúvida alguma, mas respeitado o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública.

Tenho um ponto de dúvida e aqui talvez o Ministro Dias Toffoli seja a melhor pessoa a esclarecer, porque o Ministro Flávio Dino, no referendo da liminar, deixou de submeter ou de deferir a liminar na questão pertinente à oitava do TST, do Ministério do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho, o que eu estou de acordo. O que não ficou claro para mim é se, nesse ponto, o Ministro Dias Toffoli.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Na verdade, Ministro André, para facilitar a Vossa Excelência, eu fiz essa retirada a pedido do Ministro Toffoli. Então, Sua Excelência está de acordo com essa retirada.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Está bem. Então, eu estou totalmente aderente ao voto divergente inaugurado pelo Ministro Dias Toffoli.

Senhor Presidente, é como voto.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE MENEZES BARBOSA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR
ADV.(A/S)	: FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental contra **padrão decisório** da Justiça do Trabalho, em ações civis públicas (ACPs), que determinou a constituição de fundações privadas com dotações patrimoniais específicas, a realização de doações diretas a entidades públicas ou privadas e a destinação de condenações coletivas a órgãos ou fins diversos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Alega violação à separação de poderes, à legalidade orçamentária, à competência privativa do Chefe do Executivo para propor a lei

ADPF 944 MC-REF / DF

orçamentária e à proibição de criação de fundos sem autorização legislativa (CF, arts. 2º; 165, I e III, §§ 5º e 8º; 166, § 6º; 167, I, IX e XIV). Defende que condenações em dinheiro sejam recolhidas apenas ao FDD ou ao FAT.

Pede a concessão de medida cautelar para suspender as decisões até o julgamento definitivo e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade.

A Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) sustenta que essa orientação é adotada há décadas pela Justiça do Trabalho e pelo MPT (eDoc 26).

Na sessão virtual de 27 de outubro a 7 de novembro de 2023, o Plenário reconheceu a legitimidade da CNI e conheceu da ação (acórdão do ministro André Mendonça, publicado no DJe de 26 de fevereiro de 2024 – eDoc 38). Destacou que condenações por dano moral coletivo têm natureza pública e devem seguir o ciclo orçamentário, com destinação a fundo específico.

O TST (eDoc 61) informa haver precedentes permitindo a destinação, de ofício, a instituições definidas pelo Judiciário, sem vinculação ao pedido do MPT, e ressalta a inexistência de ato estatal causador das lesões.

O Advogado-Geral da União (eDoc 64) afirma que indenizações por danos difusos ou coletivos devem ir ao FDD ou, conforme jurisprudência do TSE, ao FAT. Menciona o parecer n. 110/2019/DECOR/CGU/AGU (parecer n. BBL-02), aprovado pelo Presidente da República, que rejeita a destinação a fundações privadas. Defende a instalação de mesa de conciliação e a procedência do pedido.

O MPT (eDoc 70) sustenta que as destinações diretas não configuram

ADPF 944 MC-REF / DF

receita pública, mas gestão de verbas particulares para recomposição de bens lesados. Salaria que a não exclusividade da destinação ao FDD ou FAT está em consonância com a Lei n. 7.347/1985, a Resolução n. 179/2017 do CNMP e a Resolução n. 179/2020 do Conselho Superior do MPT. Alega que FDD e FAT não atendem ao art. 13 da Lei da ACP nem são fundos de reparação civil coletiva de danos trabalhistas. Defende conciliação para garantir efetividade dos direitos fundamentais e reparação integral.

Designada audiência de conciliação, não houve acordo (eDoc 169).

O Relator, ministro Flávio Dino, em 22 de agosto de 2024, concedeu parcialmente a cautelar (eDoc 178):

- A) condenações em ACPs trabalhistas, por danos transindividuais, devem ir: (i) ao FDD ou FAT; ou (ii) observar a Resolução Conjunta nº 10/2024 do CNJ e CNMP, inclusive em acordos;
- B) os fundos devem individualizar, com transparência e rastreabilidade, os valores recebidos, aplicando-os apenas em programas de proteção a direitos trabalhistas;
- C) recursos atuais ou futuros no FDD ou FAT, oriundos do objeto da ADPF, não podem ser contingenciados (efeito *ex tunc*);
- D) os Conselhos do FDD e do FAT devem ouvir o TST, o Ministério do Trabalho e Emprego e a PGT na aplicação dos recursos.

O Relator destacou que FDD e FAT sofrem contingenciamentos a impedirem a reparação dos bens lesados e a efetividade dos direitos sociais. Considerou que a Resolução conjunta n. 10/2024/CNJ/CNMP trouxe disciplina adequada e que incumbe ao juiz, caso a caso, ordenar a destinação de forma fundamentada. Se os valores forem para o FDD ou FAT, não poderão ser contingenciados, por serem destinados à reparação de danos coletivos trabalhistas.

ADPF 944 MC-REF / DF

O Procurador-Geral da República (eDoc 225) noticiou a superveniência da Resolução conjunta n. 10/2024, que criou regras de transparência e fiscalização. Defendeu o descontingenciamento do FDD e FAT, opinando pela confirmação da cautelar e procedência parcial do pedido.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Superada já a questão da admissibilidade, avanço ao mérito da controvérsia.

O cerne da questão, aqui, está em saber se o fundo a que alude o art. 13 da Lei n. 7.347/1985 – Lei de Ação Civil Pública (LACP) é universal e deve absorver todas as condenações em dinheiro em ações civis públicas, ou se é possível que sejam criadas soluções diversas, em cada caso concreto, para a destinação dos recursos obtidos pela condenação.

Desde logo, observo um ponto importante: a LACP foi editada antes da Constituição de 1988, em postura absolutamente vanguardista a antecipar valores que viriam a ser consagrados na Carta que se avizinhava. As soluções por ela propostas estavam já de acordo com o que viria a ser o modelo de proteção aos direitos transindividuais na Constituição de 1988, tanto assim que até o presente momento permanece em vigor sem maiores controvérsias sobre sua compatibilidade plena com o Texto então promulgado.

Pois bem. Essa importante lei impôs claramente que os recursos obtidos por condenações judiciais em ações civis públicas fossem direcionados a um “fundo público”. Versa o art. 13 da LACP:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a **indenização pelo dano causado reverterá a um fundo** gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e

ADPF 944 MC-REF / DF

representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Tendo em vista a disposição do art. 20 do mesmo diploma, foram editados vários decretos regulamentando o Fundo de Direitos Difusos (FDD), sendo o mais recente o Decreto n. 1.306/1994.

Nesse decreto, o art. 1º estipula que o fundo criado pela LACP visa a reparação de **todos os interesses difusos e coletivos**.

O art. 2º, I, do mesmo decreto estabelece que constitui recurso do FDD a verba oriunda de **todas as condenações judiciais** de que tratam os arts. 11 e 13 da LACP. Vejamos os dois dispositivos:

Art. 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tem por 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.

Art. 2º Constitui recursos do FDD, o produto da arrecadação:

I – das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 198513, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985;

Posteriormente, editou-se lei específica para regulamentar a estrutura do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) – Lei n. 9.008/1995 –, cuja composição amplamente representativa aponta no sentido de que aquele fundo tem caráter universal para os interesses difusos. Ademais, o art. 11 expressamente dispõe que o CFDD, mediante entendimento a ser mantido com o Poder Judiciário e os Ministérios Públicos Federal e estaduais, será informado

ADPF 944 MC-REF / DF

sobre a propositura de **toda ação civil pública**, a existência de depósito judicial, de sua natureza e do trânsito em julgado da decisão.

Esse conjunto de normas indica claramente que nossa opção legislativa consistiu em administrar **todos os recursos das condenações judiciais em ACPs de maneira centralizada**, por meio de um conselho com ampla representatividade da sociedade e do estado. Não há nenhum indício, quer na Constituição, quer na legislação, de que os direitos coletivos e difusos trabalhistas devam ser tratados de forma setorial em relação aos demais direitos transindividuais.

A própria disciplina orçamentária dos fundos especiais, por sua vez, está também de acordo com essa ideia. A Lei n. 4.320/1964, no art. 71, define “fundo especial” como “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de **determinados objetivos ou serviços**, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

No caso do art. 13 da LACP, seguramente estamos diante de um **fundo especial**. E não há nenhuma exceção legal, repito, à regra segundo a qual os recursos arrecadas com ações civis públicas devem ser destinados ao FDD.

Evidente que o legislador poderia abrir exceções, criando fundos setoriais, mas não parece ter sido essa a intenção, nem do legislador original da LACP, nem das reformas legislativas posteriores. Por exemplo: o legislador, mediante a Lei n. 12.288/2010, que disciplina a questão dos danos causados por ato de discriminação étnica, determinou o encaminhamento dos recursos arrecadados em dinheiro ao FDD, apenas criando mecanismos para exigir a destinação específica da verba ao combate a tal discriminação. Não criou, porém, fundo específico para essa temática.

A propósito das questões trabalhistas, pedindo a mais respeitosa

ADPF 944 MC-REF / DF

vênia ao Relator, tenho o ponto de vista pessoal de que sequer o FAT pode ser considerado um fundo que atenda plenamente o disposto no art. 13 da LACP.

É que na administração do FAT (Lei n. 7.998/1990, art. 18, c/c Decreto n. 11.496/2023, art. 29) não consta representante do Ministério Público, e a LACP (art. 13) exige essa presença na administração do fundo que receba os recursos provenientes de condenação em ACP.

Acresce que o FAT é essencialmente voltado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial, bem assim ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. Não é um fundo que possa, por isso, responder por outros tipos de finalidade que venham a ser objeto de discussão em ações civis públicas.

Embora haja notícia da prática, na Justiça do Trabalho, do encaminhamento de recursos de condenação judicial em ACPs para o FAT, com a devida vênia o FAT não atenderia os requisitos próprios da LACP para receber valores de condenações judiciais.

Em todo caso, em prevalecendo a ideia, já praticada, de que o FAT pode ser destino para condenações em ACPs trabalhistas, estou de acordo em acompanhar a maioria.

