



Poder Judiciário
Justiça do Trabalho
Tribunal Superior do Trabalho

PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE GUARUJÁ

Relator : Ministro Alexandre Agra Belmonte

Tema: 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.

GMCB/jco

JUSTIFICATIVA DE VOTO VENCIDO

Na sessão do dia 12.12.2023, o Relator, e. Ministro Alexandre Agra Belmonte, votou no sentido de conhecer do recurso de revista por violação do artigo 227 da Constituição Federal e, no mérito, dar-lhe parcial provimento. A ementa do seu voto foi redigida nos seguintes termos:

RECURSO DE REVISTA. ACÓRDÃO DO REGIONAL PROFERIDO NA VIGÊNCIA DA LEI 13.015/2014 E ANTERIORMENTE À LEI 13.467/2017. 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.

1 - 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



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

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.

2 - 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.

3 - Do arcabouço jurídico nacional e da normatividade internacional, extrai-se 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 a 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



PROC. N° TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

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.

4 – Outrossim, a Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho dispõe sobre as piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para a sua eliminação, determinando 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.

5 – Na mesma toada, 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). Dentre um dos objetivos de desenvolvimento sustentável nº 8, encontra-se no subitem 8.7 o dever de “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**



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

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, arts. 2º e 10º).

6 - 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.

7 - 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 infante e ao adolescente, por meio de políticas públicas que inibam o trabalho nas situações descritas, buscando sua inserção 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. 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



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

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 a 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. Precedentes.

8- 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. 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 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.

9 - No julgamento do ARE 639337, 2ª T., Rel. Min. Celso de Mello, DJE 15/9/2011, a Corte enfatizou o 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



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

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. Salienta 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 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.

10 - A atuação do Poder judiciário para determinar a implementação de políticas públicas afetas aos entes federados, quando omissos, não implica 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,(.)”.

11 - 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



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

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

12 - A falta de 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. Cabe ao Estado adotar em território Americano, nos termos do Pacto de São José da Costa Rica, 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.

Recurso de revista conhecido por violação do art. 227 da Constituição Federal e parcialmente provido.

Pois bem.

Cuidam os autos de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho, em que postula a condenação do Município de Guarujá em obrigações de fazer, destinadas a garantir o efetivo combate ao trabalho infantil, além da sua condenação por dano moral coletivo.

O d. Julgador de 1º grau reconheceu a competência desta Justiça Especializada para processar e julgar o feito e decidiu pela improcedência dos pedidos formulados pelo Parquet.

O egrégio Tribunal Regional manteve o julgamento de improcedência, sob o fundamento de que o Poder Judiciário não poderia forçar o ente público a destinar parcela do seu orçamento na implementação de ações direcionadas ao combate do trabalho infantil,



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação dos Poderes.

Eis o teor do v. acórdão regional ora recorrido:

"... Ora, como bem decidiu o MM. Juízo sentenciante, não pode o Poder Judiciário interferir no Poder Executivo, a fim de forçá-lo a destinar orçamento e implementar ações no combate do trabalho infantil, para tornar efetivo o disposto no artigo 227 da CF/88, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes.

E, ainda que se entenda competente a Justiça do Trabalho para julgar ações vinculadas a presente matéria (trabalho infantil), conforme, inclusive, já se manifestou o C. TST, a análise da questão deve ser feita de acordo com uma interpretação sistemática da CF/88, em especial o princípio da separação dos poderes e a observância de que o artigo 227 da CF/88 consiste em norma de conteúdo programático.

Nessa linha, bem referiu a r. sentença (fls.294):

'Isto, porém, não significa que normas constitucionais de conteúdo nitidamente programático sejam invocadas para impor comportamentos comissivos substituindo o Judiciário ao legislador ou ao Executivo.

É claro que toda norma constitucional tem eficácia. Isto, porém, não significa que em nome de uma eficácia de uma norma constitucional de claro viés programático, possa o Judiciário se substituir ao Executivo ou a Legislativo e passe a dispor sobre aplicação do dinheiro público, sem que existam parâmetros legislativos para isto, passe a inferir de normas claramente principiológicas fundamento para imposição de comportamentos comissivos ao Estado ou que passe o Judiciário a substituir o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador pelo seu.

