



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

ACÓRDÃO
(8ª Turma)
GMSPM/npr

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. Mero inconformismo com o teor da decisão embargada, sem comprovação de omissão, contradição, obscuridade ou manifesto equívoco no exame dos pressupostos extrínsecos do recurso, não é compatível com a natureza dos embargos declaratórios.
Embargos de declaração rejeitados.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração em Recurso de Revista nº **TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302**, em que é Embargante **MUNICÍPIO DE GUARUJÁ** e Embargado **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO**.

O réu opõe embargos de declaração contra acórdão de fls. 685/697.

É o relatório.

VOTO

1 - CONHECIMENTO

Conheço dos embargos de declaração, pois foram preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade.

2 - MÉRITO

O embargante alega que o acórdão foi proferido em descompasso com o objeto do recurso. Reitera suas alegações de incompetência



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

absoluta da Justiça do Trabalho para julgamento da controvérsia, de ilegitimidade e de falta de interesse processual do Ministério Público. Sustenta, ainda, ter havido omissão em relação aos dispositivos da Constituição que estão relacionados à separação de poderes e às regras do orçamento público, em relação quanto às iniciativas adotadas ao Município no plano de combate ao trabalho infantil e em relação ao art. 5º, incisos V e X, da Constituição Federal. Aduz ser necessária a análise de um documento novo, o orçamento municipal para 2024.

Ao exame.

Não se verifica omissão na decisão embargada, tendo em vista que ficou registrado que:

"Ressalte-se, preliminarmente, que não se discute a questão da competência, na medida em que não houve impugnação, no aspecto, do acórdão do regional que a manteve.

A lide versa sobre o pleito do Ministério Público do Trabalho formulado em ação Civil Pública, em face do Município de Guarujá, ante a alegação de constatação de omissão do referido Município diante das graves violações aos direitos da criança e do adolescente ocorridos em suas praias, consubstanciado pelo trabalho irregular de menores na orla marítima do Município em atividades tais como: trabalho pesado sob sol intenso; em barracas de praia e carrinhos ambulantes; em locais que comercializam bebida alcoólica; em situação de vulnerabilidade para fins de exploração sexual; portanto, em atividades que colocam em risco, inclusive, a integridade física de tais crianças/adolescentes. Busca o autor o cumprimento das obrigações de fazer constantes nos itens "a" a "g" da inicial, consubstanciadas em destinação de orçamento voltado a políticas públicas que visam, em síntese, erradicar o trabalho infantil, sob pena de multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por obrigação descumprida, reversíveis ao Fundo da Criança e do Adolescente Municipal, além de uma indenização no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) pela prática de danos extrapatrimoniais à coletividade, tendo em vista que o reclamado teria se negado a firmar Termo de Compromisso com o MPT, a fim de coibir a prática do trabalho infantil no âmbito da sua municipalidade.

O Regional manteve a improcedência do pedido, ao fundamento de que as pretensões configuram violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes (art. 2º, da CF), na medida em que o art. 227 da Constituição Federal é norma de conteúdo programático, não cabendo à Justiça do Trabalho forçar o Poder Executivo a destinar orçamento e implementar ações no combate ao trabalho infantil. Diante disso, também não seria devida a indenização por danos extrapatrimoniais coletivos.



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

A Declaração Internacional dos Direitos da Criança das Nações Unidas (adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20/11/90), dispõe no seu princípio 9º que *"a criança gozará de proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração. Não será jamais objeto de tráfico, sob qualquer forma. Não será permitido à criança empregar-se antes da idade mínima conveniente; de nenhuma forma será levada a ou ser-lhe-á permitido empenhar-se em qualquer ocupação ou emprego que lhe prejudique à saúde ou à educação ou que interfira em seu desenvolvimento físico, mental ou moral."* (sem grifo no original)

Por sua vez, o art. 32 da Convenção sobre os direitos da criança, (ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto 99.710/90), prevê que *"os Estados -partes reconhecem o direito da criança de estar protegida contra a exploração econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa ser perigoso ou interferir em sua educação, ou seja, nocivo para a saúde ou para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral ou social."*

A Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, 1969), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 678/1992, no seu art. 19 prevê que *"toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado"*. (sem grifo no original)