A bem da verdade, a Constituição de 1988 não previu nada especificamente sobre a destinação dos recursos obtidos com condenações judiciais por ofensa a interesses difusos. Mas, como disse, a LACP fez uma opção legítima – talvez não necessariamente a melhor – ao adotar a ideia de um **fundo especial** para arrecadar universalmente os valores de todas as condenações judiciais em ACPs.

Sendo assim, apenas por lei se poderia mudar essa opção, não por atos judiciais particulares em cada caso concreto, dada a incidência da

ADPF 944 MC-REF / DF

regra prevista no inciso IX do art. 167 da Constituição Federal, que proíbe a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Outro ponto é que a existência desse fundo (FDD), com regramento específico e prática já consolidada, garante a legalidade da arrecadação, a transparência e a legitimidade do gasto.

Nessa linha, permitir que decisões judiciais, em casos de ações civis públicas trabalhistas, ou quaisquer outras, criem soluções casuísticas de destinação de dinheiro das condenações equivaleria, em última análise, a subverter o regime constitucional das finanças públicas, conferindo aos magistrados poderes que a Carta reservou ao legislador e ao Executivo no âmbito orçamentário.

É verdade que existem críticas consistentes ao uso dos fundos especiais. Como destaca o artigo “Fundo público – significado, fundamentos constitucionais e utilização pela administração pública”, de Estela Sucasas dos Santos¹, “nota-se uma frequente análise crítica e intenção do Poder Legislativo brasileiro de empreender uma revisão acerca dos fundos públicos existentes, dimensionando sua real necessidade, adequabilidade e eficiência para fins de planejamento e sua utilização como instrumento de gestão de recursos públicos pela Administração”.

Essas observações são relevantes. Há, sim, desafios de governança dos fundos especiais. No entanto, a solução para tais problemas não está em afastar, pela via judicial, as regras constitucionais e legais que disciplinam o tema. Se há disfunções, a resposta adequada é a via democrática da reforma legislativa, que ainda não ocorreu.

Mesmo a Resolução conjunta n. 10/CNJ/CNMP, de 29 de maio de

1 Ver *Revista do MPC/MG*, v. 5, n. 9, p. 81-101, jan.-jul. 2025.

ADPF 944 MC-REF / DF

2024, como não poderia deixar de ser, não afasta a disciplina legal. Basta ver que o art. 3º nela inserido apenas repete a normativa já estabelecida na LACP:

Art. 3º Os valores decorrentes de condenação em indenização pecuniária genérica reverterão para 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, na forma do art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

A novidade da Resolução está na destinação de bens ou valores (naturalmente que não sejam em dinheiro), de que tratam os arts. 5º e seguintes. Nesse caso, ela autoriza a destinação direta por membros do MP e magistrados a instituições locais, observadas certas garantias procedimentais. A disciplina preenche um espaço de normatividade deixado pelo legislador e está em perfeita sintonia com o espírito da própria LACP.

Aqui não se trata de dinheiro, mas de **reparações *in natura***, decorrentes de tutela específica, tais como recuperações de área degradada (plantio de árvores, despoluição de rios, recomposição de reserva legal); adequações de ambiente de trabalho às normas de saúde e segurança (instalação de EPIs, redução de jornada, melhoria nas condições de higiene); construção de equipamentos ou serviços coletivos (escolas, hospitais, centros de reabilitação); promoções de programas de educação, conscientização ou treinamento (campanhas de segurança no trânsito, cursos de capacitação); doações de livros, remédios, computadores ou outros bens de interesse social, e assim sucessivamente.

Em resumo, a leitura sistemática da Constituição, da LACP, do Decreto n. 1.306/1994 e da Resolução conjunta n. 10/2024/CNJ/CNMP conduz à conclusão de que o Fundo de Direitos Difusos é o destino

ADPF 944 MC-REF / DF

obrigatório das **condenações pecuniárias** em ações civis públicas, inclusive trabalhistas.

A abertura para arranjos paralelos, ainda que chancelados pela jurisprudência ou pela prática administrativa, vulnera o princípio da legalidade e ameaça a coerência do sistema de proteção coletiva, criando zonas de incerteza incompatíveis com a ordem constitucional.

Finalmente, não posso deixar de mencionar que estou de acordo com o Relator no ponto em que Sua Excelência propõe deixar claro que os recursos do FDD não podem ser contingenciados, embora essa não seja uma questão que tenha sido diretamente colocada pelo autor da ação. De certa maneira, antecipamo-nos, aqui, a uma possível discussão sobre o tema, pois estamos em ação de controle concentrado de constitucionalidade expressando a natureza e as características de instituto com raiz constitucional, que é o FDD.

A questão do contingenciamento de fundos especiais já chegou ao Tribunal em diversas oportunidades e tem sido solucionada sempre em favor da impossibilidade de contingenciamento. Assim, por exemplo, na ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, declarou-se inviável o contingenciamento de recursos do Fundo do Clima; na ACO 3.329, Rel. Min. Rosa Weber, a mesma solução foi adotada em relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública; na ADPF 347 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, idêntico resultado teve a discussão sobre contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional.

Também estou de pleno acordo com o Relator quanto à necessidade de o FDD individualizar, com transparência e rastreabilidade, os valores recebidos por força de condenações da Justiça do Trabalho, aplicando referidos recursos apenas em programas de proteção a direitos trabalhistas. Essa ideia está em consonância com o princípio da reparação específica e integral, que sustenta toda ideia de responsabilidade civil nas

ADPF 944 MC-REF / DF

ações coletivas.

Assim, estou de acordo com o eminente Relator e voto por referendar a medida liminar, ressaltando meu ponto de vista pessoal apenas em relação à impossibilidade de destinação de recursos de condenações em ACP ao FAT.

É como voto.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Kassio, apenas para auxiliar a reflexão de Vossa Excelência, o motivo da inclusão do FAT, volto a dizer, é muito em razão da reflexão do CNJ e do CNMP. Todavia, compreendo bem o debate.

No caso do FAT, há uma razão específica, que é o art. 11, inciso II, da Lei do FAT, que diz:

"Art. 11. Constituem recursos do FAT:

(...)

II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; [...]"

Como nesse caso há uma condenação em uma ação civil pública em que um empregador, um tomador de serviço, não cumpriu as suas obrigações, considerarei cabível na linha da reparação específica.

Presidente Fachin, Ministro Alexandre, Ministro André e eu estivemos na gestão do FDD, porque o FDD é vinculado ao Ministério da Justiça. Acontece um contingenciamento brutal. Há uma seleção de projetos que não levam em conta a Lei da Ação Civil Pública quanto ao escopo específico. Como são condenações ou TACs trabalhistas, o objetivo era assegurar a afetação. No entanto, volto a dizer, Presidente, não é um ponto de divergência que me seja intransponível.

Se esse for o entendimento geral, pode ficar só o FDD. Todavia, o objetivo era esse, e tem a base legal do art. 11, II, da Lei do FAT.

Obrigado, Ministro!

16/10/2025

PLENÁRIO

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

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu queria lembrar, Presidente, Ministro Kassio e Ministro Dino, nós tivemos um caso de minha relatoria, a ACO 1.527, uma ação civil pública que discutia danos ambientais ocorridos no Município de Carapicuíba, São Paulo. O Supremo destinava o valor arbitrado a título de danos morais coletivos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente. E a própria União compareceu aos autos em embargos de declaração para dizer que a estrutura do fundo impossibilitava – essa é uma questão que precisa ser levada em conta, infelizmente – uma destinação específica direta à área afetada pelos danos, que era o Município de Carapicuíba, que tinha uma lagoa. Por isso eu acho que, de alguma forma, o CNJ tentou abrir sendas, caminhos nesse sentido, porque pode se destinar ao fundo e depois ter dificuldade, por exemplo, de ter esse caráter reparatório. Este foi um caso que nós acolhemos os embargos de declaração para destinar para...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Gilmar e Presidente, apenas para dar uma ordem de grandeza aproximada, não sei hoje, eram R\$ 2 bi no FDD e liberados R\$ 80 milhões para ter uma noção da margem do contingenciamento, que aí frustra, ao tempo em que lá estive. Eu não sei dos outros Colegas, hoje eu também não sei, mas era assim. E aí essas preocupações da reparação específica, porque senão acaba havendo um dar com uma mão e tomar com a outra, pela via do contingenciamento.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Esta Resolução 10, de fato, se destina a regulamentar, disciplinar - e creio que foi uma meritória atitude, tanto do CNJ quanto do CNMP - os casos das condenações em que se busca uma tutela específica. E, portanto, esse é o sentido da resolução que, creio, não está sendo impugnada nesse

ADPF 944 MC-REF / DF

juízo. Não é isso que está em discussão.

Ministro Nunes Marques, pelo que depreendo, Vossa Excelência está acompanhando o Relator, exceto com a ressalva que consta do vosso voto.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Isso, em relação ao FAT, mas o faço diretamente, tanto é que proponho a rastreabilidade, que seria uma forma oblíqua, acaso..., de destinar ao FAT via FDD. Por quê? Porque a própria Lei de Ação Civil Pública exige a presença do Ministério Público no fundo, e o FAT ainda não contempla a participação do Ministério Público. Então, foi uma fórmula com a qual eu tentei auxiliar aqui o nosso Relator.

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

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE MENEZES BARBOSA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR
ADV.(A/S)	: FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Boa tarde, Presidente. Cumprimentando Vossa Excelência, Ministro Fachin, cumprimentando a Ministra Cármen, que nos acompanha por videoconferência, uma vez que está hoje em terras bandeirantes, cumprimentar o Professor Paulo Gonet.

Presidente, Vossa Excelência referiu agora que a resolução conjunta não está sendo impugnada, com o que eu concordo. Mas o resultado da decisão hoje aqui do Plenário, de uma certa forma, vai suspender ou não parte da resolução. E me parece, Ministro Flávio, e o Ministro Toffoli, que foi a primeira divergência, que esse ponto é importantíssimo, porque o que a resolução fez, na verdade, foi dar uma interpretação ao art. 11 da lei. E não ao 13. Mas, ao dar essa interpretação mais elástica ao art. 11, acabou por permitir, seja em questões trabalhistas, seja em questões

ADPF 944 MC-REF / DF

cíveis, normais, a destinação em pecúnia para questões específicas.