(...).

Não parece a este juiz que se possa diante da constatação de violação de direitos trabalhistas de crianças e adolescentes por particulares caiba ao Judiciário impor pagamento de indenização ao município e muito menos disponha como o município deva dispor o seu orçamento ou como deva organizar e operacionalizar sua ação governamental para colaborar, na sua esfera de governo, com o esforço que é de toda a sociedade e de todas as esferas de governo de priorizar ações voltadas à proteção da criança e adolescente, pois a pretensão do Parquet busca uma ação positiva do Judiciário estabelecendo um comportamento comissivo ao Município que a lei não prevê.

(...).



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

O prestígio à efetividade da Constituição e ao indispensável papel do Ministério Público na defesa dos interesses indisponíveis, difusos, coletivos e individuais homogêneos não autoriza que se rompa com o Princípio Fundamental da Tripartição e Independência dos Poderes (art. 20 da CF/88), atribuindo-se ao Judiciário ou à provocação do Ministério Público à instituição de programas e ações a cargo do Executivo ou do Legislativo, pois para isto não são legitimados e nem vocacionados o Judiciário e o Ministério Público.' (grifei)

De fato, nada há para ser reformado, posto que o deferimento dos pedidos exordiais implicaria em interferência direta de um Poder em outro, hipótese vedada constitucionalmente." (págs. 523/524)

O e. Ministro Relator propõe conhecer do recurso de revista por afronta ao artigo 227 da Constituição Federal e, no mérito, dar-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;



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

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.

c) condenar 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)”.

Invoca, em seu voto, decisões proferidas pelo excelso Supremo Tribunal Federal, nas quais foi reconhecida a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de Políticas Públicas pelo Poder Executivo, sem que isso represente afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes.

É inequívoco que a Constituição Federal, em seu artigo 227, *caput*, atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de "*assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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*". Desse modo, é dever do Estado promover políticas públicas assecuratórias dos direitos das crianças e dos adolescentes, destinadas a combater o trabalho infantil.



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

Quanto a esse ponto não diverjo do voto do e. Ministro Relator.

Também não desconheço a jurisprudência do excelso Supremo Tribunal Federal, *"no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no artigo 2º da Constituição Federal"* (ARE 1251593 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 08/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-185 DIVULG 15-09-2021 PUBLIC 16-09-2021).

A questão controvertida, a meu juízo, diz respeito à possibilidade de o Poder Judiciário determinar ao ente público que destine percentual do seu orçamento para a promoção de políticas públicas de erradicação do trabalho infantil, na medida em que não há elementos que permitam prever o impacto que essa ordem judicial acarretará nas contas públicas, que poderá, inclusive, inviabilizar a continuidade de outros serviços públicos essenciais, bem como o custeio de despesas já previstas em sua lei orçamentária.

É cediço que o Poder Judiciário poderá ser acionado diante da inércia do Poder Público em garantir a concretização de direitos sociais fundamentais previstos no texto constitucional. Isso porque não é dado ao ente público invocar a sua limitação orçamentária para deixar de atender às obrigações constitucionalmente previstas, necessárias para assegurar aos cidadãos o *"mínimo existencial"*, tal como registrado pelo Ministro Celso de Mello no voto proferido no ARE 639.337.

É inegável, contudo, que essas decisões provocam impactos orçamentários, considerando que a implementação de políticas públicas gera custos aos cofres públicos, o que pode inviabilizar a prestação de outros serviços essenciais. Por essa razão, faz-se necessário que as decisões judiciais possam compatibilizar a prestação jurisdicional com os demais interesses públicos envolvidos.

Acerca da matéria, Medeiros Júnior destaca o seguinte:



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

"Esses reflexos orçamentários afetam as despesas públicas, alterando a previsibilidade de pagamento autorizado previamente no orçamento e seus instrumentos, especialmente a lei orçamentária anual, alcançando despesas previstas e despesas não previstas. Mesmo que a decisão não exprima de maneira clara a intervenção no orçamento público, qualquer condenação que implicar dispêndio de recursos públicos está realizando, ainda que de maneira implícita, um controle orçamentário.