Destaco o acórdão da SBDI-1 desta Corte, proferido no E-RR - 24325-63.2014.5.24.0096 , Relator Min. Augusto César Leite de Carvalho, SBDI-1, DEJT 03/12/2021, onde se reconheceu a competência desta justiça especializada para determinar a implementação de políticas públicas de erradicação do trabalho infantil e profissionalização dos adolescentes. O Min. Relator salientou que a Corte Interamericana de Direitos Humanos quando julgou o caso envolvendo crianças de cuja tutela o poder público havia negligenciado, no caso Villagran Morales vs. Guatemala, *"transcreveu os dispositivos pertinentes da Convenção sobre Direitos das Crianças e assentou então, emblematicamente, que tais normas 'permitem precisar, em variadas direções, os alcances das 'medidas de proteção' a que alude o art. 19 da Convenção Americana. Entre elas merecem ser destacadas as referentes à não discriminação, à assistência especial às crianças privadas do meio familiar, à garantia de sobrevivência e desenvolvimento da criança, ao direito a um nível de vida adequado e à reinserção social de toda criança vítima de abandono ou exploração'*. E enfatizou que *"O mais relevante é que, apreciando o mencionado caso de crianças desprovidas de cuidados pelas entidades estatais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao parametrizar o dever de diligência (due diligence) estatuído nos artigos 1.1 e 2 da CADH, vem de enfatizar que 'é um princípio básico da responsabilidade internacional do Estado, endossado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, que todo Estado é internacionalmente responsável por todo e qualquer ato ou omissão de quaisquer de seus poderes ou órgão em violação de direitos internacionalmente consagrados' (§220), cabendo à Corte IDH inclusive sindicat a atuação dos órgãos judiciais internos para verificar*



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

se a violação de direitos humanos se deu pela ação ou omissão destes (§222).” (sem grifo no original).

A Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 3.597/2000, revogado pelo Decreto nº 10.088/2019, que Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil), dispõe sobre as piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para a sua eliminação, determina em seus arts. 1º e 62, respectivamente, a adoção de *"medidas imediatas e eficazes para assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, em caráter de urgência"*, e a elaboração de *"programas de ação para eliminar, como medida prioritária, as piores formas de trabalho infantil"*. Necessário destacar que dentre o rol das normas-princípio fundamentais da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho inseriu-se a abolição do trabalho infantil como a 3ª categoria, sendo as Convenções nºs 138 e 182 da OIT *core obligations* (convenções fundamentais). Ou seja, os Estados-parte assumem o compromisso de respeitar, promover e concretizar seus princípios, tenham ou não ratificado as Convenções relevantes. Ressalte-se ainda o status de supralegalidade das referidas Convenções, uma vez que tratam sobre direitos humanos das crianças e adolescentes.

A Constituição Federal de 1988 foi expressa ao atribuir à família, a sociedade e ao Estado o dever de *"assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão"*. (art. 227, caput, CF).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) que veio dar efetividade à normatividade constitucional sobre a proteção à criança e aos adolescentes, no seu art. 3º, assegura às crianças e aos adolescentes, como seres em desenvolvimento, além de todos os direitos humanos inerentes à pessoa, o direito à proteção integral, cujo fundamento se baseia na prioridade absoluta. E o art. 4º, também atribui à família, a comunidade, a sociedade em geral e ao poder público o dever da efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes.

O referido Estatuto no seu art. 86 estatui que *"A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente farse-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."* E no seu art. 87 prevê ser linha de ação da política de atendimento, entre outros, a promoção de *"políticas sociais básicas"*.



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

Os arts. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, 405 da CLT e 67 do Estatuto da Criança e do Adolescente preveem idade mínima para o labor da criança e do adolescente e vedam expressamente o labor noturno, perigoso e insalubre. A Convenção 138 da OIT (ratificada por meio do Decreto nº 4.134/2002 e revogado pelo Decreto nº 10.088/2019, que Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil), no seu art. 1º determina a todo país-membro a promoção de uma política nacional que assegure a efetiva abolição do trabalho infantil e leve, progressivamente, a idade mínima de admissão a emprego ou trabalho em um nível adequado ao pleno desenvolvimento físico e mental do jovem.

Depreende-se do arcabouço jurídico nacional e a normatividade internacional, a adoção da doutrina internacional da “proteção integral” das crianças e dos adolescentes que tem como corolário o direito constitucional à saúde, educação e profissionalização, como forma de garantir o crescimento saudável e seguro, na qual todas as políticas públicas devem ser voltadas ao amparo, assistência e inclusão social destas crianças e adolescentes devendo ser considerada sua condição peculiar de “pessoa em desenvolvimento”.