O que me parece que é importante decidir hoje é se o Supremo Tribunal Federal continuará admitindo que, nos termos da Resolução Conjunta do CNJ e do CNMP, o art.11 da Lei permite não só obrigações de fazer, como diz a lei, mas permite, na incapacidade dessas obrigações - na verdade, o art. 11 diz de fazer ou não fazer -, a substituição por destinação específica pecuniária. A lei não prevê isso, a lei deixa em aberto.

Temos, então, duas hipóteses na Lei da Ação Civil Pública: a regra geral, que é o art. 13, condenação em dinheiro, danos para os fundos. Como disse o Ministro Flávio, como Ministro da Justiça e Secretário de Justiça em São Paulo, tive a oportunidade de participar tanto do fundo nacional quanto do estadual. É uma dificuldade aplicar esse dinheiro, seja em nível estadual, seja em nível federal, seja pelo contingenciamento, seja porque há necessidade de aprovar um projeto e cada área puxa para o seu projeto. Essa regra geral prevista pelo art. 13 não tem nenhuma relação com o dano causado. O dinheiro vai chegando e, digamos, é questão ambiental e foi aplicado para a reforma da Sala São Paulo, patrimônio artístico. O conselho do fundo se reúne e fala: esse é o projeto, aplicaremos para esse projeto. Essa é a destinação geral, a regra geral do art. 13.

Contudo, a própria lei estabelece para casos específicos. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Há necessidade, então, de cessar aquela atividade nociva. Nesse caso, a lei autoriza que o próprio juiz determine qual seria a conduta necessária, a obrigação de fazer ou não fazer para cessar.

E se não houver mais algo, uma conduta específica que possa fazer cessar a atividade nociva? A lei não estabelece nada, mas a resolução

ADPF 944 MC-REF / DF

conjunta diz: é o art. 4º. Não há previsão legal específica, mas foi uma interpretação conjunta do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público: a reparação ou compensação pecuniária estabelecida na forma do art. 11. Presidente, a lei diz reparação com obrigação de fazer ou não fazer; a resolução diz reparação ou compensação pecuniária estabelecida na forma do art. 11.

A partir da prática, a partir de diversas decisões, diversas situações concretas, verificou-se que, para fazer cessar aquela atividade nociva, não necessariamente era suficiente o juiz determinar uma específica obrigação de fazer ou não fazer. O juiz poderia determinar um valor em pecúnia para resolver aquela situação específica e aí sai do art. 13 e entra no art. 11.

Eu recordava aqui dos debates que tivemos em abril de 2025 sobre essa questão. O então nosso Presidente, o eminente Ministro Barroso, lembrava que a resolução de maio de 2024:

"Ela foi editada" - disse o Ministro Barroso - "para permitir o direcionamento das verbas para a Defesa Civil do Rio Grande do Sul. Conseguimos mandar, via CNJ, dos depósitos judiciais de penas pecuniárias e ações coletivas, mais de 200 milhões de reais para ajudar nas enchentes e inundações do Rio Grande do Sul."

Por que isso? Porque numa situação catastrófica como essa, não adianta o juiz determinar uma obrigação de fazer ou não fazer. E não adianta determinar ou pedir que o conselho do fundo estabeleça um projeto, esse projeto deve ser aprovado e, a partir disso, executado. Aqui entra, a meu ver, exatamente a exceção prevista pelo art. 11 da Lei da Ação Civil Pública. Em outras palavras, a Lei da Ação Civil Pública diz: olha, a regra é o fundo para toda a condenação. Agora, para solucionar um problema específico, esse problema específico o juiz pode resolver.

Não diz a lei "resolver destinando dinheiro". Mas a resolução diz, a resolução ampliou. Se nós entendermos que a resolução foi além, nós devemos suspender, a meu ver, o art. 4º nessa parte, para tudo, não é só para a parte trabalhista. É para meio ambiente, é questão de patrimônio

ADPF 944 MC-REF / DF

histórico, cultural, porque aí é para tudo, não é só na atividade trabalhista.

Eu recebi o procurador-geral do Ministério Público do Trabalho dizendo exatamente que toda essa discussão da resolução conjunta e essa ampliação da interpretação do art. 11 - não só reparação, mas compensação pecuniária, porque a própria lei prevê multa cominatória - são exatamente para resolver os problemas específicos daquilo.

Diverge totalmente da famosa fundação a que o Ministro Gilmar Mendes se referiu, em Curitiba, a "Fundação Dallagnol". Aquela fundação destinava 680 milhões de dólares para uma instituição sem relação nenhuma com a questão do acordo feito. O acordo era feito em relação à corrupção, devolução aos cofres públicos - e a documentação toda, inclusive do acordo com o governo norte-americano, era para devolução aos cofres públicos pela questão da corrupção -, e se criou uma fundação privada para possibilitar gastos que os procuradores de Curitiba entendessem serem melhores, como para palestras - constava no estatuto da fundação a ser aprovada -, para promover mudanças legislativas - as 12, 10 medidas -, entre outras coisas.

Não é disso que trata o art. 4º. Ele direciona especificamente à questão de, nos termos do art. 11, em não havendo possibilidade de reparação via obrigação de fazer, via obrigação de não fazer, o art. 11 também admite para aquela questão específica tratada no assunto, na ação, o objeto da ação, ela permite a destinação em dinheiro.

Talvez, Ministro Flávio, eminente Relator, na tese da cautelar fosse necessário só, a meu ver, como sugestão, especificar melhor que, caso não vá aos fundos, é possível a aplicação do art. 4º desde que seja especificamente ligado à reparação do que foi tratado na ação. Assim como os demais Ministros disseram - hoje, o Ministro Cristiano Zanin iniciou falando e o Ministro Gilmar disse isso ontem -, não é possível permitir que, seja o juiz, seja o Ministério Público, direcionem dinheiro público para questões totalmente diversas. Isso, além de ferir a previsão constitucional de que deve constar o direcionamento do orçamento na

ADPF 944 MC-REF / DF

LDO, nas leis orçamentárias, acaba gerando uma certa promiscuidade política, principalmente em comarcas menores, onde o próprio prefeito, às vezes, não tem dinheiro nenhum para políticas públicas, e o membro do Ministério Público ou o juiz começam a direcionar o dinheiro.

Não é isso, e certamente não foi essa a ideia do Ministro Flávio Dino, mas foi a ideia de aproveitar a própria redação do art. 4º da resolução para reparar aquele dano específico.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Alexandre, acolho a sugestão de Vossa Excelência quanto ao item II da tese, exatamente o objeto da controvérsia, para haver essa especificação quanto à especificidade nos termos do art. 11. Farei essa alteração.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Pois não, Ministro Toffoli.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Obrigado. Cumprimento o Presidente e, na pessoa de Sua Excelência, cumprimento todas e todos. Em meu voto, divergi, em parte, do Ministro **Flávio Dino**, para que as verbas arrecadadas por meio desses acordos, inquéritos e ações civis no âmbito trabalhista fossem, nos termos da lei, direcionados ao FDD e ao FAT, mantidos os critérios de transparência da resolução do CNJ. Para além da excepcionalidade de que Vossa Excelência fala – a princípio, em meu voto, não acompanhei Sua Excelência, o eminente Relator (na data de ontem, acompanhado pelo Ministro **Gilmar Mendes**) –, destaquei exatamente a necessidade de transparência na destinação.

Disse exatamente o seguinte, se me permite:

As condenações em ações civis públicas trabalhistas por danos transindividuais devem ser direcionadas para o Fundo dos Direitos Difusos (FDD) e para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), devendo observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta

ADPF 944 MC-REF / DF

nº 10 do CNJ e do CNMP. Essa determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas. Os fundos mencionados devem individualizar, com transparência e rastreabilidade, os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas ou em acordos, e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores.

Todos os recursos atualmente existentes no FDD ou no FAT, que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento – nesta parte acompanhando o Relator, como em outras (em grande parte, ou quase totalidade, acompanho o eminente Relator) –, tendo essa decisão efeitos **ex tunc**, inclusive com a liberação do contingenciamento.

Penso que a questão da transparência é fundamental, mas esses fundos e ações têm por objetivo a reparação para os trabalhadores e para o amparo às condições de trabalho dos que estão exatamente sendo objeto de algum tipo de ilicitude na parte da sua empregabilidade, na parte dos que abusaram de alguma forma dos direitos dos trabalhadores e que assim são condenados ou fazem acordos de ajustamento de conduta no âmbito trabalhista. Esses valores são destinados, pela lei, a esses fundos. Não podem ser destinados a um fundo que seja direcionado sem transparência para outras finalidades que não o amparo ao trabalhador. Esse é o meu voto. Fiquei no âmbito trabalhista.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Agradeço, Ministro Alexandre. Apenas trago uma reflexão, especialmente para Vossa Excelência, em função da linha de argumentação traçada, que busca trazer um caminho, não diria uma terceira via, mas uma via que traz luz sobre uma destinação específica em função da própria ação que tramitou ou do acordo que foi feito em um determinado caso.

O que me trouxe preocupação é porque o artigo 1º, I, caminha no sentido da resolução. Entendo isso. Porém, o inciso II fala em multas, o inciso III em danos morais coletivos e de natureza similar, o que daria até

ADPF 944 MC-REF / DF

a compreensão quanto a danos morais em função de questões e interesses difusos. E o inciso IV fala em reversão à coletividade, ou seja, há uma generalidade em função de danos, de condenações quanto a direitos individuais homogêneos não reclamados pelos titulares no prazo.

Essa leitura completa é que me fez caminhar muito no sentido de não aplicação da resolução. O que, à luz disso, ainda que mantenha minha posição, pondero com Vossa Excelência e com o eminente Relator, é que, ao menos nesses casos, talvez devamos atribuir destinação específica ao fundo.