Imagine-se que determinado magistrado estipule o fornecimento de um medicamento que foi negado no âmbito administrativo. Porém, suponha-se que já existia alocação orçamentária apta a suportar o ônus de fornecer o medicamento, afinal os técnicos realizam uma projeção de determinada despesa pautados nos custos ocorridos no exercício anterior. Assim, o cumprimento se dará sem ferir a lei orçamentária.

Hipótese distinta ocorre nos casos de decisões judiciais que concretizam determinado direito fundamental social não previsto no orçamento. Nesta situação, as decisões possuem impacto alocativo, necessitando de alterações no orçamento, por exemplo, através da anulação de outras dotações orçamentárias ou de créditos suplementares. Nesse caso, outros programas e/ou outros projetos certamente serão comprometidos" (MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. Processo estrutural consequencialista: a intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 147-148).

O e. Ministro Barroso, em voto proferido no RE 684.612 (Tema 698 da tabela de Repercussão Geral), registrou que o acolhimento de pretensões que demandem gastos públicos pode desorganizar a atividade administrativa, além de comprometer a eficiência administrativa. Por essa razão, o referido Ministro entendeu que o Poder Judiciário pode determinar quais finalidades deverão ser atingidas pelo ente público, mas deverá deixar a cargo desse a escolha das ações a serem executadas para alcançá-las, de acordo com o seu juízo discricionário.

Por sua relevância, trago à colação o seguinte excerto do voto proferido pelo Ministro Barroso, o qual sagrou-se



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

vencedor no mencionado feito:

"34. Em terceiro lugar, entendo que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz. Trata-se de um modelo 'fraco' de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo.

(...).

36. Desse modo, o **órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito**. Para atingir o 'estado de coisas ideal' - o resultado a ser alcançado -, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis."

No referido julgado, foi fixada a seguinte tese jurídica: "*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)*".

Verifica-se que o e. Ministro Barroso decidiu que nos casos em que se busca a implementação de políticas públicas ou



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

prestações pelos entes públicos, se faz necessário que o julgador observe os procedimentos próprios do modelo processual estrutural.

Segundo Vitorelli, o processo estrutural é "*um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural*" (VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225. Acesso em: 13.10.2023).

Referido autor destaca, ainda:

"Nesse sentido, como percebeu Colin Diver, o processo estrutural funciona mais como um meio de realocação de poder do que como mecanismo de imposição de um resultado, coercitivamente. Em vez de promover uma alteração isolada na estrutura, o processo se converte "em um componente duradouro do processo de negociação política, que determina a forma e o conteúdo das políticas públicas". O juiz atua mais como um agente de negociação e de troca, não mediante decisão e imposição".

Para Didier Jr. *et al.*, as decisões proferidas nesse modelo devem considerar o estado ideal das coisas a ser alcançado e os meios que deverão ser adotados para tanto, a partir da reestruturação da situação que estava em desconformidade.

O processo estrutural, segundo Didier Jr. *et al.*, possui as seguintes características:

"O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) **desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do**



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC (LGL\2015\1656))".

Nessa perspectiva, considerando os impactos que as decisões que determinam a implementação de políticas públicas provocam no orçamento público, as pretensões dessa natureza deveriam ser veiculadas por meio de um processo estrutural, destinado a solucionar *"um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal"* (DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: Revista de processo, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020).

Examinando a tese fixada pelo excelso Supremo Tribunal Federal no Tema 698 da tabela de Repercussão Geral, já mencionada, tenho que os itens 1 e 2 são plenamente aplicáveis ao caso em exame, de modo que, tal como dito anteriormente, convirjo com o e. Ministro Relator no sentido de ser possível a intervenção do Poder Judiciário para determinar a implementação de políticas públicas destinadas à erradicação do trabalho infantil.