O direito ao não trabalho antes da idade permitida e à profissionalização constituem-se como direitos inalienáveis das crianças e adolescentes, por força dos quais decorre o dever jurídico inafastável imposto aos entes federados de todas as categorias (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal), para sua justa implementação e realização, por meio de políticas públicas eficazes que permitam a concretização desses direitos.

Esses direitos sociais conquistados com o advento da Constituição de 1988 dependem muitas vezes da implementação de medidas para sua efetivação, tais como as que ora se requer, não podendo ser objeto de retrocesso social pela sua não implementação. É o chamado “efeito cliquet”, termo agregado ao mundo jurídico pelo Conselho Constitucional francês, no sentido da impossibilidade de retorno, ou seja, da proibição do retrocesso. Isso significa que alcançado determinado nível de garantia dos direitos fundamentais, não é possível pura e simplesmente revogá-lo, sob pena de invalidação dos elementos mais essenciais à concretização da dignidade humana. A omissão do Estado na adoção de políticas públicas para implementação dos mesmos acaba por equiparar-se à sua revogação.

Além disso, a Agenda 2030 da ONU dispõe sobre as medidas que devem ser implementadas pelos Estados-membros para o desenvolvimento sustentável global, tendo o Brasil firmado o compromisso de: “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos” (ODS 8) e “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (ODS 4). ,



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

Dentre um dos objetivos de desenvolvimento sustentável nº 8, encontra-se no subitem 8.7 o dever de:

8.7 Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e **assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil**, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, **e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas.**

Embora a Agenda 2030 seja destituída do caráter cogente, pois caracterizada como *soft law*, o fato é que o Brasil assumiu o compromisso perante a comunidade internacional de erradicar o trabalho infantil até 2025. Aliás, a progressividade dos direitos sociais e a proibição do trabalho infantil, com a proteção das crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social, também emergem como normas firmadas pelo Brasil no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), *in verbis*:

Artigo 2º

§1. Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, **progressivamente**, por todos os meios apropriados, **o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.**

(...)

Artigo 10º Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem que:

3. **Deve-se adotar medidas especiais de proteção e assistência em prol de todas as crianças e adolescentes**, sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição. **Deve-se proteger as crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social.** O emprego de crianças e adolescentes, em trabalho que lhes seja nocivo à moral e à saúde, ou que lhes faça correr perigo de vida, ou ainda que lhes venha prejudicar o desenvolvimento normal, será punido por lei. **Os Estados devem também estabelecer limites de idade, sob os quais fique proibido e punido por lei o emprego assalariado da mão-de-obra infantil.**

Para coibir a prática do trabalho infantil, tão corriqueiro em países emergentes, além da necessária profissionalização dos adolescentes e jovens, é imprescindível o acesso das crianças e adolescentes a todos os níveis de



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

educação, proporcionando uma vivência digna a sua família, a fim de que o trabalho das crianças e adolescentes não se torne a única maneira de garantir renda e sustento àquele núcleo familiar.

A realização de políticas públicas efetivas no sentido de diminuir a evasão escolar, incentivar a matrícula e manutenção das crianças nas escolas é medida que deve ser tomada pelos Estados-membros da ONU, como parte de um programa que, além da educação, proporcionará trabalho decente para presentes e futuras gerações, reduzindo o ciclo de miséria e a revitimização, até porque estatisticamente verificado que àqueles submetidos ao trabalho infantil têm maior probabilidade de permanecer na zona de pobreza, na marginalização e no subemprego.

Logo, a eliminação do trabalho infantil é questão social que perpassa pela elevação dos níveis de educação e aprendizagem, sendo que tal preocupação não se restringe ao território brasileiro, mas afeta e mobiliza a ONU e todos os líderes mundiais, resultando em pactos internacionais firmados, como por exemplo, a Declaração de Incheon e a Agenda de Ação de Adis Abeba, que somados à Agenda 2030, demonstram a preocupação global com a educação, o trabalho decente e a eliminação progressiva do trabalho infantil.

Ora, o objetivo mundial de eliminar o trabalho infantil resulta de estudos científicos e sociais que demonstram a ausência de desenvolvimento completo das crianças e adolescentes, colocando-os em situação de hipervulnerabilidade, quer pela dificuldade de compreender as consequências dos seus atos e decisões tomadas nessa fase da vida, quer pelas mudanças físicas, hormonais e emocionais resultantes da puberdade. Logo, na infância e adolescência há vulnerabilidade física, moral, psicológica e cultural.