Agradeço.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Ministro Toffoli e Ministro André!

Em uma das impugnações da ação, ou na motivação durante a fundamentação da ADPF, coloca-se que, em determinadas decisões, após a decisão, o Ministério Público do Trabalho, para execução, faz um termo de ajustamento para direcionar esses valores para algo que não tinha nenhuma relação com aquela decisão. Realmente, nesse caso, parece-me que não é possível, porque substituirá, no primeiro momento, essa transposição do valor ao fundo, e, no segundo momento, o direcionamento que o fundo daria.

Se é exatamente para reparar o problema tratado ou minimizar o problema tratado naquela ação, penso que deveríamos aplicar o artigo 11 da Lei da Ação Civil Pública, com a interpretação dada pelo artigo 4º da resolução.

Eminente Relator, no dispositivo de Vossa Excelência está:

As condenações em ações civis públicas trabalhistas - na verdade, a meu ver, deveríamos, em que pese o pedido ter sido em relação ao trabalhista, mas não é possível dar um tratamento diferenciado -, por danos transindividuais devem ser direcionadas para: 1) o Fundo dos Direitos Difusos - FDD, ou para o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT - regra do artigo 13; 2) Alternativamente - leio primeiro a redação dada por Vossa Excelência -, devem observar os procedimentos e

ADPF 944 MC-REF / DF

medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Essa determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas.

Minha sugestão, Ministro Flávio, seria que: 1) É a regra, FDD ou FAT; 2) Alternativamente, nos termos do artigo 4º da Resolução nº 10 do CNJ e CNMP, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas - grande e correta preocupação do Ministro Toffoli -, autorizando-se somente o direcionamento dos valores da condenação para reparação ou compensações diretamente relacionadas com o bem jurídico lesionado ou lesado. Daríamos o direcionamento completo para isso.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Entendo, à luz do que Vossa Excelência coloca, Ministro Alexandre, que impactaria nesses incisos a que me referi.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exato.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Vossa Excelência acolhe, Ministro Flávio?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Acolho, Presidente. Vossa Excelência sabe que valorizo muito a colegialidade, sempre aprendo com os Colegas. Incorporo a redação proposta porque creio que aprimora o caminho de manter a Resolução nº 10, que, a meu ver, mesmo merecendo ainda atenção, é um passo adiante em relação ao caos antes reinante.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Sem dúvida.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Que é o detalhe. Tirar a Resolução piora.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exato.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - A resolução é o *standard* mínimo, é dela para frente. Penso que a sugestão do Ministro Alexandre é bem-vinda e está incorporada assim à tese proposta.

ADPF 944 MC-REF / DF

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Zanin.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Ministro Alexandre, obrigado pelo aparte. Acompanho o raciocínio de Vossa Excelência e me parece que Vossa Excelência mencionou que a resolução foi feita a partir de uma situação excepcional, o caso do Rio Grande do Sul.

Embora mantenha a minha posição, inclusive lendo aqui os casos citados na petição inicial, verifica-se que a destinação dada pela resolução ou essa ampliação feita pela resolução acabou tornando-se a regra quando deveria ser a exceção.

Mantenho minha posição, mas coloco para reflexão do Colegiado, na hipótese de mantida a resolução, como foi proposto por Vossa Excelência e acolhido pelo eminente Relator, que, ao menos, coloque-se uma situação de excepcionalidade, para que a regra continue sendo o que está expressamente previsto em lei e que, em uma situação excepcional e justificada, haja uma destinação na forma da resolução. Era só essa uma proposta de reflexão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Zanin, trazendo a complementação de Vossa Excelência, Presidente, se me permite mais um minuto?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Creio que a sugestão do Ministro Zanin vai na linha do que Vossa Excelência estava a dizer.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exato. Poderíamos ficar com essa redação a partir da redação do Ministro-Relator: as condenações e ações civis públicas, no geral, por danos transindividuais devem ser direcionadas para: I - o Fundo dos Direitos Difusos - FDD ou para o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT; ou, II - excepcionalmente - não alternativamente...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro, em uma espécie de interpretação autêntica, quando pus o I e o II, o objetivo

ADPF 944 MC-REF / DF

era esse, pensando no pedido alternativo sucessivo. Era dizer assim: olha, a regra é esta: fundos. E aí eu posso botar alternativamente e excepcionalmente...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Podemos substituir pelo excepcionalmente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Nesse caso, a *mens legislatoris* era essa.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ficaria então: excepcionalmente, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e CNMP, devem-se observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, com o direcionamento dos valores da condenação, especificamente para reparação ou compensação do bem jurídico lesado. Fica a excepcionalidade e o direcionamento específico.

Essa é a minha sugestão, Presidente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) -Muito obrigado, Ministro Alexandre de Moraes!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É o meu voto.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA**
ADV.(A/S) : **BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS**
ADV.(A/S) : **FERNANDA DE MENEZES BARBOSA**
ADV.(A/S) : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**
ADV.(A/S) : **FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE VITORINO SILVA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E
DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT**
ADV.(A/S) : **RUDI MEIRA CASSEL**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES
DA REPÚBLICA - ANPR**
ADV.(A/S) : **FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA
JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA**
ADV.(A/S) : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro FLÁVIO DINO, anoto que o caso trata de julgamento de referendo de medida cautelar concedida em ADPF proposta pela Confederação Nacional da Indústria em face de conjunto de decisões da Justiça do Trabalho que, na ótica do Requerente, teriam ignorado o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, norma que determina que os valores apurados judicialmente com o pagamento de indenização por danos nas ações coletivas devem ser destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Coletivos – FDD.

De fato, o referido art. 13 determina que *“havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um*

ADPF 944 MC-REF / DF

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”.

Relata que as decisões em questão, exemplificadas nos eDocs. 5-15 (listadas nas p. 5-8 da petição inicial), atribuiriam destinações diversas aos recursos decorrentes de condenações proferidas em ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Trabalho, isso ao determinares: *“a constituição de fundações privadas, fixando condenações que deverão ser vertidas para tais fundações a título de dotação patrimonial; e/ou b. estabelecem obrigações de efetuar ‘doações diretas em prol de entidades públicas e/ou privadas, fixando condenações que deveriam ser equivalentes ao valor total de tais doações”.*

Alega-se, essencialmente, violação aos princípios da separação de poderes (art. 2º e 60,, § 4º, III, C) e da legalidade orçamentária (art. 165, III e §§ 5º e 8º, art. 166, § 6º, e art. 167, I, CF), violação à competência privativa do Poder Executivo para iniciativa do processo legislativo orçamentário (art. 165, III, e art. 166, § 6º, CF) e inobservância à regra que proíbe a criação de fundos sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX, CF).

O pedido final da ação é para que seja *“declarada a inconstitucionalidade da interpretação adotada em decisões da Justiça do Trabalho que violam o preceito constitucional fundamental da separação de Poderes, na forma em que positivado na Constituição e nesta ação demonstrado, declarando-se também, mais especificamente, a inconstitucionalidade das decisões, sentenças e acórdãos proferidos pela Justiça do Trabalho em ações civis públicas, nos quais, ao invés de se determinar o recolhimento de condenações em dinheiro para fundos públicos constituídos por lei, é ordenada a constituição de fundações privadas com dotações patrimoniais específicas e/ou a realização de doações diretas, com valor determinado, para entidades públicas e/ou privadas e/ou a destinação de condenações coletivas a quaisquer órgãos e/ou fim que não o FDDD ou o FAT”.*

Inicialmente, a CORTE apreciou a possibilidade de conhecimento da

ADPF 944 MC-REF / DF

arguição, em face das questões preliminares suscitadas a respeito da legitimidade ativa da entidade requerente (SV de 294 a 6/5/2022, 23 a 30/6/2023, 11 a 21/8/2023 e 27/10 a 7/11/2023), concluindo pelo CONHECIMENTO da ADPF.

Posteriormente, o Min. FLÁVIO DINO proferiu decisão (eDoc. 178) em que concedida a medida cautelar pleiteada pela entidade Requerente, em que afirma a necessidade de destinação dos recursos em conformidade com a lei, e ainda determina o descontingenciamento dos recursos do FDD e do FAT. Esse último aspecto da decisão, a qual o Ministro Relator refere como uma “blindagem” dos referidos Fundos, seria necessária na medida em que *“a história de não utilização plena do fundo contribuiu decisivamente para a proliferação de decisões judiciais dando destinação diversa aos valores de condenações ou acordos, na seara trabalhista”*.

O dispositivo da decisão sob referendo tem as seguintes especificações:

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

I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou

II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas;

B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores;

C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD

ADPF 944 MC-REF / DF

(Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito ex tunc;

D) Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho.

A referida decisão foi submetida a referendo pelo Plenário, em ambiente virtual (SV de 6 a 13/9/2024), ocasião em que o Ministro DIAS TOFFOLI fez o destaque da matéria.

Iniciado o julgamento em ambiente presencial, na sessão do PLENO de 2/4/2025, o Ministro Relator apresentou voto pelo referendo parcial da medida cautelar, excluído o último tópico do dispositivo, referente à prévia oitiva, pelos Conselhos dos Fundos, do TST, Ministério do Trabalho e Ministério Público do Trabalho, por ocasião da aplicação de recursos.

O Ministro DIAS TOFFOLI apresentou voto parcialmente divergente, no qual propôs o seguinte encaminhamento:

As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para o FDD (Fundo dos Direitos difusos), ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), devendo observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas;

Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em

ADPF 944 MC-REF / DF

programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores;

Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*.”

Debatida a matéria em Plenário, pediu vista o Min. GILMAR MENDES.

É o relatório.

O caso em debate trata da natureza de recursos financeiros apurados em ações judiciais coletivas, julgadas no âmbito da Justiça do Trabalho, para o pagamento de indenizações por danos difusos e coletivos. E, em consequência da natureza que se atribua a essas verbas, definir se as regras constitucionais e legais que vinculam o orçamento público inibiriam a sua destinação conforme critério discricionário do juiz da causa ou do membro do Ministério Público.