Penso, contudo, data máxima vênia, não ser possível determinar ao Município de Guarujá que realize dotação do seu orçamento na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) para o próximo exercício financeiro, na medida em que não se tem notícias de que maneira essa decisão desorganizará a atividade administrativa, inviabilizando a prestação de outras atividades essenciais.

Ademais, considerando que a ação foi ajuizada há oito anos, não se sabe se o Município de Guarujá já adotou providências voltadas ao combate do trabalho infantil.



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

Nesse contexto, penso que, assim como decidiu o e. Ministro Barroso no RE 684.612, deve ser determinado o retorno dos autos à Vara de origem, a fim de que o d. Julgador adote procedimentos do modelo estrutural, voltados à elaboração de um plano efetivo pelo ente público, no sentido de implementar políticas públicas voltadas à erradicação do trabalho infantil, tal como postulado na presente demanda.

Com relação ao dano moral coletivo, data máxima vênua, também divirjo do voto proferido pelo e. Ministro Relator.

Em seu voto, o e. Ministro Agra Belmonte condenou o ente público ao pagamento da referida compensação, sob o fundamento de que *"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"*.

Conforme já salientado anteriormente, o artigo 227 da Constituição Federal atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar condições dignas ao desenvolvimento infantil. Tem-se que o texto constitucional, ao atribuir ao Estado tal responsabilidade, o fez nas três esferas federativas, de modo que compete não só aos municípios, mas também aos Estados e à União, a implementação de medidas destinadas a erradicar o trabalho infantil.

Essa é a compreensão que se extrai do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de acordo com o qual a *"política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios"*.

Do Caderno de orientações técnicas para o aperfeiçoamento da gestão do programa de erradicação do trabalho infantil - PETI, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, é possível extrair as seguintes informações:



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

"O PETI, segundo a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), é um programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças, adolescentes que se encontrem em situação de trabalho infantil, identificados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

O Programa tem abrangência nacional e se **desenvolve de forma articulada pelos entes federados**, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos." (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Caderno de orientações técnicas para o aperfeiçoamento da gestão do programa de erradicação do trabalho infantil - PETI. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/09/Caderno-de-Orieta%C3%A7%C3%B5es-T%C3%A9cnicas-PETI.pdf>. Acesso em: 14.10.2023).

Consta no referido documento que o "*enfrentamento ao trabalho infantil exige a articulação de várias políticas para assegurar a retirada das crianças e adolescentes das atividades laborais*", passando a dispor acerca do papel de cada um dos entes da federação no desenvolvimento do programa e das ações a serem adotadas na erradicação do trabalho infantil.

Diante do exposto, não há dúvidas de que a erradicação do trabalho infantil pressupõe a atuação conjunta de todos os entes da federação, de acordo com os programas governamentais desenvolvidos para esse fim.

Trata-se, portanto, de um planejamento coordenado, de modo que, em caso de falhas na implementação das medidas estabelecidas nos referidos programas, não é possível responsabilizar unicamente o município. Desse modo, divirjo do e. Ministro Relator, e voto no sentido de julgar improcedente a condenação do demandado pelo dano moral coletivo, no importe de R\$ 300.000,00.

Nesse contexto, conheço do recurso de revista do



PROC. Nº TST-RR-959-34.2015.5.02.0302

Ministério Público do Trabalho por afronta ao artigo 227 da Constituição Federal e, no mérito, data máxima vênia, divirjo do posicionamento do e. Ministro Relator, voto no sentido de dar-lhe parcial provimento para determinar o retorno dos autos à Vara de origem, a fim de que a demanda seja examinada à luz do item 2 da tese fixada pelo STF no Tema 698, com a adoção de medidas estruturais, devendo o Município de Guarujá apresentar um plano efetivo, no qual seja estabelecido o programa a ser adotado para a implementação de políticas públicas voltadas à erradicação do trabalho infantil, além do respectivo cronograma, cuja execução poderá ser fiscalizada pelo Juízo ou ser delegada a outro órgão.

É como voto.

Brasília, 12 de dezembro de 2023.

CAPUTO BASTOS
Ministro do TST