E nem se argumente no sentido de que não cabe aos Municípios organizar, manter e executar a fiscalização do trabalho (art. 21, XXIV), tampouco legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, do CLT), na medida em que o autor apenas postula medidas a serem adotadas pelo Município, a fim dar efetividade à norma constitucional de proteção ao menor e ao adolescente, por meio de políticas públicas que inibam o trabalho nas situações descritas, buscando a inserção desses menores em programas que valorizem o aprendizado. Tal competência material decorre ainda da municipalização do atendimento, prevista no art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

Ademais, **não se trata de ferir o princípio da limitação dos poderes**, tal como entendeu o Regional, ao fundamento de que não cabe ao Poder Judiciário estabelecer como o Município deve dispor do seu orçamento e organizar sua ação governamental. Isso porque o Poder Judiciário detém competência para, em situações excepcionais determinar a implantação de políticas públicas, com vistas a assegurar a concretização de direito fundamental essencial, sem que isso implique violação ao princípio da separação dos poderes.



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

Até mesmo porque as políticas públicas não se tratam de simples programas governamentais, mas de ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos previstos na Constituição Federal e em outras leis, donde advém a sua responsabilidade de observância, residindo a sua discricionariedade em matéria de políticas públicas, apenas nos limites das prioridades constitucionais.

Em verdade, ao Legislativo e Executivo cabem à criação e execução das políticas públicas voltadas ao cumprimento do mandamento constitucional (macrojustiça), mas diante de sua inércia, cabe ao Judiciário efetivar as medidas por meio do que se convencionou chamar na doutrina de microjustiça.

O Supremo Tribunal Federal já tratou da possibilidade de controle judicial das políticas públicas e concluiu pela inexistência de ofensa à tripartição dos poderes, em situações como a dos autos.

Confira-se os precedentes:

(...)

Em outra decisão do Supremo Tribunal Federal, referente a políticas públicas, o Plenário da Corte, na ADPF 708/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, DJE 28/9/20200, fixou a tese de que *"O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF)."*

Confira-se a ementa:

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS VOLTADOS À MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO A COMPROMISSOS INTERNACIONAIS .

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Pede-se: (i) a retomada do funcionamento do Fundo; (ii) a decretação do dever da União de alocação de tais recursos e a determinação de que se abstenha de novas omissões; (iii) a vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável.

2. Os documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União, durante os anos de 2019 e 2020. Demonstram



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

que a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo, até que fosse possível alterar a constituição do Comitê Gestor do Fundo, de modo a controlar as informações e decisões pertinentes à alocação de seus recursos. A medida se insere em quadro mais amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou de redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura. Tais providências já foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em reiteradas decisões. Nesse sentido: ADI 6121, Rel. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados); ADPF 622, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (sobre alteração do funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA); ADPF 623-MC, Rel.^a Min.^a Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA); ADPF 651, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FMNA).

3. O funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Executivo, após a propositura da presente ação, liberando-se: (i) a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES; e (ii) parte dos recursos não reembolsáveis, para o Projeto Lixão Zero, do governo de Rondônia. Parcela remanescente dos recursos não reembolsáveis foi mantida retida, por contingenciamento alegadamente determinado pelo Ministério da Economia.

4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF).

5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000 (LRF). Precedente: ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio.



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

6. Pedido julgado procedente para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.

7. Tese: O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF).

No julgamento do ARE 639337, 2ª T., Rel. Min. Celso de Mello, DJE 15/9/2011, que versa sobre a obrigatoriedade de o Município de São Paulo matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, a Corte Suprema entendeu pela legitimidade constitucional da intervenção do Poder Judiciário em caso de omissão estatal na *implementação* de *políticas públicas* previstas na Constituição Federal, concluindo pela inocorrência de transgressão ao postulado da separação de poderes.

No referido julgamento o STF ressaltou que *“O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional.”* E no que se refere a escassez dos recursos públicos destinados às políticas públicas, a Corte ressaltou que essa dificuldade faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando situações que impõem ao Estado o encargo de superá-las mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face da insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras *“escolhas trágicas”*, cujo parâmetro de decisão deve ser fundado na dignidade da pessoa humana, que deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Salieta que a **“cláusula da reserva do possível”** não pode ser invocada pelo Poder Público com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição, pois encontra insuperável limitação na garantia constitucional



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

do mínimo existencial, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III) e compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.

Confira-se a ementa:

(...)