A título de exemplo, considerando o universo de decisões judiciais delimitado pela entidade Requerente, mencione-se o caso de condenações de empresas por (a) danos decorrentes da contaminação de trabalhadores por metais pesados; (b) danos decorrentes de prática discriminatória na seleção de trabalhadores, a partir de informações negativas baseadas em consultas a cadastros de restrição ao crédito; (c) danos decorrentes do descumprimento, pela empresa, de cotas de trabalhadores com deficiência habilitada, ou da cota legal de aprendizes; (d) atraso no pagamento de direitos trabalhistas, como férias e salários, ou descumprimento de normas de segurança e medicina do trabalho; entre outras situações de danos difusos e coletivos de competência da Justiça do Trabalho.

Essa CORTE apreciou questão semelhante ao tema do presente julgamento por ocasião dos julgamentos que trataram da possibilidade

ADPF 944 MC-REF / DF

destinação discricionária de recursos apurados judicialmente em recursos penais (ADPF 569, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno; ADI 5388, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Red. p/ Acórdão: Min. NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, ambos julgados em 20/5/2024), afirmando a necessidade de observância de estrita observância dos permissivos legais que admitem a destinação específica de recursos, ou, quando ausente norma específica regulamentadora, assentando que tais recursos passam a compor os cofres públicos à semelhança dos demais ingressos orçamentários, e se tornam aptas ao dispêndio pelas regras próprias do orçamento público.

É que a alocação dos recursos arrecadados pelo Estado (aplicação de receitas públicas no financiamento de ações governamentais) depende de deliberações políticas pautadas em objetivos constitucionais (em maior grau nas áreas da educação e da saúde), cuja conjugação termina por se positivar em leis orçamentárias exigidas para o empenho da despesa.

A característica do caso, à semelhança do que foi apreciado na ADPF 569 e ADI 5388, não envolve recursos com elementos típicos de receita pública (e, conseqüentemente, de orçamento).

A receita pública estatal compreende a entrada em caráter definitivo de determinados valores e bens que passam a integrar o Erário sob duas modalidades: as receitas originárias decorrem “*da exploração pelo Estado de seus próprios bens ou quando pode exercer atividade sob o que se denomina de direito público disponível*” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. São Paulo, Malheiros, 2019, p. 224), enquanto as receitas derivadas ingressam por meio do constrangimento legal ao patrimônio do particular, abarcando tanto as espécies tributárias quanto as entradas decorrentes de ilícitos.

Em todo caso, importa destacar que o recolhimento de receitas derivadas provenientes de ilícitos, no âmbito de sistemas normativos de responsabilização pessoal (penais, civis e administrativos), faz ingressar aos cofres públicos recursos que, por imposição legal desses regimes, passam a ser submetidos a regras próprias de contabilização e dispêndio.

As entradas que possuem uma destinação jurídica específica devem

ADPF 944 MC-REF / DF

ser repassadas aos destinatários beneficiados pela respectiva norma regulamentadora, como a hipótese de multas penais, considerada no precedente da CORTE, explicitamente vinculadas ao fundo penitenciário pelo Código Penal, e como também na hipótese de condenações por danos difusos e coletivos, afetadas, por expressa previsão do art. 13 da Lei 7.347/1985, a uma finalidade pública, qual seja, a “*reconstituição dos bens lesados*”.

Esse comando legal é complementado pela Lei 9.008/1995, que cria o *Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD)*, Fundo este destinado à “*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*” (art. 1º, § 1º).

Assim, por imposição legal, há evidente prevalência do regime jurídico de Direito Público quanto à contabilização, transparência, controle e gestão dos recursos em questão, o que, tal como apontei no julgamento da ADPF 569, pode envolver a aplicação de regras financeiras constitucionais sobre competência e destinação orçamentárias, admitido que a conclusão da CORTE a respeito de sanções patrimoniais de cunho eminentemente penal também deve, pela incidência das mesmas razões, ser estendida a outros ingressos orçamentários fruto de sistemas normativos de responsabilização jurídica (extrapenal).

As receitas dessa natureza que não possuem destinação específica elencada em norma regulamentadora devem vir a compor os cofres públicos de maneira indeterminada, à semelhança dos demais ingressos orçamentários. Tornar-se-ão, desse modo, aptas ao dispêndio somente mediante apropriação orçamentária orientada pelas leis autorizadas do orçamento público.

Não é o que se tem na hipótese, considerando a existência de marco legal e regulamentar a respeito da destinação desses recursos.

Como apontado pela Advocacia-Geral da União (eDoc. 203, p. 5), “*a destinação de recursos a um fundo público permite a sua aplicação consoante um macroplanejamento, resultante do conhecimento sistêmico dos valores*

ADPF 944 MC-REF / DF

disponíveis e das necessidades que precisam ser atendidas”. E essa estrutura de planejamento favorece a “eficiência na execução de despesas, pois permite identificar e eliminar ações que sejam sobrepostas entre si, replicar bons resultados em ações futuras e, acima de tudo, possibilita a continuidade de projetos de reconstituição de bens lesados – o que não ocorre quando os recursos são aplicados de forma fragmentada, sem planejamento global”.

Ao lado desse processo de “*orçamentação*” dos recursos do FDD no âmbito de sua própria estrutura decisória, há permissivo regulamentar para a destinação de recursos oriundos de condenações em ações civis públicas por critérios e procedimentos específicos, a encargo de cada órgão jurisdicional. Trata-se da Resolução Conjunta nº 10/2024, editada pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, com disciplina sobre “*procedimentos e as medidas para a destinação de bens e recursos decorrentes de decisões judiciais e instrumentos negociais de autocomposição em tutela coletiva, bem como sobre medidas de transparência, impessoalidade, fiscalização e prestação de contas*”.

Essa norma, já realçada pelo Ministro Relator, merece ser destacada em relação aos seguintes dispositivos, de maior interesse para o tema do presente julgamento:

Art. 3º Os valores decorrentes de condenação em indenização pecuniária genérica reverterão para 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, na forma do art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

(...)

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

I – instituições, entidades e órgãos públicos federais,

ADPF 944 MC-REF / DF

estaduais, distritais ou municipais, que promovam direitos diretamente relacionados à natureza do dano causado;

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

III – fundos públicos temáticos ou territoriais, constituídos nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, diretamente relacionados ao bem jurídico lesado ou ameaçado e à natureza do dano coletivo, conforme a extensão territorial da lesão, que tenham por objetivo o financiamento de atividades e projetos de promoção ou reparação de direitos.

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

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

II – os mecanismos de fiscalização;

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

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

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

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

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

III – atividades ou fins político-partidários;

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

ADPF 944 MC-REF / DF

V – pessoas físicas;

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

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

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

IX – destinatários em que membros e servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público, seus cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, participem da administração, de forma direta ou indireta; e

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

Esse regulamento também prevê normas relacionadas à prestação de contas por parte das entidades favorecidas, além de fiscalização pelas instâncias de controle legalmente responsáveis.

Também sob esse aspecto, há similitude com o debate travado pela CORTE no julgamento da ADI 5388, em que analisada a regulamentação editadas para disciplinar a destinação de recursos apurados em processos criminais (Resolução 154/2012 do CNJ e Resolução 295/2014 do Conselho da Justiça Federal).

Como afirmei naquele julgamento, aqui também cabe a conclusão de que a Resolução Conjunta 10/2024 caracteriza regular exercício do poder normativo dos órgãos de controle, não se imiscuindo em matéria afeita às atribuições de cada membro do Ministério Público ou às competências de cada órgão jurisdicional, tampouco importando em qualquer violação à matéria submetida à reserva legal.

Cabe, de fato, ao CNJ e ao CNMP supervisionar administrativa e financeiramente os órgãos jurisdicionais, detalhando uma política de gestão de recursos resultantes de condenações em ações coletivas. Com

ADPF 944 MC-REF / DF

isso, há ganho em termos de previsibilidade, transparência e segurança jurídica em relação aos recursos apurados em juízo, o que não ocorreria com um cenário de discricionariedade plena aos atores de cada processo.

Por fim, a medida de descontingenciamento dos recursos do FDD e FAT proposta pelo Ministro Relator, além de contar com precedentes favoráveis da CORTE, a exemplo dos mencionados casos do FUNPEN e questão carcerária (ADPF 347, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015) e do Fundo Clima (ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 4/7/2022), mostra-se medida de efetivação da tutela jurisdicional coletiva e dos direitos sociais protegidos e fomentados pelas ações financiadas pelos referidos fundos.

Em vista do exposto, ACOMPANHO o Ministro Relator e voto pelo REFERENDO PARCIAL da medida cautelar concedida nos presentes autos.

É o voto.

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

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE MENEZES BARBOSA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR
ADV.(A/S)	: FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

DEBATE II

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Permite-me, Presidente? Parabenizo a consideração trazida pelo Ministro Alexandre. Entendo, da leitura que refaço agora da resolução, que, principalmente o art. 1º ou até ela no seu todo, demandará uma reavaliação por parte do CNJ e do CNMP. Apenas trago essa consignação, em função de uma série de aberturas que hoje a resolução traz, que, à luz do dispositivo, demandaria uma revisão. Só essa consignação a fazer.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permitisse, por favor?

Cumprimento Vossa Excelência, os Senhores Ministros, o Procurador-Geral, advogados e advogadas, servidoras e servidores.