O STJ, em recente decisão proferida no Resp 1.623.873-SE, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Turma, DJE 28/4/2022, decidiu que o Poder judiciário pode determinar, ante injustificável inércia estatal, que o Poder Executivo adote medidas necessárias à concretização de direitos constitucionais dos indígenas, salientando que *“Não procede o argumento de ingerência indevida do Poder Judiciário nas diretrizes de políticas públicas, notadamente quando se cuida de reconhecer a omissão estatal na adoção de providências específicas (arts. 26 e 27 da Lei n. 6.001/1973) para a concretização de direitos constitucionais dos indígenas (art. 231 da CF/88)”*.

Confira-se:

(...)

Não se desconhece a recente tese de Repercussão Geral firmada pelo STF no RE 684612 (DJE 7/8/2023), por ocasião do julgamento do Tema 698, em que ficou fixado que:

“1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;

3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”.

No entanto, o caso dos autos não trata apenas da determinação de políticas públicas em prol da concretização de direitos fundamentais, mas sim da constatação e declaração de que o Brasil experimenta um problema estrutural, uma fissura em seu tecido social, decorrente da pobreza e da



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

extrema desigualdade que refletem e naturalizam o trabalho infantil como se fosse algo bom, necessário à formação profissional e do caráter dos jovens, quando em verdade, representa um estado de inconstitucionalidade flagrante, ou, nos dizeres do Supremo Tribunal Federal, um estado de coisas inconstitucionais, que avilta nossa sociedade.

Logo, a atuação do judiciário para determinar a implementação de políticas públicas afetas aos entes federados, quando omissos, não implica em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

E como bem ressaltado pelo Ministro Celso de Mello no julgamento do RE 1101106 AGR / DF, 2ª Turma, DJT 9/8/2018, quando discorre sobre a primazia reconhecida aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade do administrador, ensina que:

“(…) a ineficiência administrativa, o descaso governamental com direitos básicos do cidadão, a incapacidade de gerir os recursos públicos, a incompetência na adequada implementação da programação orçamentária em tema de educação pública, a falta de visão política na justa percepção, pelo administrador, do enorme significado social de que se reveste a educação infantil, **a inoperância funcional dos gestores públicos na concretização das imposições constitucionais estabelecidas em favor das pessoas carentes não podem nem devem representar obstáculos à execução, pelo Poder Público, (...)**, que traduz e impõe, ao Estado, um dever inafastável, sob pena de a ilegitimidade dessa inaceitável omissão governamental importar em grave vulneração a um direito fundamental da cidadania e que é, no contexto que ora se examina, o direito à educação, cuja amplitude conceitual abrange, na globalidade de seu alcance, o fornecimento de creches públicas e de ensino pré-primário “às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV, na redação dada pela EC nº 53/2006)”. (sem grifo no original)

Assim, embora se reconheça a complexidade da medida intentada, convém a esta Justiça do Trabalho, que é a **Justiça Social no Brasil**, enfrentar as questões judicializadas referentes à exploração do trabalho humano (no sentido de formas de utilização e tratamento), sobretudo porque, no caso, estão inseridas no âmbito da proteção constitucional.

Dessa forma, a decisão do Regional que deixou de determinar ao ente público a implementação das políticas públicas destinadas à erradicação do trabalho infantil viola o art. 227 da Constituição Federal.

CONHEÇO do recurso de revista por violação do art. 227 da Constituição Federal.



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

2.1 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. DESTINAÇÃO DE ORÇAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR PARTE DO MUNICÍPIO. OMISSÃO ESTATAL. LEGITIMIDADE DO JUDICIÁRIO PARA DETERMINAR A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS VISANDO A GARANTIA DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS. INDENIZAÇÃO POR DANOS EXTRAPATRIMONIAIS COLETIVOS