Apenas um esclarecimento do Ministro Alexandre, porque, como ficaria na dicção que seria atribuída, a partir do que foi agora posto por

ADPF 944 MC-REF / DF

Vossa Excelência, com aquiescência do Ministro Flávio Dino? Uma excepcionalidade. A definição a ser dada para compensação ou reparação diretamente, Vossa Excelência usou, me parece, do bem objeto do cuidado, que levou à condenação.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES -Diretamente do bem jurídico lesado.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Lesado. Aquela excepcionalidade, por exemplo, do Rio Grande do Sul, ou o outro caso, que foi o de Brumadinho, que também foi aproveitado, também excepcionalmente, e que se dirigiu, basicamente, não ao bem jurídico lesado, mas às pessoas que tinham sido lesadas por aquela circunstância, caberia nessa excepcionalidade? Só para esclarecimento.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A meu ver, sim, porque o bem jurídico lesado, em virtude de uma catástrofe ambiental, foi o meio ambiente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ambiental.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ambiental, exatamente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Pois é, mas porque neste caso, então, nós poderíamos permitir, e estaríamos permitindo, e eu acho que é o correto, que, excepcionalmente, os bens jurídicos lesados aqui atingem os direitos também daquele ambiente, daquele quadro. Não é isso?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Porque ali foi para ajudar, inclusive, as pessoas que estavam em condição de vulnerabilidade absoluta, pelo menos no caso de Brumadinho foi isso, e aí foi utilizado exatamente para que se garantisse essa circunstância de não ficarem esses recursos não podendo ser utilizados, de um lado, e as pessoas em situação de precariedade notória, de outro lado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES -Exatamente,

ADPF 944 MC-REF / DF

porque nessa hipótese, Ministra Cármen...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Então, o bem lesado foi realmente o meio ambiente e os direitos daqueles que viviam naquele ambiente, naquele cenário. É só para entender que não é para reparar ou compensar o dano ambiental, mas os danos e os direitos decorrentes daqueles que se valiam dessa circunstância. Certo?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES -Exatamente.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Se me permitem, Ministro **Alexandre** e Ministra **Cármen**? Tanto no caso do Rio Grande do Sul como no caso de Brumadinho, ou mesmo no anterior, de Mariana...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É que aí Vossa Excelência também atua mais, não é, Ministro Toffoli?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Sim, e, nesses casos todos, evidentemente, ocorre que, ao se atingir o meio ambiente, atinge-se o mundo do trabalho. Muitas pessoas são atingidas em seu emprego, com o fechamento de muitas empresas e de postos de trabalho.

Como nós estamos aqui, no caso concreto, tratando dos fundos de direitos difusos, que abrange essas situações de catástrofes e que atingem, também, situações difusas dos trabalhadores no âmbito da Justiça do Trabalho e do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Penso que seja melhor deixar bem claro, se o Tribunal tender para essa solução. Eu não quero excomungar meu voto, pelo contrário, eu já o ratifiquei ontem, mas gostaria de deixar bem claro que, eventualmente, essa excepcionalidade, se a maioria assim caminhar, é excepcional mesmo e ela tem que ter transparência e supervisão do CNMP e do CNJ, para que isso não seja direcionado para instituições privadas que sabe-se lá onde utilizarão esses recursos – é disso que se trata. Esses recursos que deveriam ao menos amenizar essas situações, no caso específico aqui dos trabalhadores, do amparo ao trabalhador, não devem ser destinados a outros fins senão aqueles que estão objetivados na legislação de regência.

ADPF 944 MC-REF / DF

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Só complementar, Presidente.

Exatamente, Ministro Toffoli. Por isso que é importante o que o Ministro Zanin colocou, excepcionalmente, e como Vossa Excelência já tinha colocado em seu voto ontem, com procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, nos termos da resolução conjunta.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE MENEZES BARBOSA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR
ADV.(A/S)	: FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Presidente, saudando Vossa Excelência, o ilustre representante do Ministério Público, o Doutor Paulo Gonet, nossos decanos, Ministra Cármen Lúcia e os demais integrantes.

Senhor Presidente, observando-se o objeto da ação, o que se verifica é que ela foi proposta sob a alegação de que havia desvio exatamente desses danos coletivos para outros fins. Nós já tratamos disso aqui recentemente, quando analisamos a questão de um programa para tecnologia, em que o dinheiro não ia para esse fundo. Então, esse é um problema recorrente: arrecada-se e não se dirige para o fundo pertinente.

Numa visão mais adstrita ao pedido, a tese do Ministro Dias Toffoli, que foi acompanhada pelo Ministro Cristiano Zanin - se não me falha -, é

ADPF 944 MC-REF / DF

exatamente que, como o dano coletivo é oriundo de uma ação coletiva trabalhista, deveria ir para a área trabalhista, que é, digamos assim, o bem jurídico lesado, no sentido *lato*.

Entretanto, a excepcionalidade e a flexibilidade são compatíveis. Porque, por exemplo, nesse caso agora citado da tragédia em Brumadinho, numa situação excepcional dessas, evidentemente que essa verba decorrente do dano moral coletivo pode ser suprida para esse setor no momento em que se faz necessário.

Então, uma dose de flexibilização, com essa transparência e essa excepcionalidade controlada por órgãos públicos de respeito inequívoco, acho que resolve o problema e se encaixam nessa flexibilização que o Ministro Dino deu.

Então, acho que chegamos a uma boa solução: flexibilização com excepcionalidade combinam; flexibilização com excepcionalidade, controle, transparência e *accountability* combinam.

Então, eu acompanharia essa linha. Eu entendi que o Ministro Zanin admitiu essa excepcionalidade.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

REAJUSTE DE VOTO

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Eu penso que nessa redação construída, e acredito que aceita pelo eminente Relator, estaríamos até na linha do que foi decidido pelo Plenário na ADPF 569, que diz que, em regra, os recursos devem ir para os cofres públicos. Então, aqui, estaremos abrindo uma situação de excepcionalidade que, evidentemente, teria que ser justificada pelo magistrado. Nesses termos, eu reajusto o meu voto para acompanhar o eminente Relator.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro Zanin, para lhe dar mais tranquilidade, eu ainda vou colocar: alternativamente, excepcionalmente, de modo motivado, à luz do art. 93, IX, da Constituição. Para atender e dar segurança.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro Flávio, se me permite – desculpe interromper novamente –, eu sugeriria também que, sempre que for usada a excepcionalidade, isso fosse comunicado aos conselhos nacionais, para eventual acompanhamento.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É uma boa sugestão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Eu, obviamente, não posso falar pelo CNMP, mas o Doutor Paulo Gonet está aqui ao meu lado. Quanto ao CNJ, por certo. Creio que é uma sugestão bastante salutar, na linha da transparência que Vossa Excelência, em muito boa hora, acaba de ressaltar na sessão de hoje.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - E, Presidente - se me permite -, para evitar aquele problema que o Ministro Gilmar levantou ontem também: houve necessidade de a Procuradora-Geral da República ingressar com uma ADPF no Supremo, porque nem ela tinha conhecimento do fato.

ADPF 944 MC-REF / DF

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Presidente, apenas para consignar que eu estou reajustando meu voto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Já consignei. Vossa Excelência já havia falado e eu tomei nota.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

REAJUSTE DE VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu também, Senhor Presidente – desculpe-me, Ministra **Cármen** –,
diante dos debates, reajusto o meu voto para acompanhar o Relator na
nova linha que foi colocada.

Agradeço a atenção.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

VOTO-VOGAL

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA -

Presidente, de forma muito singela, eu tenho um voto muito curto, mas que era na linha exatamente do que tinha sido proposto pelo Ministro Flávio, Relator, apenas com alguma achega neste sentido de garantir a transparência e o controle sobre os encaminhamentos feitos com os recursos.

E, em face dos debates e do reajuste com os acréscimos do Ministro Alexandre e de todos os outros que apresentaram, do Ministro Toffoli também, eu estou votando no mesmo sentido do Ministro-Relator agora no voto reajustado, acompanhando, portanto, na íntegra o voto do Ministro-Relator com os reajustes feitos, Presidente.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Da minha parte também estou acompanhando Sua Excelência o Relator.

Já mentalmente o acompanhava desde a versão original do voto, mas a colegialidade traz uma consequência salutar que é essa construção que se fez a partir dos debates e dos votos proferidos.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA**
ADV.(A/S) : **BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS**
ADV.(A/S) : **FERNANDA DE MENEZES BARBOSA**
ADV.(A/S) : **CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES**
ADV.(A/S) : **FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE VITORINO SILVA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E
DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT**
ADV.(A/S) : **RUDI MEIRA CASSEL**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES
DA REPÚBLICA - ANPR**
ADV.(A/S) : **FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA
JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA**
ADV.(A/S) : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de ADPF movida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) “*contra lesão a preceitos constitucionais que vem sendo perpetrada por decisões judiciais proferidas no âmbito da Justiça do Trabalho, em ações civis públicas, nas quais, ao invés de haver ordem de reversão dos valores das condenações a um Fundo gerido por um Conselho Federal, nos termos do art. 13 da Lei 7.347/1985, outras destinações vêm sendo dadas a esses valores, em desrespeito: (i) ao princípio da separação de poderes (art. 2º e 60 §4º,III, da CF); (ii) ao princípio da legalidade orçamentária; (iii) à competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor a lei orçamentária anual; e (iv) à*

ADPF 944 MC-REF / DF

proibição de criação de fundos sem prévia autorização legislativa.”

Assevera que as condenações monetárias devem reverter para fundos públicos criados por lei ordinária, cujos recursos devem integrar a Lei Orçamentária Anual e ter sua aplicação controlada pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, sendo tratados, portanto, como receitas públicas, tudo em atenção ao art. 13 da Lei n° 7.347/85 e art. 10 da Lei n° 7.998/90, que institui o FAT.

A então relatora do feito, Ministra Rosa Weber, submeteu ao colegiado decisão pela qual não conheceu da ADPF sob os seguintes fundamentos: (i) ilegitimidade ativa da CNI, por ausência de pertinência temática para a questão ventilada, além da existência de potencial conflito de interesses; (ii) por se tratar de controvérsia que diz com o âmbito da legalidade, ensejando ofensa meramente reflexa ao Texto Constitucional; e, ainda, (iii) por se tratar de situação singular, o que não se admite em sede de ADPF. Acompanhei sua Excelência nos termos do voto proferido.

Prevaleceu, contudo, a divergência inaugurada pelo Ministro André Mendonça, que entendeu presente legitimidade da CNI e de potencial ofensa direta à Constituição Federal, eis que o conteúdo do art. 13 da lei 7.347/85 decorre de imposição do modelo constitucionalmente estabelecido para gerenciamento das finanças públicas.