Conhecido o recurso de revista por violação do art. 227 da Constituição Federal, dou-lhe **parcial provimento** para:

a) reconhecer o estado de desconformidade do Município de Guarujá, estrutural e institucionalizado, em relação ao trabalho infantil em suas praias;

b) determinar, na forma dos arts. 139, IV e 497 do CPC c/c art. 3º da Lei 7.347/85, como medidas mandamentais, que o Município de Guarujá:

b.1) realize dotação inicial de 1,5 % do seu orçamento na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) para o próximo exercício financeiro e, progressivamente 2,5% de dotação orçamentária no exercício seguinte, para que no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, após a primeira dotação, implemente políticas públicas específicas, com o intuito de impedir o trabalho infantil na sua orla marítima;

b.2) identifique, no prazo de 90 dias, as crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, bem como os locais de maior incidência desse tipo de trabalho;

b.3) realize, no prazo de 90 dias, campanhas periódicas de conscientização da população em geral para combate e desestímulo ao trabalho infantil;

b.4) priorize, no prazo de 180 dias, a educação e a formação profissional dessas crianças e adolescentes, mediante o oferecimento de cursos profissionalizantes;

b.5) crie uma política contínua de fiscalização e identificação dessas crianças e adolescentes com encaminhamento e acompanhamento a serem definidos no plano de trabalho, que deverá ser definido pelo Município em conjunto com o Ministério Público do Trabalho e participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e apoio do Ministério Público Estadual, apresentado ao juízo *a quo* no prazo de 120 dias, e que inclua dentre seus objetivos: matrícula escolar dos infantes, oferecimento de cursos de qualificação profissional aos adolescentes, aos pais e responsáveis para fins de reinserção destes últimos no mercado de trabalho, acompanhamento e cadastro das famílias em programas governamentais de assistência social, quando preenchidos os requisitos, dentre outras medidas que forem necessárias.

As condutas deverão ser comprovadas, nos prazos alusivos, perante o juízo de 1ª instância, sob pena de multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), reversíveis ao Fundo da Criança e do Adolescente Municipal.



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

No que se refere à indenização por danos extrapatrimoniais coletivos, a falta da implementação das políticas públicas afeta a todos os cidadãos, de todas as escolaridades, independente de sexo, raça, religião ou nível social e não somente aos que, num primeiro momento seriam beneficiados com a medida. A omissão do ente público em implementá-las gera um dano a toda a coletividade, passível de indenização pelos danos extrapatrimoniais coletivos. Logo, a lesão é macro e afeta direitos de toda sociedade.

Cabe ao Estado adotar em território Americano, nos termos do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), entre outras medidas, conduta prestacional de direitos sociais, devendo ativar-se, independentemente de provocação, para concretizar os direitos previstos nos arts. 6º e 227 da Constituição Federal. Desatenção de tão graves violações não pode gerar a impassividade da sociedade. É preciso estabelecer sanção para o descumprimento. Diga-se de passagem, que não estamos aqui nos referindo a práticas, procedimentos e ações que representem custo extraordinário. Estamos falando de valores econômicos e ações sociais direcionadas às pessoas que são o futuro do Município, capazes de positivamente transformá-lo em um ambiente melhor e mais solidário e por que não mais seguro e economicamente ainda mais viável.

Com estes fundamentos, entendo devido o pagamento de indenização por danos morais coletivos.

c) Assim, condeno o Município ao pagamento de indenização por danos extrapatrimoniais coletivos, ora arbitrados em R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), acrescidos de juros e correção monetária, na forma da lei, a ser revertido ao Fundo da Criança e do Adolescente Municipal (FIA)."

Cumpram-se, portanto, os requisitos para a concessão dos embargos de declaração, visando sanar o vício existente na decisão, visando ao aprimoramento do julgado. Não se prestam, portanto, à rediscussão de questões devidamente examinadas no acórdão embargado ou à impugnação à fundamentação dali constante.

José Frederico Marques afirma que há omissão quando o acórdão deixa de pronunciar-se sobre questão concernente ao litígio, que deveria ser decidida (Manual de Direito Processual Civil. 1ª edição. Campinas: Bookseller, 1997, vol. III, p. 191/2). Não é o que ocorre no caso dos autos, pois a matéria devolvida à apreciação do juízo foi devidamente analisada.

Constata-se, portanto, que a irresignação do embargante não tem respaldo nas hipóteses dos arts. 1.022 do CPC e 897-A da CLT, visto que não ficou configurada a existência de nenhum vício a justificar a oposição da presente medida, mas, apenas, o inconformismo da parte com a conclusão do julgado, contrária a seu



PROCESSO Nº TST-ED-RR-959-34.2015.5.02.0302

interesse, levando-a a lançar mão dos embargos declaratórios para fim diverso a que se destinam.

Rejeito os embargos de declaração.

ISTO POSTO

ACORDAM os Ministros da Oitava Turma do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade, rejeitar os embargos de declaração.

Brasília, 5 de junho de 2024.

Firmado por assinatura digital (MP 2.200-2/2001)

SERGIO PINTO MARTINS
Ministro Relator