Com a aposentadoria da Ministra Rosa Weber, o Ministro Flávio Dino assumiu a Relatoria e determinou a instrução do feito.

Foram prestadas informações pelos Tribunais Regionais do Trabalho.

O Tribunal Superior do Trabalho prestou informações indicando que

“em pesquisa aos julgados proferidos no âmbito desta Corte superior, constata-se que a questão relacionada à destinação dos valores arbitrados a título de indenização em Ações Civis Públicas não foi enfrentada, até o momento, no âmbito da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais deste Tribunal Superior - órgão uniformizador da jurisprudência das Turmas. No entanto, esta Corte superior firmou o entendimento, à luz do que disposto no artigo 13 da Lei n.º 7.347/85, bem como na Lei n. 7.998/90, de que os valores decorrentes de indenizações a título de danos coletivos, via de

ADPF 944 MC-REF / DF

regra, serão revertidos em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, eis que tais valores devem ser destinados a um fundo especial com destinação social.(...) De outro lado, em casos específicos, há precedentes, no âmbito das Turmas desta Corte superior, que admitem a possibilidade de que tais valores sejam destinados, de ofício, a outra instituição a ser determinada pelo Poder Judiciário, não estando a destinação vinculada, necessariamente, ao pedido do Ministério Público do Trabalho, desde que observadas as características estabelecidas pelo artigo 13 da Lei n.º 7.347/85.”

A AGU se manifestou pela procedência da demanda para se assegurar que as condenações por danos morais coletivos decorrentes de ilícitos de natureza laboral tenham seus recursos direcionados ao FNDD ou ao FAT. Reconheceu, outrossim, que algumas instâncias do poder público têm promovido uma valiosa atuação cooperativa voltada a aperfeiçoar o marco normativo em questão de onde exsurgiu a proposta de criação de um fundo próprio destinado a direitos trabalhistas. Requereu, assim, a abertura de mesa de conciliação junto ao STF para aprofundamento das discussões.

O Ministério Público do Trabalho se manifestou pela improcedência da demanda. Aduziu que os valores das condenações não são verbas públicas, mas particulares voltadas à recomposição de bens lesados, bem como, que em não havendo fundo específico trabalhista, a destinação diversa é compatível com a Lei 7.347/85.

Os autos foram encaminhados ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL. Realizada audiência, não houve acordo.

O Ministro Flávio Dino concedeu em parte a medida cautelar pleiteada em decisão ora submetida a referendo do Plenário.

Em novo memorial, a AGU se manifestou pelo referendo parcial da medida cautelar concedida, referendando-se apenas o item A, subitem I, B e D. Argumentou que “o *contingenciamento* (limitação de empenho e movimentação financeira), assim como a alocação de recursos em Reserva de Contingência Financeira, é um importante instrumento para a gestão

ADPF 944 MC-REF / DF

orçamentária e financeira da União, essencial na busca pelo equilíbrio das contas públicas e pela estabilidade econômica do país”.

A PGR se manifestou pela procedência parcial do pedido com a confirmação da medida cautelar deferida.

Era o que cumpria rememorar.

A decisão cautelar proferida pelo Ministro Flávio Dino delimita o objeto de conhecimento da presente ADPF destacando estar sob análise não apenas o artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública, mas também a Resolução Conjunta nº 10 do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, cuja superveniência, em maio de 2024, trouxe novos contornos à análise do tema.

Argumenta Sua Excelência que o ordenamento jurídico alberga mais de uma opção legítima para a destinação de valores decorrentes de condenações em ações civis públicas, tendo a magistrada ou magistrado do caso concreto o dever de lhes conferir destinação adequada. E, ainda, caso haja opção pela destinação dos recursos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos ou ao FAT, que tais recursos não podem ser contingenciados, por força de sua afetação a uma finalidade específica e indisponível ao administrador.

Com efeito, a Lei nº. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) prevê em seus artigos 11 e 13, o seguinte:

Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente do requerimento do autor. (...)

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

ADPF 944 MC-REF / DF

O microsistema processual da tutela coletiva privilegia solução que assegure a recomposição do bem jurídico violado ou ameaçado. Há primazia, portanto, da adoção de tutela específica ou por equivalência sobre medidas de natureza indenizatória.

Como bem explicam os autores Egon Bockman Moreira, Sergio Cruz Arenhart, Marcella Ferraro e Andreia Cristina Bagatin em seus Comentários à Lei da Ação Civil Pública¹:

“sempre que a recomposição dos bens lesados for possível de ser efetivada por meio da fixação de prestação de fazer, não fazer ou entregar coisa, essa é a medida prevalente. Embora, no mais das vezes, o cumprimento dessas decisões implique a inversão de valores, esse dispêndio está diretamente vinculado ao cumprimento da prestação fixada na própria ACP (ou para dar-lhe cumprimento por ocasião da “execução específica”). Somente quando não se revelar possível a tutela específica (ou o “resultado prático equivalente”) é que haverá a condenação em dinheiro para compensar os danos que, concretamente, não puderam ser parcial ou totalmente recompostos in natura”.

O artigo 13 da Lei 7.347/85 não deve ser visto, portanto, como referência normativa exclusiva. Seu escopo é justamente possibilitar a recomposição do bem jurídico lesado, objetivo primário estabelecido pelo microsistema de tutela coletiva.

A proteção ao trabalhador e ao meio ambiente do trabalho são vetores expressos no texto constitucional que devem balizar a compreensão sobre a adequada tutela jurisdicional voltada a lhes conferir efetividade.

Não há como distanciar o debate acerca da concretização de direitos fundamentais pela via da tutela coletiva da realidade constitucional que o acolhe, realidade esta que agrega complexidades e múltiplas

1 ARENHART, Sergio Cruz, MOREIRA, Egon Bockmann, BAGATIN, Andreia Cristina, FERRARO, Marcella Pereira. Comentários à Lei de Ação Civil Pública. Terceira Edição. Editora RT.

ADPF 944 MC-REF / DF

possibilidades de enfrentar a sempre difícil tarefa de dar vida à Constituição. Efetividade da tutela coletiva significa entregar a quem tem direito exatamente o que de direito.

Uma compreensão que esvazie a possibilidade de os recursos oriundos de condenações em ações coletivas serem efetivamente empregados na reparação dos direitos violados não é compatível com a proteção constitucional conferida ao direito do trabalhador.

Os dispositivos em tela devem ser lidos sob a perspectiva que confira máxima efetividade à proteção que a Constituição Federal atribuiu ao trabalho e à Justiça Social, permitindo-se a aplicação dos recursos na forma propugnada pela decisão cautelar.

As informações colacionadas ao feito pelos *amici curiae* dão conta de que os valores aportados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos têm sido objeto de histórico contingenciamento pela União.

Manter os recursos existentes no Fundo de Defesa dos Direitos Difusos integralmente bloqueados ou destiná-los a finalidades diversas da proteção dos direitos dos trabalhadores significa esvaziar o sentido de sua existência: a reconstituição de direitos que tenham sido lesados.

O contingenciamento do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e sua aplicação em finalidades distintas de programas e projetos que digam com a proteção de direitos dos trabalhadores traduzem obstáculos à plena efetividade de direitos fundamentais.

No tocante à destinação específica dos valores existentes no fundo à proteção dos direitos dos trabalhadores, tanto a lei 9.008/95, que cria na estrutura do Ministério da Justiça o Conselho Federal Gestor, quanto o Decreto nº 1.306/94, que regulamenta o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, estabelecem de forma expressa que a aplicação dos valores arrecadados pelo Fundo deve guardar relação com a natureza da infração ou do dano causado:

Lei 9.008/95

Art. 1º (...)

§ 3º Os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos,

ADPF 944 MC-REF / DF

científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo.

Decreto 1.306/94

Art. 7º Os recursos arrecadados serão distribuídos para a efetivação das medidas dispostas no artigo anterior e suas aplicações deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou de dano causado.

Parágrafo único. Os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado, sempre que tal fato for possível.

Foi no intento de sistematizar diretrizes adequadas à destinação de valores que visem dar concretude às tutela específicas que, em 29/05/2024, foi editada a Resolução Conjunta nº 10 do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público.

A Resolução em questão regula os procedimentos para destinação de bens e valores decorrentes de decisões judiciais ou instrumentos autocompositivos em tutela coletiva, que reconheçam obrigações e imponham prestações de natureza reparatória, e estabelece medidas de transparência, impessoalidade, fiscalização e prestação de contas da sua efetiva aplicação.

Esse ato normativo foi instituído com escopo de se reforçar o compromisso institucional com a integridade e legitimidade do Sistema de Justiça, criando parâmetros objetivos de controle, transparência e fiscalização na destinação desses recursos.

A própria Resolução Conjunta, em seu artigo 3º, reforça a destinação de valores decorrentes de condenação em indenização pecuniária genérica a fundo gerido por Conselho Federal ou Estadual e prevê que a reparação ou compensação pecuniária estabelecida na forma do art. 11 da Lei nº 7.347/85 deverá observar os seguintes critérios: i) ser proporcional à dimensão do dano; ii) beneficiar, preferencialmente, os locais e as comunidades diretamente atingidos pela lesão ou ameaça de lesão; e iii)

ADPF 944 MC-REF / DF

ser aplicada em finalidades que guardem pertinência temática com a natureza do bem jurídico lesado ou ameaçado.

Além disso, são estabelecidas regras para prestação de contas e requisitos para que a destinação de recursos ocorra de forma transparente e auditável.

Esse arcabouço normativo, como bem salientado pelo Excelentíssimo Relator, traz novos contornos jurídicos que não podem ser ignorados no enfrentamento da temática sob a perspectiva da concretização de direitos sociais e tampouco se confunde com as destinações levadas a efeito no âmbito das condenações criminais, que encontram seu fundamento no artigo 91, II do Código Penal.

A adequada proteção aos direitos constitucionais exige que tais dispositivos sejam interpretados de forma a se lhes conferir máxima efetividade, e não como formalidade a ser observada em detrimento de soluções que atendam à sua preservação ou reconstituição.

Por essas razões, acompanho o Excelentíssimo Relator e voto por referendar a medida liminar concedida.

É como voto.

16/10/2025

PLENÁRIO

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

REAJUSTE DE VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES – Senhor Presidente, também em homenagem a essa colegialidade, afasto o ponto de vista que eu trouxe de divergência, apenas ressaltando o meu entendimento pessoal e acompanhando o Relator.

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

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE MENEZES BARBOSA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
ADV.(A/S)	: FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE VITORINO SILVA
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT
ADV.(A/S)	: RUDI MEIRA CASSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR
ADV.(A/S)	: FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO

RESULTADO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Ao Ministro-Relator, Ministro Flávio Dino, a Presidência fez a anotação de todas as nuances a que chegamos. Podemos aqui adotar o seguinte método: ou proclamamos o resultado em termos gerais e, Vossa Excelência, após o intervalo, poderia trazer a formulação específica das teses, para que contemple todas as circunstâncias ou faço a leitura do que tomei nota. Eu preferiria que Vossa Excelência trouxesse.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - E eu prefiro que Vossa Excelência leia, porque eu sei que eu vou concordar. Eu sou presidencialista, Presidente. Esse negócio de parlamentarismo, não. É presidencialismo.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Isso não é só presidencialismo, é chamamento à autoria.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - E tem um

ADPF 944 MC-REF / DF

outro fundo que Vossa Excelência conhece também, mas é mais longínquo.

Alternativamente e excepcionalmente, nos termos do art. tal da Lei da Ação Civil Pública, o magistrado poderá, de modo motivado, nos termos do art. 93, IX, da Constituição... Aí viria o resto.

Foi o que eu registrei na minha memória.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Ministro Flávio, talvez tirar o alternativamente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Ficará só excepcionalmente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Pronto, então, tiremos.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Já concordamos com isso. Vossa Excelência poderia, então, repetir o que ficou em reticências na declaração.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Foi o Ministro Alexandre que sugeriu. É o artigo da lei.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Na verdade, ficaria: as condenações em ações civis públicas...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Esse é o item 2 da tese, não é?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Esse é o a.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Não, esse não mudou.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Esse não mudou.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Na verdade, mudou, porque não ficou só trabalhistas, ficou em geral.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Não, isso não se deliberou.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Vamos fechar

ADPF 944 MC-REF / DF

no trabalhista.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Fiquemos adstritos ao objeto da ação.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - As condenações em ações civis públicas trabalhistas por danos transindividuais devem ser direcionadas para o FDD, Fundo de Direitos Difusos, ou para o FAT, Fundo de Amparo ao Trabalhador. Ou, excepcionalmente, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 CNJ/CNMP, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência, na prestação de contas com o direcionamento dos valores para reparação ou compensação, diretamente relacionados com o bem jurídico lesado.

E aí colocaríamos as duas novas sugestões do Ministro Toffoli e do Ministro Flávio Dino. Poderíamos colocar, com o direcionamento dos valores devidamente motivado...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Ministro, permita-me: "no caso do uso da excepcionalidade, haverá decisão motivada e comunicação ao CNJ e CNMP", que foi a sugestão do Ministro.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Talvez para ficar mais simples, que foi a sugestão do Ministro Fux, "excepcionalmente e de forma motivada", já colocaríamos no início, excepcionalmente e de forma motivada, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta nº 10, devem observar os procedimentos e medidas inclusive de transparência na prestação de contas com o direcionamento dos valores para reparação ou compensação diretamente relacionadas com o bem jurídico lesado.

Nesta hipótese, o magistrado deverá comunicar ao CNJ e ao CNMP.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Magistrado ou membro do Ministério Público.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ou membro do Ministério Público.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Presidente, se

ADPF 944 MC-REF / DF

essa for a compreensão de Vossa Excelência, é a minha também.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Muito bem. Portanto, vamos ver se o denominador comum é este.

Na Medida Cautelar em Referendo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 944, o Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que concedeu, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos do voto do Relator:

a) As condenações em ações civis públicas trabalhistas por danos transindividuais devem ser direcionadas para (1) o FDD, Fundo dos Direitos Difusos, ou para o FAT, Fundo de Amparo ao Trabalhador; ou (2) excepcionalmente, e de forma motivada, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta 10 do CNJ e do CNMP, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive transparência, na prestação de contas com o direcionamento dos valores para reparação ou compensação do bem jurídico lesado. Nessa hipótese, o magistrado ou membro do Ministério Público deverá comunicar ao respectivo Conselho.

Os fundos mencionados devem individualizar com transparência e rastreabilidade os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas ou em acordos, e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção do direito dos trabalhadores. Isso contempla? Portanto, isso ficaria como uma letra "b)".

c) Todos os recursos atualmente existentes no FDD ou no FAT, que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF ou futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo essa decisão efeito *ex tunc*.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Está perfeito, mas me veio a reflexão aqui: nós estamos limitando a FAT e a FDD nas questões trabalhistas, o contingenciamento. Limitaremos o contingenciamento também em outros acordos?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Ministro André, as soluções gerais do mundo virão em seguida.

ADPF 944 MC-REF / DF

Fiquemos nessa, por ora, se Vossa Excelência me permitir a especificidade cirúrgica, até porque a pergunta de Vossa Excelência à questão é pertinentíssima, e não sei se não teríamos que reabrir o debate para enfrentá-la.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - A solução definitiva e total se chama Reino de Deus. É, nós concordamos com isso.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Não, acho que não, porque...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Não? Vossa Excelência não crê?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Não, é que está no nosso plano dos homens resolver muitas das coisas.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Eis outra divergência aqui.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - E essa é mais profunda ainda.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Nessas questões de destinação de recursos, acho que cabe a nós, não a Deus.

Por isso a pergunta, porque, ainda que estejamos fazendo isso em relação às questões trabalhistas, assim como o CNJ e o CNMP vão ter que readequar os seus normativos, ainda que limitados, na questão do contingenciamento, a essas questões, seria também de bom-tom que as autoridades federais não mais contingenciassem esses recursos.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permite-me, Ministro André? Eu concordo plenamente com o Ministro André, até porque se nós não colocarmos que a impossibilidade de contingenciamento é do fundo como um todo, amanhã já vai ter uma ADPF em relação à ação civil pública. Porque não contingenciar só a parte trabalhista - é a parte ambiental, cultural -, ou se descontingencia tudo...

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É claro que eu concordo integralmente com o descontingenciamento. Aliás, a

ADPF 944 MC-REF / DF

jurisprudência vai nessa direção. Apenas eu faço uma ponderação, no sentido de, por enquanto, nós deixarmos isso a critério do CNJ e do CNMP, por conta do objeto da ação. É uma limitação mais processual, porque o debate e o contraditório específico foi trabalhista. Apenas isso. Embora eu concorde com o Ministro André e com o Ministro Alexandre, creio que nós remeteríamos isso à apreciação dos conselhos, por enquanto.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Estamos em sede cautelar ainda.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Eu creio que poderíamos, guardando esta preocupação, como estamos na cautelar, como bem lembra agora o Ministro Alexandre Moraes, nada obstante todos reconheçamos a pertinentíssima questão suscitada pelo Ministro André. Portanto, a leitura que eu fiz creio que não há necessidade de repetir.

Pois não, Ministro Cristiano?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Presidente, apenas não percebi se constou a sugestão do Ministro Toffoli de comunicação ao CNJ.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Constou, Ministro.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Eu li.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Perfeito. Agradeço a Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (PRESIDENTE) - Portanto, esta é a proclamação do resultado deste julgamento.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 944

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : BIANCA LOUISE DE FREITAS LIMA PERIUS (69770/DF)

ADV.(A/S) : FERNANDA DE MENEZES BARBOSA (25516/DF)

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ)

ADV.(A/S) : FABIOLA PASINI RIBEIRO DE OLIVEIRA (29740/DF)

ADV.(A/S) : ALEXANDRE VITORINO SILVA (15774/DF)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO - ANPT

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (80987/BA, 55641-A/CE, 22256/DF, 38605/ES, 165498/MG, 66451/PE, 170271/RJ, 49862A/RS, 421811/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA - ANPR

ADV.(A/S) : FELIPE DE OLIVEIRA MESQUITA (34673/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO)

Decisão: Após o voto do Ministro Flávio Dino (Relator), que referendava a decisão que concedeu, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: "As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*; Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o

Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho”, o processo foi destacado pelo Ministro Dias Toffoli. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; e, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2024 a 13.9.2024.

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pela requerente, a Dra. Fernanda de Menezes Barbosa; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Ana Luiza Kubiça Pavão Espindola, Advogada da União; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho - ANPT, o Dr. Rudi Meira Cassel; pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR, o Dr. Felipe de Oliveira Mesquita; e, pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Ausentes, ocasionalmente, os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Cármen Lúcia e Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin (Vice-Presidente). Plenário, 12.3.2025.

Decisão: Após o voto do Ministro Flávio Dino (Relator), que propunha o referendo da liminar, menos no tocante ao trecho “*Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho*”, ora suprimido da liminar; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que divergia parcialmente do Relator, propondo o referendo parcial da medida cautelar para determinar o seguinte: “As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para o FDD (Fundo dos Direitos Difusos), ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), devendo observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes,

não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*", pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 2.4.2025.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que acompanhava o Ministro Flávio Dino (Relator), o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 15.10.2025.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que concedeu, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Excepcionalmente e de forma motivada, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, com o direcionamento dos valores para reparação ou compensação diretamente relacionadas com o bem jurídico lesado. Nesta hipótese, o magistrado ou o membro do Ministério Público deverá comunicar o Conselho Nacional de Justiça ou o Conselho Nacional do Ministério Público, conforme o caso; B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito *ex tunc*. Tudo nos termos do voto do Ministro Flávio Dino (Relator). O Ministro Nunes Marques acompanhou o Relator com ressalvas. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 16.10.2025.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Luís Roberto

Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário