



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

DIREITO E PROCESSO DO TRABALHO

DANIELE PERELLO BARBOZA

**A EFICÁCIA DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
COMO MÉTODO EXTRAJUDICIAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS
COLETIVOS NA SEARA TRABALHISTA**

SALVADOR
2018

DANIELE PERELLO BARBOZA

**A EFICÁCIA DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
COMO MÉTODO EXTRAJUDICIAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS
COLETIVOS NA SEARA TRABALHISTA**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de
Direito e Gestão como requisito parcial para a
obtenção de grau de Especialista em Direito do
Estado.

SALVADOR
2018

DANIELE PERELLO BARBOZA

**A EFICÁCIA DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
COMO MÉTODO EXTRAJUDICIAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS
COLETIVOS NA SEARA TRABALHISTA**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau Especialista em Direito do Estado, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2018

Dedico o presente trabalho aos meus pais, Eduardo e Graça, meus maiores exemplos de vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais e ao meu irmão, por todos esses anos de amor e companheirismo, e por terem me ensinado o valor da família, por terem suportado comigo todas as agruras da vida de estudante/advogada/concurseira e por terem vibrado com cada conquista minha.

Um enorme agradecimento também à Professora Rosângela Lacerda, por ter me ajudado não só com a colheita dos dados, parte fundamental do presente trabalho, como também por ter iluminado e direcionado minhas ideias acerca do que seria escrito.

*“Precisamos dar um toque humano às nossas
construções.”*

(Érico Veríssimo)

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise acerca das possibilidades que envolvem a resolução dos conflitos coletivos trabalhista, tendo como ênfase os termos de ajustamento de conduta como meio de resolução extrajudicial.

Passamos, então, inicialmente, a uma análise de pontos centrais do Direito Coletivo do Trabalho, tais como principiologia aplicada, personagens das relações coletivas trabalhistas e os principais conflitos advindos dessas relações.

De posse de conceitos iniciais, passamos então a uma análise específica dos Termos de Ajustamento de Conduta – TACs, debatendo questões doutrinárias e analisando suas aplicações na prática coletiva trabalhista, enquanto meio efetivo de tutela extrajudicial dos Direitos sob a ótica da gestão democrática do processo trabalhista. Estudando pontos como natureza jurídica, legitimados, modos de cumprimento e eficácia, faremos um embasamento teórico no sentido de defender o uso dos Termos de Ajuste de Conduta como instrumento hábil, a garantir o pleno gozo dos Direitos Coletivos no âmbito trabalhista e o acesso célebre e de baixo custo à Justiça.

Por meio da análise qualitativa dos TACs firmados no período de 2015 a 2017 em todas as Regionais do Ministério Público do Trabalho, bem como uma análise das suas cláusulas e formas de efetivação, procura-se ratificar a eficácia dos termos de ajustamento de conduta como meio extrajudicial e resolução de conflitos e como ele pode ser utilizado como instrumento de fortalecimento do ser coletivo obreiro e como forma de minimizar o grau de hipossuficiência dos trabalhadores frente aos empregadores.

PALAVRAS-CHAVE: Direito do Trabalho – Termo de Ajustamento de Conduta – Gestão Democrática das Relações Trabalhistas – Instrumentos Extrajurisdicionais de Resolução de Conflitos – Direitos Transindividuais – Ministério Público do Trabalho

SIGLA E ABREVIATURAS

CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODEMAT	Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho
CONAETE	Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CONAFRET	Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho
CONALIS	Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical
CONAP	Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades na Administração Pública
CONATPA	Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário
COORDIGUALDADE	Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho
COORDINFÂNCIA	Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FIA	Fundo da Criança e do Adolescente
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NCPC	Novo Código de Processo Civil
PRT	Procuradoria Regional do Trabalho
SRTE	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	DIREITO COLETIVO DO TRABALHO – UM CAMPO DE CONFLITOS E SEUS MEIOS DE RESOLUÇÃO	14
2.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA	14
2.2	A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO	15
2.3	PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO	17
2.4	PERSONAGENS DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO	19
2.5	A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – O <i>PARQUET</i> NA DEFESA DOS INTERESSES TRABALHISTAS	20
2.6	CONFLITOS COLETIVOS TRABALHISTAS E MEIOS DE RESOLUÇÃO APLICÁVEIS	24
3	TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – MEIO NÃO JURISDICIONAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	27
3.1	PREVISÃO E OBJETO	27
3.2	PRINCIPIOLOGIA APLICADA AO AJUSTAMENTO DE CONDUTAS	30
3.3	NATUREZA JURÍDICA E LEGITIMIDADE	35
3.4	POSSIBILIDADE TRANSACIONAL – OS LIMITES DOS TACS	39
3.4.1	Aplicação às relações trabalhistas	40
3.4.2	Imperatividade e flexibilidade das cláusulas firmadas	42
3.4.3	Cominações Possíveis	44
3.4.4	Limites da transação e da aplicação dos TACs	45
4	EFICÁCIA DOS TERMOS DE AJUSTE DE CONDUTA COMO GARANTIDORES DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO	48
4.1	PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS RELAÇÕES TRABALHISTAS	48
4.2	TACS CELEBRADOS PELO MPT NO PERÍODO DE 2015-2017	48
4.2.1	Coordinfância	49
4.2.2	Coordigualdade	51
4.2.3	Conaete	55

4.2.4 Conap	58
4.2.5 Conalis	61
4.2.6 Conafret	64
4.2.7 Codemat	67
4.2.8 Conatpa	70
4.3 FISCALIZAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DOS TACs	71
4.4 O ALCANCE DA EFETIVIDADE DOS TACS	74
5 CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80

INTRODUÇÃO

A problemática das relações de trabalho é tão antiga e densa quanto a história da própria humanidade. Desde o surgimento das primeiras relações de trabalho, o espaço era dividido entre aqueles que detinham a posse dos meios de produção e aquele que se utilizavam desses meios para realizar algum tipo de trabalho, havendo então, um terceiro espaço, no qual essas duas classes aparentemente se misturavam, numa relação quase simbiótica.

A história mostra ainda que as suas contradições e os conflitos também não são novos, bem como não o é a sua forma de resolução. Como forma principal na resolução das contendas, o papel principal sempre pertenceu ao Estado, o “dono da lei”, o que, na grande maioria das vezes, se não sempre, acabava por impor soluções que, além de não serem completamente satisfativas, não colocavam um real fim ao conflito.

Somando-se a isso, com o passar dos anos cada vez mais a procura pelo Estado-juiz acabou por abarrotar o Judiciário, culminando em um número sem fim de demandas absurdamente longas e com resultados ineficazes, o que fez surgir a necessidade da criação de mecanismos que propiciassem essa participação de forma mais célere e efetiva.

Nesse contexto se insere o estudo dos Termos de Ajustamento de Conduta ou TACs, previsto inicialmente na lei de Ação Civil Pública, com vistas, inicialmente a tratar problemas oriundos de relações consumeiristas. Ocorre que a viabilidade dos TACs como instrumento extrajudicial de solução de conflitos se mostrou interessante para as demais áreas do direito, principalmente naquelas referentes à defesa dos direitos transindividuais (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos).

Em vista disso, o presente trabalho se propõe a estudar a validade e eficácia dos Termos de Ajustamento de Conduta como meio extrajudicial de resolução de conflitos, bem como a sua eficácia na luta pela garantia do Direito Coletivo do Trabalho, frente à crescente judicialização dos conflitos.

De maneira mais específica, este trabalho propõe uma análise conceitual dos termos de ajuste de conduta, seus limites e aplicações, vantagens e desvantagens, bem como analisar de que forma o seu cumprimento ou descumprimento interfere na dinâmica das relações sociais trabalhistas e como os órgãos públicos legitimados à sua celebração, em especial o Ministério Público do Trabalho, tem atuado no sentido de concretizar sua eficácia.

Por fim, pretende-se analisar a viabilidade do TAC, como meio extrajudicial na resolução em contraposição aos meios judiciais convencionais, e como esse tipo de autocomposição colabora na construção de relações trabalhistas mais sólidas e inclusivas do ponto de vista político-social.

Essa temática é relevante em virtude de, cada vez mais se verificar a necessidade de se buscar meios de resolução não jurisdicional de conflitos, de modo a desafogar o Judiciário e aumentar a participação das partes na autogestão das demandas.

De modo a alcançar os objetivos proposto no presente trabalho, foi utilizada como metodologia de pesquisa revisão bibliográfica de diversos autores e correntes que tratam a respeito do tema abordado, bem como análise de dados e comunicados colhidos em pesquisa feita junto ao Ministério Público do Trabalho.

Assim, no primeiro capítulo serão apresentadas as bases teóricas que fundamentam o conceito de Direito Coletivo do Trabalho, bem como seus princípios embaixadores, funções e personagens, bem como os conflitos por ele tutelados e suas possíveis formas de resolução.

No capítulo seguinte, passamos ao embasamento teórico dos termos de ajustamento de conduta, discorrendo sobre seus pontos centrais, tais como principiologia aplicada, natureza jurídica, legitimação, possibilidades de aplicação, limites e atuação do Ministério Público do Trabalho na sua celebração.

Ao fim, no terceiro capítulo, tendo como base as considerações levantadas nos capítulos anteriores, bem como os dados coletados, faremos um apanhado geral do trabalho desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho na Bahia, na tomada e no gerenciamento dos Termos de Ajustamento de Conduta, bem como verificaremos de

que modo tais termos de ajustamento podem servir como instrumento extrajudicial eficaz de garantia ao Direito Coletivo do Trabalho, através da análise dos resultados obtidos e os avanços que a sua adoção na seara trabalhista trouxe para resolução dos conflitos.

2. DIREITO COLETIVO DO TRABALHO – UM CAMPO DE CONFLITOS E SEUS MEIOS DE RESOLUÇÃO

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Segundo leciona Maurício Godinho Delgado, o Direito do Trabalho pode ser conceituado como “o complexo de regras, princípios e institutos jurídicos que regulam as relações empregatícias, que no plano especificamente das obrigações contratuais de caráter individual, que no plano mais largo dos vínculos estabelecidos entre os entes coletivos que representam os sujeitos desses contratos” (DELGADO, 2016,1425). Nesse sentido, o Direito do Trabalho, como ramo especializado do Direito, surge para tutelar tanto as relações individuais da seara trabalhista, como relações mais intrincadas, em virtude da quantidade de personagens envolvidos, como aquelas abarcadas pelo Direito coletivo do trabalho.

No que se refere ao Direito coletivo trabalhista, foco do presente trabalho, verifica-se que, em que pese os primórdios dos movimentos sindicalistas datarem do século XVIII, como as incipientes associações de trabalhadores, o seu surgimento, praticamente nos moldes atualmente adotados, ocorreu em meados do século XIX, quando, após inúmeras ocorrências envolvendo a resolução de conflitos acerca da problemática da tutela dos direitos dos trabalhadores, viu-se a necessidade de uma melhor organização dos indivíduos, como meio pelos interesses daqueles que, como indivíduos, eram parte hipossuficiente na relação, ainda mais quando se tinha a frente os interesses patronais. Surge então a vertente coletiva do Direito do Trabalho como forma de melhor regular essas novas relações, ganhando ainda mais força no século XX, com a Declaração Universal dos Direitos do Homens e a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, em 1958, que estabeleceu os fundamentos do direito à sindicalização sem a interferência estatal.

No que tange ao direito brasileiro, a evolução histórica do Direito Coletivo do Trabalho se mostrou, até certo ponto, caminhando em sentido contrário, uma vez que cabia ao Estado a tutela de tais interesses de forma exclusiva, posto que inicialmente as chamadas corporações de ofício e sindicatos eram proibidos de funcionar em território nacional. Ocorre que, não sendo o Direito uma ciência estática, a passos lentos, frente às necessidades impostas pela sociedade e pelas relações nela contidas, o Direito

brasileiro acabou por seguir a trilhas de outras codificações, abrindo espaço para os principais personagens das relações coletivas trabalhistas – os sindicatos.

Verifica-se, entretanto, que mesmo com as mudanças operadas ao longo do tempo, o direito pátrio ainda adota nos dias atuais um modelo que agrega institutos de direito privado com grande interferência estatal, indo de encontro a certas premissas do direito trabalhista coletivo internacional, tais como a liberdade sindical e a multiplicidade de representação.

2.2 A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO

A visão da função social do direito coletivo do trabalho vai além da visão tradicional e funcionalista, uma vez que rompe um pouco com a visão do direito como algo imposto à sociedade, tratando-o como aquilo que é: uma ciência social, que deve estar a serviço da sociedade no qual se insere e não como mero texto codificado.

Apesar dos avanços na área social, somente na década de 1990, o pensamento de existência de uma função social do direito foi retomado no Brasil, como consequência das mudanças sociais pelas quais passava o país. Verificou-se a partir dessa época, uma mudança de paradigma, devido ao fato de que, após a superação das formas centralizadoras de governo do Ocidente, se tornou obsoleta a antiga polarização de estratégias de administração do direito e, conseqüentemente, das relações trabalhistas.

Tomando-se como base, por exemplo, as mudanças verificadas nas estratégias de controle social, se antes diferenciavam-se as estratégias antropofágica e antropeômica, a primeira no sentido de assimilar o externo e a segunda no sentido de excluir o diferente, o que não se encaixava, passou a verificar-se que uma estratégia não subsiste sem a outra, muito pelo contrário, numa constante autopoiese, vão, conjuntamente, moldando o espaço social e, em decorrência disso a forma de tutela dos direitos. (BAUMAN, 1995, p.242).

Para Bauman, a estratégia fágica (inclusivista), que assimila os estranhos entre os “comuns” nas sociedades, e a êmica (exclusivista), que, ao unir os estranhos a outros

estranhos, acabam por excluí-los ainda mais, caso aplicadas separadamente, gerariam mais refugos sociais do que os que a sociedade conseguiria lidar. Ele defende então, que para que uma sociedade consiga se sustentar, e manter cada um em seu lugar, sem que toda estrutura desmorone, as duas estratégias tem que ser aplicadas por aqueles que possuem o poder de forma conjunta, no que, para ele, é uma verdadeira “administração de estranhos”, o que gera um perfeito controle sobre o ordenamento social do espaço. Tais modelos de controles na verdade, são mais um paliativo do que uma verdadeira busca de superação da problemática social, já que a manutenção do *status quo* (a sustentação das minorias do poder depende do exercício desse controle sobre os “estranhos”). Essa relação de interdependência entre as diferentes camadas da população tornou insustentável esse comportamento exclusionista.

Tal administração, sempre pautada pelo sentimento de esperança, ao mesmo tempo em que incute nos indivíduos externos à maioria da comunidade a esperança do pertencimento à comunidade, ao mesmo tempo cria mecanismos que proporcionam o constante alijamento desses indivíduos do meio social, no que o autor define como uma verdadeira “proteofobia”, apreensão despertada pela presença de fenômenos aleotrópicos. Ocorre que tal forma de governança provocou descontentamentos tais que passaram a ser questionados pelas camadas marginalizadas da população, que passaram a demandar seus direitos mais ativamente e a se organizar mais com o fito de melhor garanti-los. A necessidade de uma melhor tutela dos direitos coletivos trabalhistas ganha então uma nova força, como uma verdadeira bandeira de luta para os movimentos sociais, conferindo também maior importância a meios de tutela de direitos e de resolução de conflitos que proporcionem uma maior participação do envolvidos, culminando em maior eficácia das soluções adotadas.

A visão de uma função social do direito, como algo além da letra fria da lei, vem então como um princípio estruturante, que permite uma resolução mais efetiva dos conflitos, tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial, tendo esta última ganhado cada vez mais espaço, em virtude de maior participação e poder decisório que confere aos envolvidos.

Essa filosofia participativa ganha cada vez mais adeptos justamente pelo fato de que confere papel ativo no processo de mudança aqueles que antes eram meros espectadores, rompendo com o dogma da alienação ao qual esses personagens sempre foram associados e tornando mais participativa a tomada de decisões a respeito do das relações trabalhistas.

2.3.PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO

Assim como ocorre com as demais ciências sociais, o Direito está pautado na utilização de princípios norteadores, os quais, em conjunto com as leis vigentes, vão adequando às normas de acordo com a necessidade imposta pela prática. Nesse sentido, passamos agora a analisar -alguns princípios embasadores do Direito Coletivo do Trabalho.

Cabe lembrar que, em que pese a separação doutrinária entre o Direito Individual do Trabalho e o Direito Coletivo do Trabalho, os dois são interligados, sendo os princípios do aplicáveis ao Direito Individual, tais quais o princípio da proteção, da condição mais benéfica, da indisponibilidade dos direitos trabalhistas, etc (que serão analisados em momento oportuno, são também aplicáveis, atendendo, por certo, a determinadas peculiaridades, às relações coletivas de trabalho.

Segundo Maurício Godinho Delgado, *“os princípios do Direito Coletivo do Trabalho constroem-se, desse modo, em torno da noção de ser coletivo e das prerrogativas e papéis assumidos por tais sujeitos no contexto de suas relações recíprocas e em face dos interesses que representam”* (DELGADO.2016, p.1446).

O nobre mestre, ao analisar a principiologia especificamente aplicada ao Direito Coletivo do Trabalho, faz um subdivisão, repartindo os princípio em três grupos, quais sejam: *princípios assecuratórios das condições de emergência e afirmação da figura do ser coletivo obreiro, princípios que tratam das relações entre os seres coletivos obreiros e empresariais no contexto da negociação coletiva e, por fim, princípios que tratam das relações e efeitos perante o universo e comunidade jurídicas das normas produzidas pelos contratantes coletivos.*

No primeiro grupo de princípios, aqueles assecuratórios das condições de emergência e afirmação da figura do ser coletivo obreiro, Godinho Delgado destaca princípios hábeis a servir como ferramenta de afirmação do “ser coletivo obreiro”, tais como os princípios *da liberdade associativa e sindical* (de forma ser garantido aos trabalhadores a agregação estável e pacífica, bem como a garantia à não sindicalização forçada e vedação a práticas antissindicais), *da autonomia sindical* (que garante poder de direção e gestão às associações e sindicatos sem interferência por parte do Estado). Ou seja, é um grupo de princípios que promovem a autoafirmação dos trabalhadores na resolução de demandas por meio de um ser coletivo, garantindo mecanismo de iniciativa e de manutenção de instituições coletivas obreiras.

No segundo grupo, o autor destaca os princípios regentes das relações entre os seres coletivos trabalhistas: os princípios *da interveniência sindical na normatização coletiva* (que traz a necessidade de organização coletiva quando da pactuação de negociações coletivas – ACT e CCT), *da equivalência dos contratantes coletivos* (segundo o qual, frente a hipossuficiência dos trabalhadores frente às instituições patronais, se faz necessária a instituição de um ser coletivo laboral, de forma a equilibrar as relações trabalhistas no âmbito das negociações), e o *da lealdade e transparência na Negociação Coletiva*.

Nesse grupo, é inserida a figura patronal na dinâmica do estudo das relações trabalhistas coletivas, trazendo institutos do aplicáveis às questões de direito contratual, tais com lealdade, boa-fé e transparência às negociações coletivas.

Por fim, no terceiro grupo, concernente ao grupo dos princípios que regem as relações entre normas coletivas negociadas e normas estatais, o autor elenca os princípios *da criatividade jurídica da negociação coletiva e da adequação setorial negociada* (segundo o qual “as normas autônomas juscoletivas construídas para incidirem sobre certa comunidade econômico-profissional podem prevalecer sobre o padrão geral heterônomo justrabalista desde que respeitados certos critérios objetivamente fixados – DELGADO, 2016. P. 1465).

Com esse grupo de princípios, é conferida grande importância às negociações coletivas, bem como poder de autogestão às partes envolvidas nas relações trabalhistas.

2.4 SUJEITOS DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO

Em oposição ao direito individual do trabalho, no qual os sujeitos integrantes da relação trabalhista – empregador e trabalhadores – estão em uma constante relação de desigualdade, uma vez que o primeiro tem a seu favor não somente os meios de produção como também o poder diretivo, e o segundo tem tão somente, a princípio, sua técnica e força de trabalho, o Direito Coletivo do Trabalho tem a prerrogativa de, se não igualar totalmente as partes, diminuir as diferenças e conferir mais força ao ser coletivo obreiro.

Num período pós-Reforma trabalhista, onde cada vez mais é conferida autonomia de negociação às partes e maior liberdade de gestão das relações, se faz ainda mais importante o estabelecimento e fortalecimento dos seres coletivos trabalhistas, de forma a tentar minimizar os possíveis danos aos direitos trabalhistas, da ótica do trabalhador.

Importante salientar ainda que, em que pese ser uma das figuras mais importantes das relações coletivas trabalhistas, tal área do Direito do Trabalho não se resume aos sindicatos, os quais constituem somente um dos meios de agregação e de defesa dos direitos dos trabalhadores.

Dessa forma, além da polarização típica entre empregadores (estes organizados ou não em sindicatos) e sindicatos obreiros, temos ainda participando da relação coletiva trabalhista, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério do Trabalho.

- **Sindicatos:** segundo definição proposta por Maurício Godinho Delgado, são *“entidades associativas permanentes, que representam, respectivamente, trabalhadores “lato sensu”, e empregadores, visando a defesa de seus correspondentes interesses coletivos”*.

Do conceito exposto acima, depreende-se, então, a finalidade precípua dos sindicatos: conferir maior força na luta pelos interesses de cada ser coletivo, tomando como base situações e interesses em comum. Dessa forma, ao se organizarem por temas como categoria profissional, por ofício ou profissão, por empresa ou por ramo

empresarial de atividades, limita-se o campo de atuação do sindicato, provocando maior especialização e maior força para negociações.

- **Ministério Público do Trabalho:** constituindo ramo do Ministério Público da União, o MPT atua na fiscalização da lei trabalhista, quando presente a necessidade de tutela do interesse público.

Nesse sentido, além de atuar como *custos legis*, pode também atuar o MPT diretamente como parte, promovendo, por exemplo, ação civil pública trabalhista e, ainda, atuar como árbitro ou mediador, na resolução extrajudicial de conflitos coletivos trabalhistas.

- **Ministério do Trabalho e Emprego:** surgido pela primeira vez em 1930, como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tinha como função principal ser um mecanismo de interferência do Estado, então governado por Getúlio Vargas, na gestão das relações trabalhistas, tendo, então papel bastante ativo.

Na tentativa de acompanhar tanto as mudanças políticas pelas quais o país passava, quanto a própria evolução legislativa trabalhista, foi um órgão que passou por diversas reestruturações, tanto de nomenclatura quanto de funções, sendo a última delas operada em 2016, pela Medida Provisória nº 726, a qual foi posteriormente convertida na lei nº 13.341/2016. Nessa última reestruturação, além da mudança na denominação – de Ministério do Trabalho e Previdência Social, passou a Ministério do Trabalho –, ficaram estabelecidas as seguintes funções: *estabelecimento de política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho; fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; política salarial; formação e desenvolvimento profissional; segurança e saúde no trabalho; política de imigração; e cooperativismo e associativismo urbanos.*

2.5 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – O PARQUET NA DEFESA DOS INTERESSES TRABALHISTAS

Além do fato de o Ministério Público do Trabalho ser o principal ator quando se trata da defesa de interesses coletivos trabalhistas, sem furtar em conferir a devida importância às associações e entidades de classe, entre outros, Orlando Bastos filho destaca que o maior destaque conferido ao *Parquet* se deve, entre outros fatores, ao fato de que ele “*é o único aparelhado com o inquérito civil público, e que exerce o mister da defesa de interesses metaindividuais com exclusividade, diferentemente dos demais que, ordinariamente, desempenham outras funções*”.

Soma-se a isso o fato de que o MPT tem maior mobilidade e liberdade de atuação, uma vez que circula entre os âmbitos judicial e extrajudicial, o que, por si só, já lhe confere maior legitimidade quando se trata na tutela dos direitos da coletividade.

Essa capacidade do *Parquet*, de atuar tanto na esfera judicial como fora dela, neste último caso se inserindo os termos de ajustamento de conduta, acabam por refletir na forma pela qual sua pactuação é efetuada. Isso porque, ao contrário dos Inquéritos Cíveis e Ações Cíveis Públicas, nas quais há um regramento mais formal a ser seguido, os termos de ajustamento, em geral, não seguem uma métrica definida rigidamente.

Nesse sentido, cabe trazer as palavras de Carlos Alberto da Mota Pinto, em citação feita por Orlando Bastos Filho na defesa de sua tese de mestrado, na qual o autor, apesar de reconhecer a desnecessidade de um formalismo exagerado, reconhece que, ainda assim, alguns pontos devem ser seguidos quando da assinatura de um termo, tais como “*assegurar uma mais elevada dose de reflexão das partes (...)*” e “*permitir uma formulação mais precisa e completa da vontade das partes*” (MOTA PINTO, 1996).

Contudo, apesar de carecer de rigidez, o termo de ajustamento de conduta impescinde de algumas exigências para que seja válido, tais como a necessidade de ser reduzido a termo em língua vernácula; nexos de causalidade expresso entre a motivação do ato e suas cláusulas; caracterização pormenorizada do objeto e objetivos principais do termo, e ainda, mais importante, que seja destacada a necessidade do seu cumprimento, bem como que conste, de forma clara, a previsão de aplicação de multa nesses casos (esta última de caráter obrigatório, conforme entendimento sumulado do Conselho Superior do Ministério Público) e estipulação de prazo para o cumprimento dos seus termos.

No que se refere mais especificamente à atuação do Ministério Público, há que se destacar o respeito às regras internas desse órgão, uma vez que é determinado que deverá participar da assinatura do termo o promotor que, segundo as regras institucionais do *Parquet*, possuiria a devida atribuição para, em virtude da pertinência de matéria, instaurar inquérito e ação civil pública, sob pena de nulidade, caso não haja ratificação do termo, no casos em que não haja adequação entre o conteúdo do termo e a finalidade à qual ele se presta.

Hugo Mazzilli, ao tratar da familiaridade do Ministério Público com o termo de ajustamento de conduta, destaca que isso se deu em virtude da tradição que o Órgão possui de atendimento ao público, mais especificamente na nas tentativas de composição extrajudicial de conflitos. Aliás, há que se destacar que, desde a década de 1980 já existe a previsão legislativa para que o Ministério Público referendasse acordos realizados extrajudicialmente.

Essa previsão estava contida na revogada Lei n. 7244/84, que em seu artigo 55, parágrafo único previa o seguinte: “*Valerá como título executivo extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público*”. O avanço foi tamanho que, apesar de revogada, quando da promulgação da Lei 9.000/95 (Lei dos Juizados Especiais), esse dispositivo foi inteiramente mantido, revelando a necessidade e a importância cada vez maior conferida aos métodos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Tamanho a importância do papel do Ministério Público na celebração dos TACs se traduz no art. 83, §4º do Ato Normativo nº 484 – CJP, de 2006, segundo o qual a eficácia dos Termos de Ajustamento de Conduta é condicionada à homologação, pelo Conselho Superior do Ministério Público, do arquivamento do Inquérito Civil em que ele foi tomado. Essa disposição, que deve estar contida de forma expressa no termo, se refere ao controle administrativo do Ministério Público sobre o seu conteúdo, controle esse que, nos Ministérios Públicos Estaduais é realizado pelo Conselho Superior do Ministério Público (art. 9º da Lei n 7.347/85) e, no Ministério Público da União, é realizado pela Câmara de Coordenação de Revisão (arts. 62, IV e 171, IV, da Lei Complementar nº 75/93).

Em termos práticos, tal disposição visa, ante a apreciação pelo Conselho Superior, a possibilidade de não concordância com o Termo, seja ela total ou parcial, e sua devolução à origem, com conseqüente alteração ou, ainda, propositura de Ação Civil Pública, caso o compromitente não concorde com o parecer ministerial.

O mesmo vale para casos de alteração consensual dos termos, casos nos quais há necessidade de justificação dos motivos da alteração e submissão das mesmas ao órgão revisor que houver homologado o TAC anteriormente.

O já citado Ato Normativo nº 484 prevê ainda a necessidade de acompanhamento do cumprimento dos compromissos de ajuste de conduta firmados pelo Ministério Público, em seu art. 82, § 2º: “*o acompanhamento periódico da execução deverá ser feito nos mesmos autos, e, decorridos os prazos avençados, ou no seu termo final, será providenciada a notificação do compromitente para comprovação do cumprimento das obrigações assumidas(...)*”. A importância desse acompanhamento implica não somente no fato de que comportamento contrário pode servir como incentivo ao seu não cumprimento, desvirtuando o TAC com instrumento extrajudicial de conflitos, como também serve para efetuar o arquivamento do inquérito civil, caso seja comprovado o total adimplemento das obrigações.

Interessante ainda a discussão envolvendo o papel do MPT nos termos de ajustamento de conduta se refere à questão da publicidade, tendo em vista que, indo em sentido contrário ao princípio de mesmo nome, que rege, de um modo geral, os atos de caráter público, não configura como requisito de validade do termo a necessidade de publicização. Ponto, no entender de alguns doutrinadores, que caracteriza certo retrocesso, quando se compara a demais instrumento que envolvam a tutela dos direitos coletivos.

Isso se deve ao fato de que a falta da publicidade não somente pode afetar terceiros diretamente envolvidos na questão, o que poderia reduzir os problemas eventualmente surgidos da assinatura do termo, bem como afeta negativamente a possibilidade de expansão da adoção de tal instrumento em disputas futuras. Uma vez que não são amplamente divulgados, muitos grupos que deles poderiam se aproveitar acabam caindo recorrendo ao Judiciário, acreditando ser esta a melhor solução.

Ou seja, podemos perceber que a eficácia dos termos de ajustamento de conduta na defesa de direitos coletivos depende de fatores internos e externos a ele, o que muitas vezes acaba por minar a sua escolha como instrumento prioritário. Entretanto, apesar das adversidades apontadas, empregado corretamente, e tendo seu cumprimento acompanhado de perto, representa avanço impressionante no que diz respeito à autotutela e no incremento da participação popular na tomada de decisões, como veremos no capítulo seguinte.

2.6 CONFLITOS COLETIVOS TRABALHISTAS E MEIOS DE RESOLUÇÃO APLICÁVEIS

Conforme leciona Maurício Godinho Delgado (2016, p. 1436),

São conflitos coletivos trabalhistas aqueles que atingem comunidades específicas de trabalhadores e empregadores ou tomadores de serviços, quer no âmbito restrito do estabelecimento ou empresa, quer em âmbito mais largo, envolvendo a categoria ou, até mesmo, comunidade obreira mais ampla.

Desse modo, os conflitos coletivos seriam aqueles envolvendo os seres coletivos obreiros, havendo ainda, segundo o autor, a possibilidade de surgimento de conflitos coletivos em virtude da projeção de grande número de conflitos individuais de trabalho, ou seja quando a repetição dos conflitos individuais ganha dimensão, tanto em número quanto em profundidade, que passa a afetar a coletividade.

Tais conflitos, se dividiriam em dois grupos distintos, o dos conflitos coletivos de caráter jurídico e os de caráter econômico.

O primeiro grupo, dos conflitos coletivos de caráter jurídico, o autor elenca conflitos que dizem respeito à interpretação e aplicação de normas e princípios já existentes. Já o segundo grupo, por sua vez, dos conflitos coletivos de caráter econômico, também chamados de conflitos de interesse, diz respeito a “divergência acerca de condições objetivas que envolvem o ambiente laborativo e contratos de trabalho, com repercussões de evidente fundo material”.

Seguindo no estudo dos conflitos trabalhistas coletivos, temos que os mesmos comportam dois tipos básicos de solução: a autocomposição (forma de resolução de conflitos no qual as próprias partes envolvidas chegam à uma resolução mediante

acordo comum) e a heterocomposição (forma na qual as partes se utilizam de um terceiro alheio à relação, frente a impossibilidade de ajustamento próprio).

No que se refere aos mecanismos utilizados para a autocomposição dos conflitos, aparecem como figuras centrais as negociações coletivas – Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) e Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) –, bem como, a mediação e, ocasionalmente, a autotutela, cujos principais mecanismos são a greve e o lockout (prática esta vedada pelo ordenamento brasileiro).

No novo cenário trabalhista brasileiro, iniciado com o advento da reforma trabalhista, cada vez mais se confere mais importância às formas que privilegiam a autocomposição, tendo em vista a maior autonomia conferida às partes e a força cogente depositada no “acordado”, que pode, inclusive, agora, prevalecer sobre determinados aspectos da lei.

Como destacado anteriormente, dentre as principais formas de autocomposição, podemos destacar o ACT e o CCT.

O Acordo Coletivo de Trabalho – ACT – trata-se de uma faculdade conferida aos sindicatos de categorias profissionais para firmar acordo com uma ou mais empresas, de forma a estipular, conforme versa o art. 611, § 1ª da CLT, “*condições de trabalho aplicáveis no âmbito da empresa ou de empresas acordantes às respectivas relações de trabalho*”.

Já a Convenção Coletiva de Trabalho – CCT – conforme o caput do supracitado artigo, “*é o acordo de caráter normativo pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho*”.

Ainda no que se referem aos mecanismos de autocomposição, Maurício Godinho Delgado destaca também, além da transação, acima descrita, a renúncia (quando uma das partes abre mão de um direito que lhe corresponde em favor da outra parte – sendo vedada no que tange aos direitos dos trabalhadores constitucionalmente garantidos), a aceitação (ou reconhecimento do direito da parte contrária).

Já no que tange à heterocomposição, inicialmente vem à tona a figura do Estado, que, por meio da jurisdição, foi, por muito tempo, a principal figura de resolução de conflitos. Ocorre que, com o passar do tempo e com o aumento das demandas afetas ao judiciário, outras formas foram surgindo, tal como a arbitragem, instituto que também recebeu novo tratamento pela Reforma Trabalhista, passando a ser aplicada, inclusive, aos contratos individuais de trabalho.

E é justamente nessa última forma de composição de conflitos que vem crescendo a participação do Ministério Público do Trabalho, que, fazendo uso principalmente dos Termos de Ajustamento de Conduta, vem contribuindo para uma resolução mais célere e satisfativa dos conflitos coletivos.

3. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – MEIO NÃO JURISDICIONAL DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

3.1. PREVISÃO E OBJETO

Previsto no parágrafo 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85 – Lei de Ação Civil Pública, os TACs, ou Termos de Ajustamento de Conduta são instrumentos não jurisdicionais colocados à disposição do Ministério Público.

Marco Antonio Zanellato, Procurador de Justiça, conceitua o TAC como “um instrumento legal destinado a colher, do causador do dano (...), um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, não fazer ou indenizar, mediante o qual o compromitente assume o dever (ou obrigação) de adequar sua conduta às exigências legais”, às quais, em caso de descumprimento, importa em “sanções fixadas no próprio termo de ajustamento de conduta”.

Em virtude de a redação do dispositivo de lei que o regula ter surgido do Código de Defesa do Consumidor (artigo 113), inicialmente foi visto como forma de defesa dos direitos meta e transindividuais relativos ao consumo.

Surgido logo após a promulgação da constituição federal de 1988, esse dispositivo reflete o momento histórico-social pelo qual o país passava: um período de transição no qual o fim da ditadura trazia consigo um clamor social de maior participação popular tanto na vida política como na administrativa do país. Com isso, surgiu uma nova visão do indivíduo para além da sua individualidade, como parte integrante de um coletivo, que tinha ânsias não somente de vivenciar o espaço, mas também de decidir como essa vivência seria levada a cabo.

Essa nova realidade de participação popular, entretanto, levou a um processo de reforma social no qual os antigos instrumentos jurisdicionais não mais respondiam plenamente às necessidades impostas pela sociedade, seja devido à sua falta de celeridade, ou devido à falta de efetiva participação das partes cujos interesses estavam envolvidos.

Houve então a necessidade de uma nova forma de composição dos conflitos, principalmente aqueles envolvendo interesses meta e transindividuais para além do

campo do Direito do Consumidor, na qual a participação, além de tornar as conquistas mais efetivas, levassem a uma satisfação maior do que os instrumentos processuais anteriores, tais como o disposto na Lei nº 7.244/84 – Lei de Pequenas Causas (revogada), “que conferia ao acordo extrajudicial, celebrado entre as partes e referendado pelo órgão do Ministério Público, natureza de título executivo extrajudicial” (NERY JUNIOR, 2000).

Tal instrumento, além de ampliar o acesso ao Judiciário, uma vez que torna mais célere o processo, acaba por aproximar o Direito da sociedade, transformando-o em instrumento a favor das suas necessidades, já que relega à ela um papel mais importante na mediação dos conflitos.

Apesar de a mediação de conflitos não ser assunto novo nas legislações ao redor do mundo, principalmente aquelas que adotaram o *common law*, o instrumento tratado no presente capítulo é uma inovação do direito brasileiro, não encontrando par em outros dispositivos estrangeiros. Tal fato, na opinião de Geisa de Assis Rodrigues (2006), demonstra a originalidade da defesa dos direitos transindividuais no direito brasileiro, uma vez que, mesmo sem romper com a histórica cultura do “direito dos códigos”, em um franco diálogo com o direito do Common law, cria um sistema inovador de tutela, que, ao permitir uma maior participação popular, confere à própria sociedade o poder de dirimir seus conflitos.

Nesse sentido, podemos citar mais uma vez Geisa de Assis Rodriguez:

Podemos configurar, assim, a ocorrência de conciliação nas ações coletivas como uma contribuição para se conceber a tutela extrajudicial dos conflitos. A negociação desses direitos, ainda que se revista de um maior controle, já que realizada sob o crivo do Poder Judiciário, abriu caminho para se imaginar um instituto como o ajustamento de conduta, uma vez que logrou compatibilizar a possibilidade do acordo com a indisponibilidade inata desses direitos. [...] Por outro lado, a atuação administrativa do Ministério Público, especificamente no inquérito civil público previsto na Lei n. 7.347/85, demonstrou a possibilidade de se solucionar o conflito sem a necessidade de provocar a máquina jurisdicional. (RODRIGUEZ, 2000, p.119).

Podemos então perceber que, tanto o termo de ajustamento de conduta quanto outros instrumentos correlatos, tais com a ação civil pública, provocam uma aproximação do Direito com seu sujeito principal, a sociedade, ainda que não tenha tirado todo o poder

das mãos do Estado. O que antes era algo afeito apenas ao Código de Defesa do Consumidor passou a ter uma maior abrangência, uma vez que se estende aos mais variados campos do direito.

Outra inovação referente à adoção do termo de ajustamento de conduta, como antes já destacado, é o fato de que, se antes o Ministério Público e os outros legitimados a serem partes das demandas eram apenas participantes da disputa, a partir de então, ao tomarem para si a responsabilidade de resolução do conflito, eles se tornam sujeitos verdadeiramente ativos na composição dos problemas.

Evolução também observada no que se refere ao objeto dos termos, uma vez que, se antes os mecanismo participativos abrangiam somente a defesa dos interesses individuais, como bem observa Orlando Bastos Filho (2008), o instrumento previsto na Lei n. 7,347/85 possui como objeto de tutela *“os direitos e interesses metaindividuais, em todas as suas modalidades, difusos, coletivos ou individuais homogêneos, não havendo qualquer razão plausível para que qualquer deles seja afastado”*, inclusive aqueles que dizem respeito à obrigação de dar ou indenizar, algo que antes parte da doutrina entendia não ser possível em sede de transação.

Desse modo, a obrigação de fazer ou não fazer a ser pactuada mediante a assinatura do termo de ajustamento na defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos extrapola a área consumeirista, atuando nos mais diversos campos do direito, possuindo grande importância quando se trata de questões como o meio ambiente, a ordem urbanística, o patrimônio cultural, ordem econômica e economia popular, entre outros.

Importante destacar ainda quando ao objeto dos termos o fato de que, a partir deles, a aceitação de um título extrajudicial como título dotado de executividade não se restringia mais somente aqueles que tratavam de obrigação de pagar quantia líquida e certa, mas abrangia também fundamento em obrigação de fazer e não fazer, antes só permitido quando se tratava de títulos executivos judiciais, importando em algo novo na legislação pátria.

Nesse sentido, temos os seguintes julgados:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Compromisso de ajustamento. Execução. Título executivo. O compromisso firmado perante o IBAMA e o Ministério Público constitui título executivo, nos termos do art. 5º, §6º, da Lei 7347/85, que está em vigor. Recurso conhecido e provido.” (RECURSO ESPECIAL nº 213947/MG, QUARTA TURMA do STJ, Rel. RUY ROSADO DE AGUIAR. j. 06.12.2000, p. 132)

“Termo de ajustamento de conduta. Eficácia de título executivo extrajudicial. Vigência do § 6º do art. 5º da Lei 7.347/85. Provimento do recurso. Não houve veto expresso do Presidente da República ao art. 113 do Código de Defesa do Consumidor, muito embora tenha manifestado intenção neste sentido. Vigente, portanto, o §6º do art. 5º da Lei 7.347/85, nela introduzido pelo art. 113 do CDC, razão pela qual o compromisso de ajuste de conduta ali previsto pode ser realizado, tendo o respectivo instrumento eficácia de título executivo extrajudicial. Provimento do recurso do Ministério Público para prosseguimento da execução.” (APELAÇÃO CÍVEL nº 121.178/8, 2ª Câmara Cível do TJMG, Rel. Des. FERNANDES FILHO. j. 20.10.1998)

Apesar da inovação, o instrumento ainda possui limitações, principalmente no que se refere à sua área de abrangência, pelo fato de não prever a possibilidade de imposição de sanções penais ou administrativas.

Contudo, apesar de não exercer poder maior sobre a seara administrativa, um dos sujeitos estudados no presente trabalho, podemos verificar que, mesmo que indiretamente, consegue invadir o espaço dela, e tornar mais efetivas as lutas da sociedade frente aos desmandos de alguns governantes e alguns setores privados, já que os termos ajustados, quando desrespeitados podem servir como ponto negativo na quantificação das sanções eventualmente impostas.

3.2. PRINCIPIOLOGIA APLICADA AO AJUSTAMENTO DE CONDUTAS

Desde a promulgação da Constituição Democrática de 1988 que muito se tem discutido acerca do acesso à Justiça e de como o Direito, como ciência social poderia se aproximar mais da sociedade e atender melhor às necessidades impostas por ela. Ocorre que, em virtude dessa maior abertura e facilitação de acesso, o Judiciário acabou por se assoberbar e o que era para facilitar o acesso à Justiça, acabou se transformando em um pesadelo para aqueles que buscam a resolução de suas demandas.

Houve então, como destacado anteriormente, a necessidade de criação de outras formas que possibilitassem o acesso à Justiça, sem que isso significasse

necessariamente ter que recorrer ao Judiciário, principalmente nas questões que versam sobre os direitos da coletividade, uma vez que se tratavam do interesse público. Ou seja, percebe-se cada vez mais a incapacidade dos meios jurisdicionais ordinários em solucionar de forma satisfatória os conflitos e uma necessidade crescente de simplificar e tornar menos formais os mecanismos que possibilitam a resolução deles, principalmente aqueles que abrangem uma ampla variedade de indivíduos.

A necessidade da utilização dessas vias alternativas reside ainda, não somente na lentidão do Sistema Judiciário brasileiro, como também no distanciamento dos seus representantes para com aqueles que o procuram e os altos custos de um processo formal.

Surgido então como um modo de resolução alternativa de conflito que conjuga características tanto de Direito Público como do Privado, principalmente em virtude do seu caráter negocial, o estudo dos termos de ajustamento de conduta se relaciona, a princípio, aos dois âmbitos jurídicos, no sentido de, como bem destaca Ana Luiza Nery, *“atribuir a máxima eficácia e efetividade no encontro da melhor solução para a defesa dos direitos metaindividuais”*.

Veremos então, a seguir, alguns dos princípios de natureza pública e privada que, em conjunto, contribuem como norteadores da assinatura dos termos de ajustamento de conduta, entre os quais podemos destacar os princípios da: a) legalidade; b) solidariedade; c) moralidade; d) autonomia privada; e) livre iniciativa; f) impessoalidade; g) lealdade; h) proporcionalidade. Importante ainda destacar que, apesar de analisados separadamente, todos esses princípios atuam de modo a implicar maior eficiência e possibilidade de acesso à Justiça para aqueles que escolhem os termos como método de resolução de conflitos.

- **Princípio da Legalidade:** principal princípio norteador da atividade administrativa, previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da legalidade implica na conferência de poder à esta administração no sentido de impor ao particular uma determinada conduta, desde que haja previsão legal para tanto, de modo a evitar quaisquer arbitrariedades do poder público e conferir maior segurança jurídica aos que se encontram a ele subordinados.

Desse modo, em que pese não haver previsão legal de forma estrita para a confecção e assinatura dos termos, alguns preceitos básicos devem ser seguidos, a exemplo da necessidade de se tratar somente sobre direitos disponíveis, de vir escrito em língua vernácula e da imposição de não conter nenhuma cláusula que vá de encontro a algum preceito legal.

- **Princípio da Solidariedade:** também um princípio constitucional (artigo 3º, inciso I da CF/88), o princípio da solidariedade implica a existência de convivência comum que busque a igualdade de condições entre as partes, não somente como indivíduos dentro de um todo, mas também (e principalmente) nas relações envolvendo grupos diferentes.

De cunho privado, esse princípio se refere diretamente às relações trabalhistas e em como os envolvidos em uma determinada situação devem agir de modo a tornar a convivência coletiva algo melhor para todos. Apesar de parecer um tanto utópico, esse princípio é um dos que mais se tornam visíveis quando das tratativas preliminares à assinatura de um termo, haja vista que, para a sua concretização, se faz necessário que cada uma das partes, à sua medida, em benefício do outro, abra mão de determinados direitos e condutas que lhe sejam favoráveis. É o verdadeiro “*se pôr no lugar do outro*”, que, juntamente à ideia de igualdade, de equilíbrio e de *moral social* (Nery, 2012), deve nortear a tomada de compromissos.

Vale destacar as palavras de Ana Luiza Nery, na obra “*Compromisso de Ajustamento de Conduta – Teoria e Análise de Casos Práticos*” que, ao tratar do princípio da solidariedade, afirma:

Celebrar o compromisso de ajustamento de conduta em observância ao princípio da solidariedade é vislumbrar e viabilizar, efetivamente, o desenvolvimento econômico, cultural e social das partes celebrantes, de modo a propiciar ambiência de crescimento, no sentido de que os celebrantes se devem respeito mútuo e tem atividades autônomas e independentes, não havendo entre eles grau de hierarquia nem de subordinação. (NERY, 2012, p. 45)

- **Princípio da Moralidade:** elencado no artigo de nº 37 da CF/88, este princípio, apesar de intrínseca ligação com a administração pública e de estar vinculado à noção de desvio de poder por parte desta, deve também permear as relações privadas, principalmente quando se leva em atenção o princípio da boa-fé objetiva. Assim, do

mesmo modo que os agentes públicos devem agir de modo a ter uma conduta moralmente irreprovável, os particulares, não somente quando atuam com o público mas entre seus iguais, deve agir de maneira moralmente correta, evitando dolo, erro ou quaisquer outras condutas que possam por em risco a relação que se desenvolve.

Relevante é a observação desse princípio quando da realização e assinatura dos termos de ajustamento de conduta, uma vez que se tratam, em grande maioria das vezes, de interesses da coletividade, para os quais, uma conduta considerada imoral poderia ter efeitos devastadores. Assim, atuar com moralidade seria não somente observar os preceitos da lei, mas também agir com lealdade, ética, probidade e transparência, principalmente quando se leva em consideração a existência de hipossuficiência de uma das partes em relação a outra.

Ana Luiza Nery destaca que *“a moralidade administrativa é tutelada por meio da ação popular, e constitui fundamento autônomo para a propositura dessa ação constitucional, cuja finalidade é invalidar o ato administrativo por malferimento a esse princípio constitucional”*. De forma análoga, ao aplicarmos esse princípio às relações ocorridas no setor privado, uma vez que tanto o princípio quanto os termos de ajuste de conduta visam a tutela dos interesses da coletividade, podemos perceber que, uma vez agindo de forma a ferir o referido princípio, a parte ofendida pode se valer do meio processual adequado, *in casu* a ação de execução, como veremos mais adiante, para buscar a reparação necessária.

- ***Princípios da Autonomia Privada e da Livre Iniciativa:*** de suma importância quando se trata de relações de Direito Privado, os princípios da autonomia privada e da livre iniciativa se refletem na vontade do sujeito no modo pelo qual ela é externada, sob pena de ocorrência de vício no negócio jurídico e possibilidade de sua consequente anulação. Esses princípios, juntamente com os da autodeterminação e da autovinculação servem de base para a assinatura dos termos, uma vez que eles são o resultado da vontade das partes assinante, externada por meio de debates e acordos que visam ao alcance do melhor resultado.

Interessante destacar que, praticamente todo o fundamento da eficácia e da validade dos termos de ajuste de conduta descansa na autonomia e na iniciativa das próprias partes de se vincularem às cláusulas pactuadas, ainda que elas não tenham força de

lei ou tragam alguma cominação penal, o que não significa ferir os direitos trabalhistas já conquistados e positivados, ou mesmo renúncia por parte dos trabalhadores. O fato de possibilidade de descumprimento por uma ou ambas as partes e posterior procura do Judiciário não retira essa característica dos termos, ou diminui o seu poder como método eficaz de solução extrajudicial de conflitos.

Mas cabe salientar que, como dito anteriormente, em virtude da quase sempre existente relação de hipossuficiência entre as partes assinantes dos termos, assim como os outros princípios utilizados pelo Direito, essa autonomia e livre iniciativa não são absolutas, principalmente quando se tem em mente a expressa vedação a que qualquer das parte abra mão dos chamados direitos indisponíveis ou mesmo a vedação ao retrocesso em relação aos direitos trabalhistas já conquistados, em que pese a mitigação trazida pela Reforma Trabalhista. Ou seja, esses princípios são seguidos à medida em que proporcionam os melhores resultados para as partes e desde que não impliquem em desobediência aos preceitos legais ou que resultem em prejuízo irreparável para nenhum dos envolvidos, articulando-se ainda com o princípio da função social.

Por fim, no que se refere à aplicação desses princípios à assinatura dos termos de ajustamento de conduta, verifica-se a atuação subsidiária do setor público, papel exercido, no caso em tela, pelo Ministério Público do Trabalho, que ao intermediar as discussões e homologar as assinaturas dos termos, referenda a vontade das partes.

- ***Princípio da Impessoalidade:*** outro princípio constitucional relevante trazido no artigo 37, consiste na “*não subjetivização dos atos do poder público*” (SILVA, 2008) e no dever que tem a administração em tratar de forma igual aos particulares, sob pena de agir arbitrariamente. Aplicado especificamente à realidade dos compromissos de conduta, esse princípio se traduz no papel do Ministério Público ao conduzir as tratativas que culminarão na sua assinatura, agindo de balizador entre os interesses desiguais dos particulares envolvidos.

Além disso, verifica-se que o referido princípio está intrinsecamente ligado ao da igualdade material, segundo o qual as partes devem ser tratadas de forma igualitária na medida das suas diferenças, de modo evitar prejuízos que possam advir da condição de hipossuficiência de alguma delas. Assim, ao mediar as tratativas, por

exemplo, entre uma empresa privada que pretende construir um condomínio privado em área ocupada por uma extensa comunidade, o Ministério Público, no exercício das suas atribuições, deve agir de modo a garantir os direitos das comunidades, enquanto os alia aos interesses da parte contrária.

- **Princípio da Lealdade:** possuindo íntima ligação com o princípio da boa-fé objetiva, este princípio se traduz no dever que possuem às partes de se vincularem à vontade por elas externada quando do cumprimento das condutas compromissadas no termo, ainda que seu descumprimento não importe em cominações legais. Nesse sentido, discorre Ana Luiza Nery:

... agir com boa-fé contratual, em seu sentido objetivo, é não apenas estar imbuído do espírito comutativo em sentido puro (boa-fé subjetiva), mas tomar medidas que sejam demonstrações de que se está exercendo o direito de manifestação de vontade dentro das expectativas das partes relativamente ao contrato. É agir com honestidade, probidade e lealdade.

[...]

O compromisso de ajustamento de conduta deve observar a boa-fé objetiva durante todo o processo de negociação, pois a boa-fé se estende da fase pré-contratual à pós-contratual, criando direitos e deveres entre as partes, tais como (...) o de proteção. (NERY, 2012, p. 74)

- **Princípio da Proporcionalidade:** apesar de não estar contido expressamente no texto constitucional, o princípio da proporcionalidade ou da racionalidade, como é tratado por parte da doutrina, se reflete no agir de modo adequado e necessário ao caso prático, de modo a buscar o equilíbrio entre as partes e evitar o sentimento de direito não realizado e conseqüente recorrência ao Judiciário.

3.3. NATUREZA JURÍDICA E LEGITIMIDADE

Segundo Orlando Bastos Filho, “o compromisso de ajustamento tem por objeto a reparação de interesses transindividuais por natureza indisponíveis, tendo como legitimados órgãos que não são titulares dos direitos, porque ele tem como objeto direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos pertencentes a parcela da sociedade e não aos legitimados extraordinários, por isso mesmo indisponíveis.”

Em que pese a grande importância relegada à participação popular no que se referem aos termos de ajustamento de conduta, pode-se perceber que a maior responsabilidade fica a cargo do Ministério Público do Trabalho ou, ainda, a outros órgãos públicos aos quais uma das partes conferiu legitimação. Nesse, sentido, como destaca Geisa Rodrigues, em que pesem possuírem a legitimidade para firmar o termo, tais entes não são os titulares do direito, o que comprova que apesar de ter se afastado e deixado maior espaço para que a decisão da disputa ocorra entre as partes, ainda assim o setor público exerce papel de destaque.

Frente a essas peculiaridades, a doutrina se divide em duas correntes, a primeira delas declarando a natureza transacional do ajustamento e a segunda defendendo que se trata de um ato jurídico diverso, não enquadrando-o em qualquer outra figura jurídica existente.

Os que defendem ser o ajustamento uma transação, como Nelson Nery Junior e Paulo de Bessa Antunes, entre outros, argumentam, entretanto, no sentido de não ser uma transação ordinária, em virtude da indisponibilidade dos direitos dos quais tratam, bem como em virtude dos titulares desses direitos e demais legitimados, mas ainda assim transação, uma vez que visa a composição não jurisdicional com finalidade de prevenir ou encerrar conflitos.

Por outro lado, utilizando-se do mesmo argumento, autores como Paulo Cezar Pinheiro Carneiro e Hindemburgo Chateaubriand Filho, destacam a impossibilidade de o termo de ajustamento de conduta ser considerado uma transação, uma vez que os direitos em questão possuem conteúdo limitado, em virtude da sua indisponibilidade e natureza extrapatrimonial, como destaca Carvalho Filho:

A um primeiro exame, poder-se-ia considerar o compromisso de ajustamento de conduta como um acordo firmado entre o órgão público legitimado para a ação civil pública e aquele que está vulnerando o interesse difuso ou coletivo protegido pela lei. Não obstante, a figura não se compadece com os negócios bilaterais de natureza contratual, razão porque entendemos que não se configura propriamente como acordo. Como a lei alude ao ajustamento da conduta às exigências legais, está claro que a conduta não vinha sendo tida como legal, senão nada haveria para ajustar. [...] Podemos, pois, conceituar o dito compromisso como sendo o ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende o interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a

ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais. A natureza jurídica do instituto é, pois, a de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quando à formalização, eis que nele intervém o órgão público e o promitente. (CARVALHO FILHO, 2001)

Em que pesem os argumentos apresentados acima, ousou discordar quanto ao não enquadramento do termo de ajustamento como instrumento transacional. Ora, uma vez que o Estado se abstém do seu poder jurisdicional e relega às partes a resolução da disputa, mesmo com a interferência do Ministério Público do Trabalho, ainda que existam limitações quanto ao que será acordado, isso não descaracteriza a transação, já que há a existência de concessões por ambas as partes.

Verifica-se então, como bem destaca Bastos Filho, que não se trata em verdade de renúncia a direitos, mas sim de uma flexibilização destes, flexibilização esta capaz de conferir maior viabilidade e eficácia na tutela dos interesses da coletividade, uma vez que torna o cumprimento do quanto acordado interessantes para ambas as partes integrantes da transação. Isso porque o objetivo do termo não é a transigência efetiva de direitos, mas a adequação da conduta do infrator às normas legais.

A validade de tal transação é tamanha, que o Conselho Superior do Ministério Público sumulou entendimento no sentido de que, nos casos em que houvesse transação e consequente assinatura de termos de ajustamento que atendessem integralmente à defesa dos interesses difusos objetivados no inquérito civil, estes deveriam ter seu arquivamento homologado.

Importante destacar ainda que, seguindo as características das demais transações previstas na legislação brasileira, caso qualquer das partes não aceite os termos do acordo ou, ainda, desrespeite-os, poderá buscar a prestação jurisdicional adequada ao atendimento dos seus interesses, outro ponto que agrega pontos na caracterização do termo de ajustamento como de natureza transacional.

Pelo mesmo motivo, podemos afirmar que a parte não abre mão dos seus direitos, mas tão somente os flexibiliza dentro de um patamar de razoabilidade, com o fito de garantir um maior cumprimento dos deveres da outra parte, até porque, como demonstrado anteriormente, em caso de descumprimento ou qualquer outra conduta negativa, a parte lesada pode procurar a solução do conflito através do meio

jurisdicional. Ou seja, a pactuação do termo não afasta as partes do Judiciário, mas tão somente as auxilia a concretizar de forma mais célere aquilo que buscam, pois confere ao termo natureza de título executivo extrajudicial.

Já no que tange à questão dos legitimados, o artigo 5º da lei de Ação Civil Pública, em seu parágrafo 6º, elenca de forma genérica os legitimados à assinatura do termo de ajustamento de conduta, ao definir que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”, restringindo o rol dos legitimados, e determinando a exigência de pertinência temática quanto aos demais órgãos, quando comparamos os legitimados à propositura das Ações Cíveis Públicas, onde figuram, além do *Parquet*, a União, os Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e determinadas associações definidas em lei. Lembrando ainda que, como bem destaca o Ex-Procurador de Justiça do Estado de São Paulo, Hugo Nigro Mazzilli, em artigo produzido para a Revista de Direito Ambiental (2006), não há necessidade de existência de personalidade jurídica para que esses órgãos públicos possuam legitimidade ativa no que se refere à assinatura dos termos.

Interessante, ao tratarmos da legitimidade ativa para tomar o compromisso de conduta, é a questão dos entes que compõem a administração indireta (autarquias, empresas e fundações públicas e sociedades de economia mista). A doutrina majoritária tem entendimento no sentido de aceitar a legitimação desses entes, uma vez que dizem respeito à administração de interesses públicos pelo estado, com uma ressalva, como bem destaca Nery:

Para aqueles órgãos dos quais o Estado participe, quando concorram na atividade econômica em condições empresariais, não se lhes pode conceder essa prerrogativa de tomar compromissos de ajustamento de conduta, sob pena de estimular desigualdades afrontosas à ordem jurídica, como é o caso das sociedades de economia mista ou das empresas públicas, quando ajam em condições de empresas de mercado. (NERY, 2012, p. 180).

Ou seja, em que pese serem co-legitimados para figurarem no polo ativo da tomada a termo de compromissos de conduta, os entes da administração pública indireta só possuem essa prerrogativa enquanto atuarem na condição de defensores dos

interesses públicos. O que leva à conclusão de que possuem legitimação dupla, podendo também figurar como polo passivo do termo quando estiverem atuando em condição que possa ser equiparada à de particular, com o intuito de manter a ordem social e econômica.

No que se refere ao polo passivo, podem constar tanto pessoas físicas como jurídicas (de direito privado ou público), que possuam ou não personalidade jurídica, desde que tenham praticado ou estejam em vias de praticar conduta atentatória a interesses metaindividuais tutelados pela Lei da Ação Civil Pública ou pela legislação que a integra ou complementa. Cabendo lembrar, por fim, que para os legitimados valem as mesmas regras pertinentes aos negócios jurídicos em geral, no que diz respeito à capacidade civil.

3.4. POSSIBILIDADE TRANSACIONAL – OS LIMITES DOS TACS

Uma vez definida a natureza jurídica dos termos ou compromissos de ajustamento de conduta como instrumento transacional, cabe delimitar os limites sobre os quais podem operar as partes, limites estes que vão muito além de um aspecto meramente formal.

Como resultado de tratativas entre as partes, os termos podem conter direitos e obrigações para ambas, não necessariamente de forma exatamente igual, mas de forma a manter o equilíbrio material e evitar quaisquer inseguranças jurídicas posteriores, cabendo lembrar ainda que não só às partes as obrigações podem ser impostas, mas também às entidades públicas legitimadas para celebrar o termo, como por exemplo, temos as cláusulas que estabelecem um determinado prazo de cumprimento antes que a entidade em questão inicie os trâmites de uma Ação Civil Pública.

Tal possibilidade é tão importante que, em caso de descumprimento, caso haja previsão no termo, o órgão público descumpridor pode, inclusive, ser demandado no Judiciário.

Assim, podem os termos de ajustamento de conduta versar sobre obrigações de fazer, de não fazer, de entregar coisa certa e determinável ou mesmo de indenizar, a depender da natureza do termo e do direito e objeto aos quais ele se refere.

Interessante destacar que, embora seja possível a cominação de penas para aqueles que incorrem em descumprimento do termo, esse não é seu objeto principal, uma vez que, em verdade, a sua assinatura busca evitar o dano ou ainda devolver a situação ao seu *status quo ante*. Sendo também irrelevante cláusula que verse acerca da possibilidade de procura ao Judiciário por meio de ação executória. Como meio extrajudicial de conflito, é terminantemente proibida qualquer vedação à persecução pelas vias judiciais, cláusula essa que, caso constante, é nula de pleno direito.

3.4.1 Aplicação às relações trabalhistas

As normas trazidas pela chamada *Constituição Cidadã*, ao exercer posição de supremacia e conferir legitimidade às ações estatais, deixa a cargo do Judiciário – na qualidade de intérprete e aplicador do Direito, a função de ratificar tal supremacia e fazer valer os desígnios do legislados, solucionando os conflitos que a sociedade porventura suscitar.

Ocorre que, muitas vezes, em virtude do constante processo de mutação pelo qual passam as sociedades, o Direito, criado para dirimir as querelas que surgem, acaba por não mais corresponder aos anseios daqueles que a ele buscam guarida, surgindo então a necessidade de se buscar novas formas de resolução de conflitos.

Acerca do papel do Judiciário nesse sentido, insta destacar o comentário de OLIVEIRA JR.:

O Poder Judiciário não atua apenas como legislador negativo (declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo), atua também como legislador positivo (decisão em mandado de injunção para suprir a omissão legislativa, atuando na concretização do direito). De igual modo, atua como administrador negativo (declarando inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos do Poder Executivo) e administrador positivo (decisão que impõe a execução do orçamento para garantia de direitos – Lei Orçamentária como lei material; controle da omissão, do dever de otimização/progresso, da insuficiência/eficiência na execução das leis e políticas públicas, condenando o Estado em obrigação de fazer). Não estamos defendendo aqui a possibilidade de um “Governo dos Juízes”, mas a

atuação razoável e proporcional do Poder Judiciário, através do ativismo judicial em face das omissões dos demais Poderes em concretizar os direitos expressos na Constituição Federal. (OLIVEIRA JUNIOR, 2011, p. 9)

É diante deste cenário, onde não há mais espaço para a apatia e no qual os problemas sociais afetam diretamente a todos, que surge o anseio dos personagens acima citados em exercer uma posição ativa com vista a efetivação das normas constitucionais. Em virtude do exposto, conclui-se que as conquistas do âmbito trabalhista coletivo alcançadas atualmente são decisivas e extremamente relevantes para delinear os novos rumos das relações trabalhistas.

Desse modo, como instrumento que vem crescendo bastante como efetivo meio extrajudicial de resolução de conflitos, se insere os termos de ajustamento de conduta. Ocorre que, no começo, muito se questionou se, em virtude da sua natureza transacional, seria meio aplicável à seara trabalhista, onde, em sua maioria, os direitos discutidos nos conflitos eram de natureza indisponível.

Ocorre que, quando se trata da aplicação dos termos de ajustamento de conduta aos conflitos coletivos trabalhistas, o que é transacionado, não são os direitos em si, até porque, uma vez que eles não têm caráter eminentemente patrimonial e nem o da disponibilidade, o que se transaciona, em verdade, é a forma pela qual se dará o cumprimento desses deveres, em questão de tempo, e forma da efetivação das condições, sob pena de sanção.

Corroborando tal entendimento, Cristiane Aneolito Ferreira, Mestre em Direito do Trabalho, cita Raimundo Simão de Melo:

“A natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta é título executivo extrajudicial, como já se viu. Não se trata, como pode parecer à primeira vista, de transação nem de acordo quanto à pretensão porque os legitimados não podem dispor dos interesses e direitos difusos da coletividade. O que eles podem é transigir quanto ao prazo e forma de cumprimento da obrigação prescrita em lei. Os legitimados concorrentes só têm disponibilidade processual, podendo até desistir da ação, mas não podem, em regra, dispor do direito material.”

Logo, tendo em mente a vital necessidade de fortalecimento dos meios extrajudiciais de resolução de conflito, como também das tutelas preventivas, se mostram os termos

de ajustamento de conduta não só cabíveis, como também importante mecanismo a ser utilizado na efetivação dos direitos trabalhistas.

3.4.2 Imperatividade e flexibilidade das cláusulas firmadas

Após definição da natureza jurídica e objeto do termo de ajustamento, bem como delimitação dos legitimados e suas possibilidades de atuação, antes que adentremos a fundo na questão da defesa dos direitos coletivos trabalhistas através da pactuação dos termos de ajuste de conduta, cabe analisar ainda a possibilidade de descumprimento dos acordos firmados e suas possíveis consequências.

Nesse sentido, mais do que nunca os termos de ajustamento de conduta se aproximam dos negócios jurídicos, já que, por lhes faltar o caráter mais formal de judicialidade (apesar da previsão de multa), assim como quando da sua assinatura, basta a vontade de uma ou de ambas as partes para a sua reformulação ou mesmo desconstituição.

Ilustrando o quanto afirmando, Orlando Bastos afirma o seguinte, ao tratar da possibilidade de mutação das cláusulas pactuadas:

Havendo interesse em rever cláusulas do compromisso, poderão compromitente e compromissário reunir-se para rediscutir e repactuar a matéria. Cuidando-se de ajuste celebrado por órgão do Ministério Público, o novo termo, da mesma maneira que o anterior, deverá novamente ser submetido ao Conselho Superior do Ministério Público. Se, porém, algum co-legitimado não figurante no compromisso discordar de suas cláusulas, e não houver, entre os pactuantes, interesse na sua modificação, não se há como admitir a propositura de ação civil pública que tenha o mesmo objeto do compromisso de ajustamento. (BASTOS FILHO, 2000)

Isso porque, em que pese o caráter não judicial e transacional do termo de ajustamento de conduta, impera, ainda assim, a necessidade de manutenção da segurança jurídica, não só no que tange ao terceiro interessado na mudança, mas, principalmente, no que tange aos pactuantes. Ou seja, o fato de que os termos de ajustamento de conduta personifiquem uma alternativa mais viável à prestação

jurisdicional clássica, ainda assim a segurança jurídica deve ser respeitada, sob pena de desacreditar os termos como instrumento de efetivação de direitos.

Continuando a discussão, destaca Hindemburgo:

Os co-legitimados não podem propor a ação, devem impugnar os termos. De nada serviria aquele instrumento extrajudicial se não tornasse preclusa a rediscussão do mérito da situação jurídica acertada e, como maior razão, não se teria sequer como justificativa a sua executoriedade que a lei somente vincula a documentos que atestam um estado de satisfatória certeza. (CHAUTEBRIAND FILHO, 1999)

A tese acima destacada, embora de suma importância quando se trata de discussões acerca da questão da eficácia dos termos de ajustamento de conduta, se trata de uma posição contrária à defendida pela doutrina majoritária, que defende que, em caso de descumprimento das cláusulas acordadas, a parte que se sentir lesada pode buscar o Judiciário. Em que pese haver certa razão no fato de que a não impugnação dos termos e a busca imediata do Judiciário acabam por “esvaziar” a eficácia do termo de ajustamento de conduta, diminuindo de certa forma ele como instrumento de resolução de conflitos, é demasiado extremada a afirmação de ocorrência de preclusão da matéria tratada e vedação de sua rediscussão no âmbito judicial.

Defender a preclusão da matéria significaria ir de encontro ao princípio do acesso à justiça, o que poderia afastar a pactuação do termo como opção inicial de resolução de conflitos de diversas querelas. Acredito não ser este o caminho, mas sim a fortificação das cláusulas pactuadas e maior fiscalização e aplicação mais abrangente de penalidades.

É defendida então a tese do uso do termo de ajustamento de conduta como uma fase preliminar à instalação do procedimento judicial, que toma lugar somente após esgotadas todas as tentativas de autocomposição da disputa. Isso é um resultado de uma das principais características do instrumento em comento, qual seja a facultatividade das suas cláusulas, que vinculam as partes na medida do que foi acordado, sem, contudo significar perda do direito de nenhuma delas.

Aliás, defender a existência de preclusão não significaria somente um retrocesso processual, mas também social, já que, na grande maioria das vezes, a parte descumpridora é justamente aquela que possui melhores condições, o que torna difícil para a parte contrária a efetivação do cumprimento das cláusulas. Impedir que essa parte em situação de hipossuficiência procure o Judiciário é cercear seu direito de defesa de interesses difusos e coletivos e compactuar com a manutenção de um *status quo* nada interessante para a sociedade atual, que busca cada vez mais a diminuição das diferenças.

3.4.3 Cominações possíveis

Com a finalidade de evitar o descumprimento dos termos ajustados, apesar de, como já destacado, não ser impedida a tomada da via judicial, a Lei de Ação Civil Pública, ao tratar dos Termos de Ajustamento de Conduta prevê a possibilidade de cominações para a parte que não cumprir com o ajustado.

Tais medidas, exatamente como as cominações civis previstas para os casos de descumprimento contratual, não necessariamente devem possuir caráter pecuniário, mas podem configurar medidas coercitivas e até educativas de natureza diversa, de modo a salvaguardar a parte contrária.

Nesse ponto também não foi expressa a lei, em determinar quais espécies de cominações poderiam ser determinadas nos termos de ajustamento, deixando ao critério das partes e do órgão público que dirige as tratativas a sua determinação. A única vedação se expressa diz respeito a cláusulas que dizem respeito à não possibilidade de uso da via judicial, que, também já destacada em momento anterior, são nulas de pleno direito, em atenção ao princípio do acesso amplo à Justiça.

Ana Luiza Nery, ao tratar das cláusulas penais, elenca três possibilidades: a cláusula penal alternativa, a cláusula penal cumulativa e a cláusula penal punitiva. Segundo ela, a cláusula penal alternativa, prevista para os casos de inadimplemento total da obrigação, se refere à possibilidade que o ofendido tem de escolher entre o cumprimento da obrigação inicialmente acordada ou o pagamento de multa pelo descumpridor. Já a cláusula penal cumulativa é aquela que, implicaria na necessária utilização dos dois meios coercitivos anteriores em conjunto, tanto a exigência do

cumprimento da obrigação quanto o pagamento de indenização decorrente da mora. Já a terceira e última espécie de cláusula penal, a autora destaca a punitiva, que, como o próprio nome indica, é aquela decorrente da pena por descumprimento, que permite ao ofendido cobrar a realização da obrigação principal, as perdas e danos efetivamente comprovados e, ainda a execução da cláusula penal previamente estipulada – a chamada *astreinte*, que deve ser estabelecida levando em consideração o já tratado princípio da proporcionalidade.

Nery destaca ainda que *“a finalidade da estipulação das cominações no compromisso de ajustamento de conduta é compelir o devedor a cumprir a obrigação, mas de tal forma que não acabe por inviabilizar a execução da própria multa”* (NERY, 2012, p.209).

Por fim, cabe salientar que tais multas não possuem caráter compensatório, mas cominatório, uma vez que não possuem a finalidade de compensar a parte ofendida pelo descumprimento da obrigação, mas sim de evitar o descumprimento e incentivar a realização da obrigação pelas partes assinantes.

3.4.4 Limites da transação e da aplicação dos TACs

Ao tratarmos da natureza jurídica e dos limites aplicáveis aos termos de ajuste, restou claro o seu caráter transacional e a vedação a que, quando da transação, qualquer das partes se cancelasse, limitasse ou transferisse à outra qualquer direito fundamental trabalhista garantido constitucionalmente ou em normas inferiores. É então colocada sob os holofotes a questão da indisponibilidade dos direitos coletivos trabalhistas e da sua relativização, em virtude da predominância do acordado sobre o legislado trazido pela Reforma Trabalhista.

Entre os que defendem a incompatibilidade entre a transação proporcionada pelos termos de ajuste de conduta e a indisponibilidade determinados direitos trabalhistas a serem transacionados, impera o argumento de que as concessões a serem feitas quando da celebração do pacto não poderiam ser equiparadas àquelas feitas pela parte sobre a qual recai a cobrança de determinada conduta, ou seja, para eles, o interesse privado superaria o público, o que seria vedado pela Constituição.

Por outro lado, em entendimento contrário, alguns autores defendem a ideia de que, em que pese essa indisponibilidade estar ligada à impossibilidade de transmissão ou renúncia, ainda assim é possível, dependendo do caso, haver renúncia ao conteúdo material ou a uma parte desses direitos, desde que não haja violação à lei ou ordem pública, valendo a máxima do “*é permitido tudo aquilo que não for proibido*”. Estes autores, entre eles, Nelson Nery Júnior e Marco Antônio Marcondes Pereira, relacionam a questão da indisponibilidade dos direitos coletivos à questão da ordem pública e de preservação de princípios e valores. Ou seja, a indisponibilidade existiria como uma consequência do interesse público, logo, em virtude de alcança-lo, esta indisponibilidade poderia ser relativizada.

Apesar de não haver concordância doutrinária, é majoritário o entendimento de que, uma vez que é prevista em lei a possibilidade de transação e consequente celebração de termos de ajustamento de conduta no âmbito trabalhista, a questão da possibilidade de dispor em parte dos direitos coletivos também estaria prevista, levando-se em conta os benefícios a serem auferidos dessa transação. Ou seja, “*a previsão legal da transação retira o caráter de indisponibilidade absoluta do direito em questão*” (NERY, 2012, p.149).

Ao confrontar essas duas correntes, entendo por mais arrazoada a última, haja vista a necessidade de relativização dos direitos quando se tem em vista a concretização do bem coletivo, ponto esse de grande discussão quando do estudo das diferenças trazidas às relações trabalhistas com a promulgação da reforma. Além disso, há que se destacar, em oposição à corrente contrária à transação dos direitos transindividuais, que a celebração do termo não necessariamente implica em igualdade de concessão entre as partes, logo, o fato de envolver direitos coletivos não quer dizer que sejam eles objetos de simples concessão por parte dos trabalhadores. A título de exemplificação, podemos prever um termo no qual o Ministério Público do Trabalho concorde em conceder um prazo maior para a que uma empresa adeque sua conduta ao previsto em lei. No exemplo dado, apesar de o direito se referir à conduta a ser adotada pela parte, a concessão feita pelo *Parquet* não significou diminuição de qualquer direito coletivo ou difuso, mas tão somente em mudança de prazo para sua concretização.

Assim como o Direito como ciência e ordenamento jurídico não é algo estático, imutável, as relações e conceitos dele decorrentes também não o devem ser. Logo, se o alcance de um bem comum significa o desengessamento de alguns conceitos, a depender do caso concreto, não há porque insistir em permanecer em retrocesso.

Além disso, há que se ter em mente que não restam dúvidas acerca do caráter negocial e, em vista disso, da bilateralidade que envolve os termos de ajustamento de conduta. Ocorre que, quanto se trata do poder público, aqui representado pelo MPT, ao contrário dos negócios jurídicos *strictu sensu*, as partes envolvidas não estão em condições de igualdade. Justamente esse ponto, Ana Luiza Nery aponta como uma das raízes do problema, uma vez que “... *para celebrar o compromisso de ajustamento de conduta, é necessário que o agente público, representando o poder público, se apresente para negociar (...) em posição jurídica de igualdade com relação ao particular.*” (NERY, 2012, p. 219). Ou seja, quando da tomada do termo, o agente público, seja ele credor ou devedor da conduta a ser adotada, deve assumir um papel inerente ao particular, revestindo-se de certa igualdade para com ele, sem que isso necessariamente importe em perda de poder ou em exercício discricionário. Logo, querer revestir esse poder inerente à Administração Pública de um caráter absoluto, seria uma conduta não condizente com os ideais de busca maior ao interesse público, por mera arbitrariedade.

4. A EFICÁCIA DOS TERMOS DE AJUSTE DE CONDOTA COMO GARANTIA DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO

4.1. PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS RELAÇÕES TRABALHISTAS

Assim, Liana Portillo Mattos destaca que *“a participação popular é a garantia constitucional de democratização dos modelos de gestão (...)”* (MATTOS, 2001, p. 69). Pois bem, os novos modelos de gestão que vem se apresentando nada mais significam que uma resposta aos anseios sociais de maior participação popular na definição dos rumos a serem tomados relações trabalhistas, principalmente no que diz respeito aos conflitos que dela surgem. Esses modelos, voltados para participação conjunta da sociedade e seus representantes aliados ao poder público tem contribuído em muito para uma mudança de paradigma social, no sentido de permitir que a própria sociedade auxilie a decidir os rumos a serem tomados.

Esse novo modelo de gestão, que atua de forma mais descentralizadora, é idealizada como *“um dos principais instrumentos do desenvolvimento e como estratégia para a redução do papel do Estado”* (SOUZA, 2001, p. 363), de modo que a própria sociedade passe a saber reconhecer suas próprias necessidades e delimite os mecanismos através dos quais elas podem ser satisfeitas, sem que isso, entretanto, signifique uma total abstenção por parte do Estado, no que tange à tutela de direitos coletivos trabalhistas.

Dessa forma, tendo como base a resolução extrajudicial de conflitos como forma de ampliação da gestão democrática das relações trabalhistas, passemos a uma análise prática, com base em Termos de Ajustamento firmados pelo MPT.

4.2 TACS CELEBRADOS PELO MPT NO PERÍODO DE 2015-2017

No presente tópico, passaremos a uma breve exposição das coordenadorias nas quais se divide o MPT, as quais têm atuação em áreas prioritárias, com um levantamento quantitativo dos TACs firmados, junto à Procuradoria Regional do Trabalho da 5ª Região, bem como a uma análise qualitativa de TACs emblemáticos firmados no período de 2015 a 2017, avaliando algumas de suas principais cláusulas

e de que forma as cláusulas pactuadas foram eficazes na defesa do direito coletivo dos trabalhadores em cada área de atuação.

4.2.1 COORDINFÂNCIA

A COORDINFÂNCIA (Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente), criada nos anos 2000, através da Portaria nº 299, foi a primeira coordenadoria criada no Ministério Público do Trabalho, para melhor definir formas e estratégias de combate ao trabalho infantil e de regularização do trabalho do adolescente. Formada por 06 membros, atuam preventiva e repressivamente, de forma regionalizada e articulada com o Procurador-Chefe e os membros de cada Regional, por meio de ações que envolvem tanto o Poder Público como a iniciativa privada.

Conforme levantamento de dados, no período compreendido entre 2015 e 2017, foram firmados, no âmbito das 24 Procuradorias Regionais do Trabalho, um total de 3.435 Termos de Ajustamento de Conduta, na área de atuação da Coordinfância, distribuídos conforme a tabela abaixo.

COORDINFÂNCIA	2015	2016	2017	TOTAL
PRT01	31	26	26	83
PRT02	95	66	56	217
PRT03	102	72	76	250
PRT04	190	153	96	439
PRT05	68	67	27	162
PRT06	59	46	29	134
PRT07	20	29	13	62
PRT08	53	25	23	101
PRT09	133	80	75	288
PRT10	30	15	27	72
PRT11	15	15	06	36
PRT12	86	68	58	212
PRT13	36	30	46	112
PRT14	23	14	06	43
PRT15	159	146	127	432
PRT16	46	43	35	82
PRT17	24	24	17	65
PRT18	121	89	63	273
PRT19	31	20	11	62
PRT20	17	08	06	31
PRT21	23	11	09	43

PRT22	16	28	16	60
PRT23	26	36	26	88
PRT24	20	19	07	46

Tabela 1. TACS firmados no âmbito da Coordinfância

Conforme a tabela acima, dentre as Regionais com o maior número de TACs firmados estão, as da 4ª Região (Rio Grande do Sul), 15ª Região (Campinas), 9ª Região (Paraná), 18ª Região (Goiás) e da 3ª Região (Minas Gerais). Em contrapartida, dentre as Regionais com o menor número de Tacs firmados estão os da 20ª Região (Sergipe), 11ª Região (Amazonas e Roraima), 21ª Região (Rio Grande do Norte) e a da 14ª Região (Rondônia e Acre).

Em termos de números, podemos identificar ainda que, em que pese o número de demandas no Judiciário ter aumentado, pelo menos no período pré-Reforma Trabalhista, o número de TACs firmados no período analisado, no âmbito da Coordinfância, sofreu um decréscimo, uma vez que passou de um total de 1.424 TACS em 2015, para 1.130 em 2016 e 881 em 2017. O que não significa, cabe frisar, diminuição da atuação dos responsáveis pelas ações e projetos levados a cabo pela referida Coordenação.

Foram então selecionados para análise qualitativa 10 TACS firmados pelas Procuradorias Regionais, cujas cláusulas e características principais serão a seguir analisadas:

- **Temática:** tendo como base a temática da Coordenadoria, os TACs firmados tratam de temas como o trabalho da criança e do adolescente no âmbito doméstico e empresarial, bem como em atividades desportivas e artísticas. Verificou-se, com a celebração dos TACs, não somente uma postura repressiva, mas principalmente uma postura preventiva e educativa no sentido de promover mudanças comportamentais e atitudinais.
- **Principais Cláusulas:** apesar de cada TAC conter suas particularidades, em virtude do ambiente no qual estava inserido, bem como em virtude das diversas situações que tutelavam, as cláusulas analisadas tratavam, em sua maioria, acerca da possibilidade ou não de utilização do trabalho infantil, da idade mínima quando este

trabalho era permitido, bem como versava acerca de condições de sua manutenção, como condicionamento à comprovação de matrícula e frequência escolares, condições de alojamento e de acompanhamento de responsáveis, entre outras.

- **Descumprimento:** no que se referem às cláusulas que tratavam acerca de descumprimento, os Termos analisados eram bastante uniformes, variando apenas no que se referia ao valor das multas e da cumulatividade. No que tange aos valores, estes variam de valores entre R\$1.000,00 (um mil reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), que poderia ser cobrados por ocasião de descumprimento, por cláusula descumprida ou por indivíduo atingido.

Quanto à natureza, as multas tinham natureza jurídica de *astreintes*, uma vez que não substituíam o dever de cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer. Por fim, no que tange aos valores arrecadados em virtude das multas, estes em geral eram revertidos ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), ao FIA (Fundo da Criança e do Adolescente).

- **Fiscalização e execução:** também outro ponto de convergência entre os TACs firmados, verificou-se que, em sua maioria, além da figura do Ministério Público do Trabalho, eram indicados como entidades fiscalizadoras o MTE, as SRTEs (Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego), bem como entidades públicas e privadas, além de pessoas físicas. Já no que se refere à execução, os TACs, como instrumento que constitui título executivo extrajudicial, podem ser executados por meio de simples ação de execução, não impedindo claro, o acesso de qualquer dos envolvidos ao Judiciário ou mesmo a instauração ou continuação de Inquéritos Civis pelo MPT ou de Ações Civis Públicas.

4.2.2 COORDIGUALDADE

Criada em 2002, através da Portaria nº 273, a COORDIGUALDADE (Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho), começou tendo como objetivo principal atender às pessoas com deficiência e necessidade de sua inserção no mercado de trabalho de forma materialmente igual e livre de barreiras e de práticas discriminatórias. Atualmente,

atuando por meio de grupos de trabalho, também de forma regionalizada, ampliou sua área de atuação, trabalhando também em prol do combate à discriminação de gênero e raça nas relações de trabalho, bem como ao assédio no âmbito laboral.

Passemos então, agora, à análise, nos moldes da anterior, dos TACS firmados no âmbito de trabalho da Coordigualdade, no período de 2015 a 2017.

COORDIGUALDADE	2015	2016	2017	TOTAL
PRT01	28	29	24	81
PRT02	82	79	79	240
PRT03	48	49	38	135
PRT04	70	71	96	237
PRT05	67	46	52	165
PRT06	35	38	49	122
PRT07	11	25	27	63
PRT08	30	23	32	85
PRT09	103	67	70	240
PRT10	29	20	20	69
PRT11	15	26	26	67
PRT12	51	43	34	128
PRT13	60	45	50	155
PRT14	19	15	16	50
PRT15	74	124	111	309
PRT16	19	12	13	44
PRT17	16	25	17	58
PRT18	56	42	40	138
PRT19	33	13	04	50
PRT20	11	08	03	22
PRT21	45	46	39	130
PRT22	21	25	25	71
PRT23	16	19	23	58

PRT24	04	09	09	22
-------	----	----	----	----

Tabela 2 - TACs firmados no âmbito da Coordigualdade

Conforme dados demonstrados na tabela acima, entre os anos de 2015 e 2017, foram firmados, pelas 24 PRTs, um total de 2.739 TACs na área de atuação da Coordigualdade. Desse total de TACs, 943 foram firmados em 2015, 889 em 2016 e 897 em 2017.

Dentre as Regionais com o maior número de TACs firmados estão as da 15ª Região (Campinas), 2ª Região (São Paulo), 9ª Região (Paraná), 4ª Região (Rio Grande do Sul) e 5ª Região (Bahia). Por sua vez, dentre as Regionais com o menor quantitativo de TACs firmados encontram-se as da 24ª Região (Mato Grosso do Sul), 20ª Região (Sergipe), 16ª Região (Maranhão), 19ª Região (Alagoas) e da 14ª Região (Rondônia e Acre).

No âmbito da Coordigualdade, foram selecionados 9 TACs dentre os firmados pelas Procuradorias Regionais, cujas cláusulas e características principais analisaremos a seguir:

- **Temática:** tendo como pano de fundo a questão da igualdade, os TACs firmando no âmbito da Coordigualdade tratam de temas que vão desde a promoção da igualdade garantida constitucionalmente entre homens e mulheres a questões envolvendo assédio moral e sexual no âmbito trabalhista, envolvendo pontos como monitoramento através de câmeras de vigilância e controle de idas ao banheiro, bem como a questão da inserção e manutenção no mercado de trabalho da pessoa com deficiência.

Assim como nos TACs firmados no âmbito da Coordinfância, analisados no tópico anterior, verificou-se nos TACs ora analisados, uma preocupação não só em promover ação de cunho repressivo (por meio de multas por descumprimento, denúncias e possibilidade de execução, etc.), como também em promover ações preventivas, no sentido de inibir as práticas a serem combatidas e conscientizar tanto empregados quando empregadores acerca dos seus deveres e direitos, bem como seus limites.

- **Principais Cláusulas:** salvo algumas peculiaridades (estas explicadas em virtude das diferenças temáticas), as cláusulas firmadas no âmbito da Coordigualdade também se mostraram bastante uniformes. Entre os pontos de convergência, podemos citar como exemplos: a existência de cláusulas que impunham não somente medidas repressivas, como também medidas preventivas, como a realização de palestras e projetos de conscientização; a vigência por prazo indeterminado do que foi pactuado; a forma pela qual as multas por descumprimento eram aplicadas (a ser tratada a seguir); a possibilidade de aditamento dos termos; a vedação de impedimento de posterior acesso ao Judiciário; a continuidade da aplicação do termo de ajustamento mesmo em caso de sucessão de empregadores; e, ainda, a determinação de vigência por prazo indeterminado das cláusulas avençadas.

Já como ponto diferenciador, podemos destacar os valores estabelecidos a título de multa por descumprimento e sua forma de cobrança, bem como, em alguns dos TACs, a concessão de determinado prazo para que as medidas definidas fossem colocadas em prática.

- **Descumprimento:** no âmbito da Coordigualdade, no que tange às cláusulas determinantes de cominação de multa por descumprimento, também pode ser conferida uniformidade. Apesar da leve diferença de valores e da forma de aplicação (em alguns casos eram cobradas em virtude de cada cláusula, por evento ou por indivíduo afetado), em todos eles as multas podiam ser cobradas de forma isolada ou cumulativamente, bem como tinham o caráter de *astreintes*, não servindo como substitutas da obrigação de cumprir com o ajustado.

Outro ponto de igualdade, se refere à destinação do valor arrecadado, que podia ser direcionado ao FAT (regra geral), ao FDD (Fundo de Defesa de Direitos Difusos) ou outra entidade pública ou privada a critério do MPT.

- **Fiscalização e execução:** também outro ponto de convergência entre os TACs firmados, verificou-se que, em sua maioria, além da figura do Ministério Público do Trabalho, eram indicados como entidades fiscalizadoras o MTE, as SRTEs (Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego), bem como entidades públicas e privadas, além de pessoas físicas. Já no que se refere à execução, os TACs,

poderiam ser executados por meio de simples ação de execução, não impedindo claro, o acesso de qualquer dos envolvidos ao Judiciário ou mesmo a instauração ou continuação de Inquéritos Cíveis pelo MPT ou de Ações Cíveis Públicas.

4.2.3 CONAETE

Criada também em 2002, através da portaria nº 231, a CONAETE (Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo) tem como objetivo “integrar as Procuradorias Regionais do Trabalho em plano nacional (...) para a erradicação do trabalho escravo, fomentando a troca de experiências e discussões sobre o tema, bem como a atuação ágil onde se faça necessária a presença do Ministério Público do Trabalho.” (Art. 1º, Regimento Interno da CONAETE).

Foi a primeira Coordenadoria a instituir grupos móveis de trabalho, para auxiliar o trabalho de Procuradores Regionais, tendo em vista também a implementação de Varas do Trabalho itinerantes.

A tabela abaixo traz um demonstrativo dos TACs firmados do período de 2015 a 2017 pelas 24 Procuradorias Regionais:

CONAETE	2015	2016	2017	TOTAL
PRT01	13	24	15	52
PRT02	24	27	14	65
PRT03	32	25	25	82
PRT04	18	15	11	44
PRT05	15	10	13	38
PRT06	11	07	06	24
PRT07	04	06	05	15
PRT08	14	11	11	35
PRT09	20	21	12	53
PRT10	12	07	13	32
PRT11	04	04	04	12
PRT12	10	07	07	24
PRT13	08	10	10	28

PRT14	01	04	08	13
PRT15	43	34	28	105
PRT16	21	12	14	47
PRT17	06	02	09	17
PRT18	23	14	14	51
PRT19	03	01	01	5
PRT20	03	01	00	4
PRT21	02	03	04	10
PRT22	12	23	07	42
PRT23	27	20	27	74
PRT24	11	16	16	43

Tabela 3 - TACs firmados no âmbito da Conaete

Conforme tabela acima, no período compreendido entre 2015 e 2017, foram firmados, no âmbito das 24 Procuradorias Regionais do Trabalho, em função do trabalho executado pela Conaete, um total de 915 Termos de Ajustamento de Conduta, número este que é um dos menores num comparativo com as demais Coordenadorias.

Conforme a tabela acima, dentre as Regionais com o maior número de TACs firmados estão, as da 15ª Região (Campinas), 3ª Região (Minas Gerais), 23ª Região (Mato Grosso) e a da 2ª Região (São Paulo). Em contrapartida, dentre as Regionais com o menor número de Tacs firmados estão os da 20ª Região (Sergipe) – este com somente 4 TACs firmando, não tendo inclusive, firmado nenhum termo no ano de 2017 –, 19ª Região (Alagoas), 14ª Região (Rondônia e Acre) e da 7ª Região (Ceará).

O baixo número de Tacs firmados no âmbito da atuação da Conaete se deve não em virtude de ausência de caso, muito pelo contrário, considerando-se que o Brasil é um dos países que mais enfrentam problemas relacionados ao trabalho escravo moderno, mas sim em virtude da dificuldade de acesso a determinados locais e da sua caracterização, mesmo após a suspensão da controversa (Portaria MTB 1.129/2017), do MTE.

Após a análise de alguns casos pontuais, escolhidos por amostragem, podemos destacar os seguintes pontos:

- **Temática:** apesar da temática central tratar a respeito da redução de trabalhadores à condição análoga a de escravo, verificou-se, nos TACs analisados, a presença de outras temáticas correlata à função social do contrato, da propriedade e das relações de trabalho. Além disso, o ajustamento dos TACs também levou em consideração questões relacionadas ao meio ambiente do trabalho e dano moral – individual e coletivo.

Interessante destacar ainda que, apesar de não ser os únicos meios nos quais há incidência de trabalho forçado ou escravo, verifica-se que a maior incidência de atuação do da Conaete se dá no meio rural e em atividades empresariais envolvendo confecções.

- **Principais cláusulas:** como referido acima, as cláusulas constantes dos TACs se referem não somente à proibição em si do trabalho escravo, mas também ao estabelecimento de condições mínimas de trabalho e do seu meio ambiente pautadas, principalmente, no princípio da dignidade da pessoa humana.

Dentre as principais cláusulas podemos destacar: o estabelecimento de condições mínimas de alimentação e de higiene nos locais reservados à execução do trabalho e aos alojamento (caso o estabelecimento destes sejam realmente necessários); a promoção da regularização dos contratos de trabalho dos empregados que se encontrem em situação irregular, bem como reflexos de cunho patrimonial em virtude do não cumprimento de determinadas garantias; o estabelecimento de valores a título de danos morais individuais (além das verbas trabalhistas também determinadas em alguns casos) e danos morais coletivos, estes últimos a serem revertidos a determinados Fundos ou entidades, a critério do MPT; a possibilidade da conversão do valor em pecúnia da indenização por danos morais coletivos, em bens e equipamentos a serem destinados a entidades ou instituições a serem definidas também pelo MPT; cláusulas relacionadas a vedação de descontos salariais não permitidos em lei.

Por fim, interessante destacar ainda o estabelecimento de cláusulas de caráter preventivo, efetivadas por meio de determinação de realização de programas e

projetos de conscientização, capacitação e reciclagem e, ainda, a interdisciplinaridade de algumas cláusulas, que tratam de questões afetas a outras Coordenadorias, mas que estão também intimamente ligadas à tentativa de erradicação do trabalho escravo, como cláusulas que tratam sobre vedação ao trabalho infantil e sobre igualdade e discriminação no meio laboral.

- **Descumprimento:** outro ponto de convergência entre os TACs analisados, uma vez que, em todos eles, apesar da leve diferença de valores e da forma de aplicação (uma vez que, no caso dos TACs celebrados pela Conaete, os valores tendem a ser maiores, em virtude da maior reprovabilidade das condutas verificadas), em todos eles as multas podiam ser cobradas de forma isolada ou cumulativamente, bem como tinham o caráter de *astreintes*, não servindo como substitutas da obrigação de cumprir com o ajustado.

O direcionamento dos valores arrecadados – que podem ser direcionados ao FAT (regra geral), ao FDD (Fundo de Defesa de Direitos Difusos) ou outra entidade pública ou privada a critério do MPT. Cabendo salientar ainda que, as cláusulas e valores pactuados não são motivo de empecilho ao acesso à jurisdição, tanto pelo MPT – em ações de execução e outras –, como pelos próprios indivíduos afetados, que podem ter acesso ao Judiciário por meio de ações individuais.

- **Fiscalização e execução:** também outro ponto de convergência entre os TACs firmados, verificou-se que, em sua maioria, além da figura do Ministério Público do Trabalho, eram indicados como entidades fiscalizadoras o MTE, as SRTEs (Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego), bem como entidades públicas e privadas com poder fiscalizatório autorizado pelo MPT, além de denúncias feitas por qualquer cidadão.

4.2.4 CONAP

Criada em 2003, por meio da Portaria nº 409, a CONAP (Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades na Administração Pública) surgiu com o objetivo de criar práticas de efetivação da legislação constitucional e trabalhista na Administração

Pública Direta e Indireta, atuando em conjunto com órgãos de controle estatal, tais como Tribunais de Contas, a Controladoria Geral da União e outros.

A tabela abaixo traz um demonstrativo dos TACs firmados do período de 2015 a 2017 pelas 24 Procuradorias Regionais, referentes à Irregularidades nos contratos de trabalho firmados no âmbito da Administração pública:

CONAP	2015	2016	2017	TOTAL
PRT01	13	01	00	14
PRT02	03	06	07	16
PRT03	12	08	07	27
PRT04	02	05	05	12
PRT05	09	13	11	33
PRT06	05	09	11	25
PRT07	08	08	08	24
PRT08	09	04	01	14
PRT09	16	08	09	33
PRT10	09	06	08	23
PRT11	00	01	00	01
PRT12	09	04	09	22
PRT13	02	00	01	03
PRT14	05	04	02	11
PRT15	38	47	51	136
PRT16	06	06	03	15
PRT17	06	03	02	11
PRT18	08	12	15	35
PRT19	06	03	02	11
PRT20	06	03	05	14
PRT21	05	05	34	44
PRT22	12	05	07	24
PRT23	01	02	00	03
PRT24	00	00	00	00

Tabela 4 - TACs firmados no âmbito da Conap

Outra Coordenadoria com um número baixo de TACs firmados, no período de 2015 a 2017, no âmbito da Conap foram firmados um total de 552 Termos de Ajustamento de Conduta, sendo 190 no ano de 2015, 163 no ano de 2016 e 198 em 2017. Apesar do baixo número de termos ajustados, quando em comparação com outras áreas de atuação, destaca-se a Regional de Campinas, umas das que mais celebram TACs em todas as áreas analisadas, com um total de 136 termos firmados ao longo dos 3 anos.

Podemos destacar ainda os seguintes pontos principais:

- **Temática:** os termos ajustados no âmbito de trabalho da Conap envolveram entidades da Administração Pública Direta e Indireta, tanto em sua relação direta com os trabalhadores afetados, como também tinham por objeto relações da Administração com particulares, ambos como compromissados. Entre os principais temas verificados, foram encontradas questões como regularização de repasse de verbas a prestadores de serviço, matérias envolvendo o meio ambiente do trabalho e, ainda, questões envolvendo concursos. No que se refere a essa última temática, quando falamos de concurso público, os TACs abrangeram não somente questões como legalidade do certame, como questões sobre garantia de reserva de vagas a candidatos declarados negros e pessoas com deficiência, contratação irregular de terceirizados em detrimento de candidatos aprovados e o compromisso de realização do certame em si ou de abertura de novas vagas.
- **Principais cláusulas:** dentre as principais cláusulas encontradas, podemos destacar aquelas referentes ao estabelecimento de condições mínimas de trabalho e sobre o meio ambiente do trabalho, bem como o estabelecimento de prazo para o atendimento das cláusulas constantes dos termos. Verificou-se o não estabelecimento de prazo para a vigência do termo, bem como a possibilidade de seu aditamento em virtude de mudanças usuais na legislação e nas condições de trabalho e em virtude de eventual descumprimento.

Por fim, em que pese a presença da Administração como parte compromitente, há previsão também para o arbitramento de indenização por dano moral coletivo, a ser revertido ao FAT ou outra entidade a ser indicado pelo MPT.

- **Descumprimento:** outro ponto de convergência entre os TACs analisados, uma vez que, em todos eles, apesar da leve diferença de valores e da forma de aplicação ainda que se tratando de TAC envolvendo entes da Administração Pública, em todos eles as multas podiam ser cobradas de forma isolada ou cumulativamente, bem como tinham o caráter de *astreintes*, não servindo como substitutas da obrigação de cumprir com o ajustado.

O direcionamento dos valores arrecadados – que podem ser direcionados ao FAT (regra geral), ao FDD (Fundo de Defesa de Direitos Difusos) ou outra entidade pública ou privada a critério do MPT. Cabendo salientar ainda que, as cláusulas e valores pactuados não são motivo de empecilho ao acesso à jurisdição, tanto pelo MPT – em ações de execução e outras –, como pelos próprios indivíduos afetados, que podem ter acesso ao Judiciário por meio de ações individuais.

- **Fiscalização e execução:** também outro ponto de convergência entre os TACs firmados, verificou-se que, em sua maioria, além da figura do Ministério Público do Trabalho, eram indicados como entidades fiscalizadoras o MTE, as SRTEs (Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego).

4.2.5 CONALIS

Criada através da Portaria nº 211, em 2009, a CONALIS (Coordenadoria Nacional de Promoção da Liberdade Sindical), em virtude da Emenda Constitucional nº45/2004, que, entre outras atribuições, relegou à Justiça Trabalhista as controvérsias envolvendo sindicatos e o direito de greve, figuras de destaque no Direito Coletivo do Trabalho.

Tendo como principal objetivo a defesa da liberdade sindical e a busca pela pacificação dos conflitos trabalhistas coletivos, a Coordenadoria atua de modo a buscar a promoção de atividade extrajudiciais e judiciais e a incentivar as negociações coletivas e outras formas extrajudiciais de resolução de conflitos, discutindo questões como liberdade e representatividade sindicais.

Destacamos abaixo o quantitativo dos termos de ajustamento firmados pelas Procuradorias Regionais, envolvendo o âmbito de atuação da Conalis:

CONALIS	2015	2016	2017	TOTAL
PRT01	19	23	15	57
PRT02	31	27	18	76
PRT03	43	52	33	128
PRT04	22	36	34	92
PRT05	27	24	12	63
PRT06	18	34	22	74
PRT07	03	08	09	20
PRT08	12	23	16	51
PRT09	69	52	22	143
PRT10	11	03	02	16
PRT11	08	05	08	21
PRT12	44	13	21	78
PRT13	16	05	17	38
PRT14	07	05	03	15
PRT15	82	108	74	264
PRT16	14	04	08	26
PRT17	15	08	08	31
PRT18	13	09	15	37
PRT19	47	05	08	60
PRT20	05	04	08	17
PRT21	23	13	15	51
PRT22	18	12	11	41
PRT23	11	09	12	32
PRT24	09	10	04	23

Tabela 5 - TACs firmados no âmbito da Conalis

Do número total de 1.454 Termos de Ajustamento de Conduta firmados, 597 deles foram celebrados no ano de 2015, 492 em 2016 e 405 em 2017. Desse total, das Regionais, as que ficaram em destaque devido ao maior número de termo firmados temos as Regionais da 15ª Região (Campinas), 9ª Região (Paraná), 3ª Região (Minas Gerais) e da 4ª Região (Rio Grande do Sul). Enquanto se destacam entre as Regionais

com o menor número de Tacs firmados as da 14ª Região (Rondônia e Acre), 10ª Região (Distrito Federal e Tocantins), 19ª Região (Alagoas) e a da 7ª Região (Ceará).

Foram então selecionados alguns TACs para amostragem, cujas cláusulas e características principais serão a seguir analisadas:

- **Temática:** tendo como base a temática da Coordenadoria, os TACs firmados tratam de temas afetos ao cotidiano dos sindicatos, tais como cláusulas a serem pactuadas nos instrumento de negociação coletiva (ACT e CCT); acerca da contribuição sindical; a garantia ao direito de oposição, não só dos trabalhadores sindicalizados, como também dos não sindicalizados; áreas de abrangência; a prestação de assistência judiciária gratuita independente de filiação do trabalhador; participação de não sindicalizados nas assembleias gerais, e, por fim, questões envolvendo eleições de dirigentes e a transparência nas eleições e na prestação de contas.

Cabe salientar, contudo, que tal atuação em momento algum fere o princípio constitucional da liberdade sindical, nem significa interferência no âmbito dos sindicatos, mas tão somente de atividade fiscalizadora do MPT, de modo a garantir o pleno exercício dos direitos envolvendo questões sindicais.

- **Principais cláusulas:** em que pesem as particularidades de cada caso, de modo geral, as cláusulas do termos de ajustamento firmadas tendo como base questões envolvendo sindicatos tratavam de questões práticas do cotidiano sindical, como explicitado no tópico anterior, como também traziam outras cláusulas constantes de praticamente todos os outros TACs, como a indeterminação do prazo de vigência, o cabimento de multa por descumprimento (de forma cumulativa ou não), a vedação de existência de cláusulas que impeçam o acesso ao Judiciário, o caráter não substitutivo das multas aplicadas e a possibilidade de retificação e de aditamento de cláusulas.

- **Fiscalização e execução:** também outro ponto de convergência entre os TACs firmados, verificou-se que, em sua maioria, além da figura do Ministério Público do Trabalho, eram indicados como entidades fiscalizadoras o MTE, as SRTes

(Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego), bem como entidades públicas e privadas, além de pessoas físicas. Já no que se refere à execução, os TACs, como instrumento que constitui título executivo extrajudicial, podem ser executados por meio de simples ação de execução, não impedindo claro, o acesso de qualquer dos envolvidos ao Judiciário ou mesmo a instauração ou continuação de Inquéritos Civis pelo MPT ou de Ações Civis Públicas.

4.2.6 CONAFRET

Criada em 2003, por meio da Portaria nº 386, a CONAFRET (Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho) tem como objetivo, segundo o art. 1º do seu Regimento Interno, *definir estratégias coordenadas e integradas de política de atuação institucional, em consonância com o princípio da unidade, respeitada a independência funcional, no combate às fraudes nas relações de trabalho.*

Por meio de parcerias com o Poder Público e entidades civis, a CONAFRET busca ainda ampliar e agilizar a atuação institucional de combate às fraudes nas relações trabalhistas, bem como fomentar a promoção de eventos de esclarecimento e conscientização sobre o tema.

Destacamos abaixo o quantitativo dos termos de ajustamento firmados pelas Procuradorias Regionais, envolvendo o âmbito de atuação da Conafret:

CONAFRET	2015	2016	2017	TOTAL
PRT01	181	150	130	461
PRT02	161	144	175	480
PRT03	290	315	312	917
PRT04	466	459	429	1.354
PRT05	222	223	213	658
PRT06	146	115	152	413
PRT07	66	67	80	213
PRT08	116	104	96	316
PRT09	455	323	294	1.072
PRT10	94	47	78	219

PRT11	46	67	58	171
PRT12	257	166	175	598
PRT13	140	101	200	441
PRT14	86	65	57	208
PRT15	540	539	498	1.577
PRT16	84	87	101	272
PRT17	101	90	81	272
PRT18	179	194	162	535
PRT19	130	69	39	238
PRT20	47	49	37	133
PRT21	95	92	82	269
PRT22	89	91	128	308
PRT23	123	152	203	478
PRT24	108	99	103	310

Tabela 6 - TACs firmados no âmbito da Conafret

Conforme levantamento de dados, no período compreendido entre 2015 e 2017, foram firmados, no âmbito das 24 Procuradorias Regionais do Trabalho, um total de 11.913 Termos de Ajustamento de Conduta, na área de atuação da Conafret, sendo esta a Coordenadoria com o maior número de Termos firmados.

Diferentemente do que ocorreu no âmbito das demais Coordenadorias, em que o número de ajustes firmados decresceu, no âmbito da Conafret pode ser observada uma recuperação com um número de TACs em 2017 sendo maior do que em 2016. Corroborando isso, temos que, em 2015 foram firmados 4.222 TACs, enquanto em 2016 foram firmados 3.808 e em 2017 tivemos um número de 3.883.

Dentre as Regionais que mais firmaram termos temos da 15ª Região (Campinas), 4ª Região (Rio Grande do Sul), 9ª Região (Paraná), 3ª Região (Minas Gerais) e 5ª Região (Bahia). Em contrapartida, dentre as Regionais com o menor número de termos ajustados temos a da 20ª Região (Sergipe), 11ª Região (Amazonas e Roraima), 14ª Região (Rondônia e Acre), 7ª Região (Ceará) e 10ª Região (DF e Tocantins).

Dos TACs analisados, podem ser destacadas as seguintes características principais:

- **Temática:** como indica a própria denominação da Conafret, esta Coordenadoria pratica ações envolvendo o combate à fraude nas relações de trabalho e o desvirtuamento de alguns institutos como a terceirização, o trabalho temporário e o cooperativismo. Dentre os principais temas abordados no TACs firmados estão a questão da contratação irregular de trabalhadores temporários e terceirizados, bem como a aplicação efetivas das respectivas leis, a questão da utilização fraudulenta do Tribunal Arbitral para rescisões trabalhistas, fraudes na contratação de cooperativas e, também, a questão da pejetização.

Interessante destacar aqui que, os termos são firmados não somente para tomar compromisso dos tomadores de serviços, mas também podem ser firmadas com trabalhadores que fraudam as relações de trabalho, tais como pretensos cooperativados, médicos que criam PJ para serem contratados, etc.

- **Principais cláusulas:** dentre as principais cláusulas apresentadas pelos TACs analisados, podem ser observadas inúmeras similitudes com o das outras áreas de atuação, tais como: previsão de possibilidade de retificação, aditamento ou complementação dos termos; vedação de impedimento de acesso ao Judiciário; cláusula expressa acerca da não interferência de eventual sucessão de empregadores na execução dos termos ajustados; vigência por prazo indeterminado; concessão de prazo para o cumprimento de determinadas cláusulas; determinação de regularização dos contratos de trabalhos vigendo em situação irregular; previsão de responsabilidade solidária entre os sócios e administradores e, ainda, cláusulas contendo a instauração e execução de medidas preventivas e educativas, além das cláusulas referentes a multa por descumprimento e à fiscalização.

- **Descumprimento:** outro ponto de convergência entre os TACs analisados, uma vez que, em todos eles, apesar da leve diferença de valores e da forma, uma vez que as multas podiam ser cobradas de forma isolada ou cumulativamente, bem como tinham o caráter de *astreintes*, não servindo como substitutas da obrigação de cumprir com o ajustado.

O direcionamento dos valores arrecadados – que podem ser direcionados ao FAT (regra geral), ao FDD (Fundo de Defesa de Direitos Difusos) ou outra entidade pública

ou privada a critério do MPT. Cabendo salientar ainda que, as cláusulas e valores pactuados não são motivo de empecilho ao acesso à jurisdição, tanto pelo MPT – em ações de execução e outras –, como pelos próprios indivíduos afetados, que podem ter acesso ao Judiciário por meio de ações individuais.

- **Fiscalização e execução:** assim como nos termos analisados no âmbito das outras Coordenadoria, naqueles firmados pela Conafret também há previsão de fiscalização do cumprimento do quanto avençado pelo MPT e peça SRTE, bem como possibilidade de denúncia por meio de entidades públicas ou privadas e por qualquer pessoa física.

4.2.7 CODEMAT

Criada em 2003, através da Portaria nº 140, a CODEMAT (Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho) tem como objetivos, conforme define o art. 1º do seu Regimento Interno, *conjugação esforços para harmonizar as ações desenvolvidas pelos Membros e servidores na defesa do meio ambiente do trabalho, inclusive no que se refere ao relacionamento com outros e entidades voltados para o meio ambiente laboral.*

Destacamos abaixo o quantitativo dos termos de ajustamento firmados pelas Procuradorias Regionais, envolvendo o âmbito de atuação da Codemat:

CODEMAT	2015	2016	2017	TOTAL
PRT01	34	37	27	98
PRT02	216	107	108	431
PRT03	44	49	47	140
PRT04	131	113	85	329
PRT05	43	32	30	105
PRT06	48	48	29	125
PRT07	12	14	20	46
PRT08	18	07	13	38
PRT09	64	41	43	148
PRT10	11	07	07	25

PRT11	10	09	11	30
PRT12	36	20	45	101
PRT13	23	35	46	104
PRT14	17	09	06	32
PRT15	83	101	93	277
PRT16	06	13	22	41
PRT17	15	18	12	45
PRT18	51	37	42	130
PRT19	30	08	02	40
PRT20	10	02	01	13
PRT21	14	18	39	71
PRT22	29	33	29	91
PRT23	12	14	13	39
PRT24	10	09	06	25

Tabela 7 - TACs firmados no âmbito da Codemat

Entre os anos de 2015 e 2017 foram firmados, no âmbito de atuação de Codemat, um total de 2.524 TACs, os quais 967 foram firmados em 2015, 761 em 2016 e 796 em 2017. Desse total de termos, o maior número deles foi firmado pelas Procuradorias da 2ª Região (São Paulo), 4ª Região (Rio Grande do Sul), 15ª Região (Campinas), 9ª Região (Paraná) e 18ª Região (Goiás). Por outro lado, dentre as seccionais com o menor número de ajustamento temos as da 20ª Região (Sergipe), 10ª Região (Distrito Federal e Tocantins), 24ª Região (Mato Grosso do Sul), 11ª Região (Amazonas e Roraima) e da 14ª Região (Rondônia e Acre).

Passemos então, à análise das suas principais características:

- **Temática:** em que pese o foco no meio ambiente do trabalho, a atuação da Codemat não se resume única e exclusivamente a questões inerentes ao meio em que o trabalho é prestado em si, mas também em outros fatores, internos e externos que possam afetar esse ambiente. Nesse sentido, como principais temas tratados nos termos de ajuste de conduta, temos questões referentes ao ambiente de trabalho externo (aquele prestado fora das dependências do empregador), sobre a manutenção de um meio ambiente laboral livre de riscos e com boas condições de

trabalho, questões sobre uso de EPIs (concessão, orientação e fiscalização de uso), questões envolvendo estrutura e condições de dependências dos locais de trabalho.

Além dessas questões, verifica-se ainda uma preocupação na atuação no sentido não só de buscar uma reparação pelos danos ocorridos, mas também é evita-los, por meio de implementação de medidas protetivas e de fiscalização, bem como através de projetos de atuação preventiva.

- **Principais cláusulas:** com o fim de colocar em prática as medidas pensadas para a persecução dos objetivos almejados, qual seja, a melhoria da qualidade das condições de trabalho, no que tange, especificamente ao meio ambiente laboral, foram verificadas as seguintes cláusulas: tópicos referentes à regularização do trabalho externo; estabelecimento de vigência dos TACs sem prazo determinado; adoção de medidas de prevenção de riscos e acidentes; compromisso de permissão de acesso dos Auditores Fiscais do Trabalho e auxílio quando da realização de fiscalização; cláusulas referentes a controle de áreas de risco; concessão de prazo para a implantação de medidas a serem adotadas.

Percebe-se também um maior número de cláusulas referentes ao trabalho preventivo de risco e acidentes, tais como implantação de Programas de Prevenção de Riscos Ambientais, implantação e manutenção, pelos tomadores de serviço, de serviços especializados em engenharia de segurança e medicina do trabalho, implantação de comissões internas de prevenção de acidentes em ação conjunta com os respectivos sindicatos das categorias.

Por fim, assim como nos TACs firmados pelas outras Coordenadorias, no âmbito dos termos de ajuste pactuados no âmbito da Codemat, também se verificaram cláusulas referentes ao estabelecimento de indenização por danos morais coletivos, à possibilidade de aditamento e retificação das cláusulas quando necessário e, ainda, versando acerca da ocorrência de sucessão patronal e formação de grupo econômico, fatores estes que não interferem na execução dos TACs.

- **Descumprimento:** outro ponto de convergência entre os TACs analisados, uma vez que, em todos eles, apesar da leve diferença de valores e da forma de, em

todos eles as multas podiam ser cobradas de forma isolada ou cumulativamente, bem como tinham o caráter de *astreintes*, não servindo como substitutas da obrigação de cumprir com o ajustado.

O direcionamento dos valores arrecadados – que podem ser direcionados ao FAT (regra geral), ao FDD (Fundo de Defesa de Direitos Difusos) ou outra entidade pública ou privada a critério do MPT. Cabendo salientar ainda que, as cláusulas e valores pactuados não são motivo de empecilho ao acesso à jurisdição, tanto pelo MPT – em ações de execução e outras –, como pelos próprios indivíduos afetados, que podem ter acesso ao Judiciário por meio de ações individuais.

- **Fiscalização e execução:** também outro ponto de convergência entre os TACs firmados, verificou-se que, em sua maioria, além da figura do Ministério Público do Trabalho, eram indicados como entidades fiscalizadoras o MTE, as SRTEs (Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego), bem como entidades públicas e privadas, além de pessoas físicas. Já no que se refere à execução, os TACs, como instrumento que constitui título executivo extrajudicial, podem ser executados por meio de simples ação de execução, não impedindo claro, o acesso de qualquer dos envolvidos ao Judiciário ou mesmo a instauração ou continuação de Inquéritos Cíveis pelo MPT ou de Ações Cíveis Públicas.

4.2.8 CONATPA

Mais uma dentre as Coordenadorias criadas no ano de 2003, desta vez através da Portaria nº 385, a CONATPA (Coordenadoria Nacional do Trabalho Portuário e Aquaviário), surgiu com o objetivo principal de instituir estratégias e políticas de atuação institucional para a efetiva implementação da legislação trabalhista relativa ao trabalho portuário e aquaviário.

Destacamos abaixo o quantitativo dos termos de ajustamento firmados pelas Procuradorias Regionais, envolvendo o âmbito de atuação da Conatpa:

CONATPA	2015	2016	2017	TOTAL
PRT01	03	04	06	13

PRT02	03	11	02	16
PRT03	01	00	01	02
PRT04	01	01	02	04
PRT05	04	00	02	06
PRT06	03	00	00	03
PRT07	00	00	01	01
PRT08	05	00	03	08
PRT09	05	01	01	07
PRT10	00	00	00	--
PRT11	04	04	03	11
PRT12	09	04	02	15
PRT13	00	00	01	01
PRT14	03	02	00	06
PRT15	01	01	00	02
PRT16	10	00	00	10
PRT17	01	00	00	01
PRT18	01	00	00	01
PRT19	01	00	00	01
PRT20	01	00	00	01
PRT21	01	00	02	03
PRT22	01	00	00	01
PRT23	00	01	00	01
PRT24	00	00	00	--

Tabela 8 - TACs celebrados no âmbito da Conatpa

Coordenadoria com o menor, dentre todas as Coordenadoria analisadas, número de TACs firmados, no período de 2015 a 2017, foram celebrados, no âmbito de atuação da Conatpa, 114 termos. Destes, destacamos a atuação da 2ª Regional (São Paulo), da 12ª Regional (Santa Catarina) e da 11ª Regional (Amazonas e Roraima), que firmaram 16, 15 e 11 TACs, respectivamente, enquanto as Regionais da 10ª Região (DF e Tocantins) e da 24ª Região (Mato Grosso do Sul) não firmaram nenhum TAC nos últimos 3 anos com essa temática.

Após a análise de alguns termos pontuais, escolhidos por amostragem, podemos destacar os seguintes pontos:

- **Temática:** apesar de o foco central de atuação da Conatpa se tratar da problemática envolvendo as relações de trabalho portuário e aquaviário, verificou-se também temas afetos a outras áreas de atuação do MPT. Nesse sentido, como temas principais verificados temos: a questão da regularização da atuação portuária em ação conjunta com a Guarda Portuária; a realização de concursos na área portuária e aquaviária; questões envolvendo infraestrutura e segurança portuárias; questões envolvendo cooperativas e colônias de pescadores; a efetivação de direitos trabalhistas, em especial os garantidos constitucionalmente (referentes à segurança, saúde, higiene e meio ambiente do trabalho; questões referentes à atuação dos Órgãos Gestores de Mão-de-Obra e, ainda questões referentes à prevenção de acidentes e minimização de riscos.
- **Principais cláusulas:** as cláusulas constantes dos TACs se referem não somente a questões específicas aos trabalhos portuário e aquaviário, como a criação de Sistemas de Segurança Portuária, constituição de atividades administrativas e projetos específicos de prevenção de ocorrências, como também questões gerais, afetas a outros TACs, como prazo para adequação e cumprimento das cláusulas, realização de concursos para suprir cargos vagos, não vedação de acesso ao Judiciários, a promoção da regularização dos contratos de trabalho dos empregados que se encontrem em situação irregular, bem como reflexos de cunho patrimonial em virtude do não cumprimento de determinadas garantias.
- **Descumprimento:** assim como os outros TACs, em caso de descumprimento das cláusulas pactuadas, há a cominação de multa, cujos valores eram cobrados em virtude do descumprimento de cada cláusula isoladamente ou em virtude de cada indivíduo prejudicado, podendo ainda ser cobradas de forma isolada ou cumulativamente, bem como tinham o caráter de *astreintes*, não servindo como substitutas da obrigação de cumprir com o ajustado.

O direcionamento dos valores arrecadados – que podem ser direcionados ao FAT (regra geral), ao FDD (Fundo de Defesa de Direitos Difusos) ou outra entidade pública

ou privada a critério do MPT. Cabendo salientar ainda que, as cláusulas e valores pactuados não são motivo de empecilho ao acesso à jurisdição, tanto pelo MPT – em ações de execução e outras –, como pelos próprios indivíduos afetados, que podem ter acesso ao Judiciário por meio de ações individuais.

Cabe lembrar ainda que a cominação de multas também não é empecilho à responsabilização criminal ou por improbidade administrativa.

- **Fiscalização e execução:** também outro ponto de convergência entre os TACs firmados, verificou-se que, em sua maioria, além da figura do Ministério Público do Trabalho, eram indicados como entidades fiscalizadoras o MTE, as SRTEs (Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego), bem como entidades públicas e privadas, além de pessoas físicas. Já no que se refere à execução, os TACs, poderiam ser executados por meio de simples ação de execução, não impedindo claro, o acesso de qualquer dos envolvidos ao Judiciário ou mesmo a instauração ou continuação de Inquéritos Cíveis pelo MPT ou de Ações Cíveis Públicas.

4.3 FISCALIZAÇÃO E CUMPRIMENTO DOS TACs

Como analisado anteriormente, nos tópicos referentes ao trabalho realizado pelas Coordenadorias em todo o Brasil, podemos perceber a enorme quantidade de TACs firmados e a ampla variedade de temas tratados e de direitos tutelados.

Ocorre que, em que pese a atuação do MPT no combate às mazelas que afetam as relações trabalhistas, o seu quadro de Membros e de servidores não é suficiente para, sozinhos, acompanhara efetiva execução dos termos firmados, verificar situações de descumprimento e avaliar possíveis novos casos a serem tutelados.

Em virtude disso, verificou-se a formação de uma extensa rede colaborativa envolvendo o Ministério do Trabalho e Emprego, as Superintendências Regionais, entidades civis públicas e privadas e a própria população.

Seja por meio do trabalho de acompanhamento remoto pelo MPT, seja pela ação de visitação contínuas de Auditores do Trabalho ou pela criação de canais de Denúncia

no âmbito de cada Regional, aumenta-se a possibilidade de fiscalização e acompanhamento dos compromissos firmados.

Além disso, com essa rede pulverizada de acompanhamento, maiores são as chances de efetivação dos TACS como meio de prevenção e de resolução de conflitos extrajudicial, o que não impede, como também já salientado, eventual acesso ao Judiciário, por meio de ações Cíveis Públicas, Ações de Execução ou mesmo ações individuais por parte de trabalhadores prejudicados com o não cumprimento das cláusulas avençadas.

4.4 O ALCANCE DA EFETIVIDADE DOS TACS

Uma vez analisados e superados os elementos concernentes à existência e validade dos termos de ajuste de conduta (legitimidade e capacidade das partes, possibilidade jurídica do objeto, e demais requisitos dos negócios jurídicos aplicados por analogia), passemos a analisar os elementos que dizem respeito à efetividade ou ausência dela no que diz respeito à celebração dos compromissos de conduta.

Ana Luiza Nery, ao citar Pontos de Miranda, afirma que “*analisar a eficácia ou ineficácia do compromisso de ajustamento de conduta (...) é verificar a irradiação do negócio no mundo jurídico*” (NERY, 2012, p. 226). Ou seja, estudar os TACs e as formas pelas quais se dão sua eficácia, significa estudar de que modo seus efeitos práticos influenciam no campo do direito e à realidade fática à qual eles se aplicam, bem como a amplitude desses efeitos e como eles modificam o cotidiano social a longo prazo.

Nesse sentido, podemos analisar a eficácia dos termos de ajuste sob três óticas que, apesar de distintas, acabam por se complementar. Inicialmente, importa reconhecer a eficácia geral dos termos, ou seja, verificar os elementos do acordo sem os quais este não produz qualquer efeito, tais como data de vigência, ou prazos eventualmente delimitados para o início da conduta a ser adotada pelos compromitentes. Há também que se analisar a eficácia sob a ótica dos resultados a que se pretende alcançar, suas limitações e alcance, bem como o que pode ser feito de modo a concretizar o objetivo da melhor maneira possível e os possíveis obstáculos a serem vencidos. E, por fim, analisar os efeitos a longo prazo consequentes das condutas ou abstenções a serem

adotadas pelas partes e de que forma esses efeitos podem impactar nas relações com terceiros. Todos esses elementos, como já tratado exteriormente, dizem respeito à natureza jurídica de negócio jurídico híbrido atribuída aos termos de ajuste de conduta e à sua complexidade, uma vez que se trata de instrumento a ser utilizado em prol de uma coletividade, com validade *erga omnes*.

Tal eficácia, entretanto, irá variar de acordo com o caráter do termo. A saber: caso o TAC seja celebrado judicialmente, nos autos de um processo, sua homologação, uma vez que é feita em sentença definitiva, após o trânsito em julgado terá efeito igual ao da coisa julgada material. Por sua vez, o TAC celebrado extrajudicialmente, objeto de interesse do presente trabalho, a depender da matéria sobre a qual versa, terá efeito *erga omnes* ou *ultra partes*, interferindo na esfera dos que através dele se compromissaram, e, ainda, na de terceiros que possuam alguma pertinência temática com o seu objeto, em virtude do seu caráter de instrumento de defesa de direitos transindividuais.

Há que se destacar, contudo, que sua eficácia não está limitada a esses fatores, mas, uma vez se tratando seu objeto de obrigação de fazer ou não fazer, a eficácia estaria condicionada ao adimplemento da obrigação pelas partes compromissadas, e não necessariamente à garantia dos direitos de uma coletividade e do interesse público.

Avançando um pouco mais nessa análise, temos que os termos de ajustamento de conduta podem ainda extrapolar o objeto inicialmente nele previsto. Uma vez que utilizado como instrumento extrajudicial de resolução de conflito, serve também como mecanismo de afirmação e participação popular, na tomada de decisões concernentes à ocupação e utilização do espaço na qual estão inseridas.

Tratando especificamente sobre a questão do Direito Coletivo do Trabalho, apesar da existência de TAC que tratem de objetos isolados ao âmbito de determinadas empresas ou categorias profissionais, o objeto mediato dos termos visa a mudança de postura dos seres coletivos trabalhistas quando da condução das negociações, que vai muito além do objeto imediato, residindo aí sua verdadeira eficácia, no despertar de uma nova consciência política na defesa dos direitos coletivos e, por reflexo, nos contratos individuais de trabalho.

Trata-se de uma verdadeira mudança de ideal. Uma vez instalada a cultura de recorrer ao Judiciário para a resolução das demandas, caminho este que há muito já se mostra ineficaz, a positividade dos resultados obtidos com os termos de ajuste de conduta ganha maior importância, ao mostrar a viabilidade da resolução extrajudicial dos conflitos, da segurança jurídica que esse método de autocomposição pode conferir e os benefícios da diminuição da judicialização dos mesmos.

Nesse ponto reside a importância dos órgãos tomados dos termos, em especial o Ministério Público, já que, o descumprimento dos termos do compromisso de conduta não somente destitui de eficácia os resultados imediatos pretendidos, mas também põe em descrédito novas tentativas de celebração e autocomposição de conflitos. Ana Luiza Nery destaca ainda que esse acompanhamento não é meramente formal, mas sim dizer respeito à real intenção das partes, ou seja, não basta o simples adimplemento, mas conferir se tal adimplemento ocorreu de modo a satisfazer os anseios da coletividade frente ao objeto d termo, de modo a que ele reflita a negociação das partes em todas as suas peculiaridades (NERY, 2012, p. 257).

4.5 EFEITOS DA INEXECUÇÃO DOS TACS

Uma vez que, celebrados extrajudicialmente, os termos de ajuste de conduta possuem caráter de título executivo extrajudicial, a primeira (e principal) consequência do inadimplemento do compromisso tomado pelas partes diz respeito à possibilidade de sua execução pela via Judicial (através de ação de execução) ou, ainda, a continuação do Inquérito Civil conduzido pelo *Parquet*, culminando na propositura de Ação Civil Pública ou mesmo em Ações de Execução.

Como visto anteriormente, apesar de não haver previsão legal de implicação na seara penal para descumprimento de compromisso de ajuste, é possível a previsão de cominação de pena, a título de *astreintes* em face do descumpridor da obrigação. Normalmente, de caráter pecuniário, tal multa deve ser revertida em prol da coletividade, havendo autores que defendem, inclusive, a criação de um “fundo” para o qual sejam destinadas as multas decorrente de tal inadimplemento. Ocorre que, em virtude da relativa não-obrigatoriedade de cumprimento dos TACs e de certa falta de acompanhamento por parte dos órgãos públicos responsáveis, muitas vezes a

cobrança é dificultada, principalmente quando tem que se recorrer ao moroso Judiciário.

Além disso, cabe destacar que um dos principais efeitos do descumprimento, é o fator psicológico, uma vez que, como também já destacado, o uso desse instrumento fica em descrédito, e a sensação de “justiça” resta inalcançada.

5 CONCLUSÃO

Como visto ao longo do presente trabalho, as questões envolvendo conflitos trabalhistas, especialmente os de cunho coletivo, são questões, antes de tudo, sociais, elas vão muito além de uma simples aplicação da lei ao caso concreto.

Logo, a concretização dos direitos que permeiam essas relações não pode nem deve ser buscada somente através da via judicial hoje tão custosa e demorada. Eleger a via judicial como uma fonte capaz de solucionar conflitos significa retroceder na história, retirar o poder já conquistado pela sociedade. Extrajudicialmente, ela vem se munindo de diversos instrumentos capazes de garantir a continuação da sua luta por conquistas.

Como um desses instrumentos, os Termos de Ajustamento de Conduta devem ser cada vez mais levados em consideração, haja vista à importância conferida à autocomposição do conflito, que, através da mediação entre os anseios das partes envolvidas, acaba por ser solucionado de forma mais célere, eficaz e menos custosa. Surgido em um momento politicamente promissor para as camadas sociais, há muito ansiosa pela tão sonhada democracia, os TACs aparecem como resultado desse período: uma solução democrática dos conflitos.

Entretanto, assim como qualquer novo instrumento implantado, o TAC como meio não-judicial de resolução de conflito, ainda não é perfeito, havendo muito ainda que ser aprimorado. Em um primeiro momento as vantagens e desvantagens parecem se igualar, engano advindo de uma análise mais superficial.

O fato de não haver necessariamente obrigatoriedade de cumprimento para as partes, em termos legais, apesar de constituir um certo empecilho em termos de confiabilidade no método, não deve servir como motivo para desacreditá-lo como método eficaz de solução de problemas, afinal, a médio e longo prazo, seus resultados surgem de forma benéfica.

Primeiramente, no que diz respeito à parte comprometente que assina o termo de modo a ajustar sua conduta conforme a lei. Atualmente tudo gira ao redor da imagem construída, o que, quase por si só resolve o problema do não cumprimento do

acordado. A sua projeção social como empresa ou órgão capaz de agir não somente de acordo com a legislação mas também de forma ética, além de proteger a imagem perante a sociedade, cria um sentimento de segurança jurídica em relação ao TAC. Além disso, significa também maior liberdade de ação por parte dos órgãos tomadores do compromisso, em especial o Ministério Público, aumentando sua proximidade com os grupos sociais e os mecanismos de defesa dos direitos transindividuais. Por fim, há que se destaca ainda como vantagem maior vantagem conquistada pela assinatura dos termos a vantagem social, pois eles conferem tutela mais ampla, célere e eficaz aos direitos perseguidos.

O presente trabalho procurou mostrar as vantagens e desvantagens na utilização desse instrumento, sua aplicação a casos práticos, por meio da explanação de suas principais características e áreas de abrangência, e como ele, caso utilizado e acompanhado corretamente, pode contribuir em muito na gestão democrática dos conflitos coletivos trabalhistas e no fortalecimento do ser coletivo obreiro, servindo, principalmente como bandeira de luta para muitas categorias que, em que peses representadas por sindicatos, ainda se encontram em situação de hipossuficiência em relação aos seus empregadores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985. Lei de Ação Civil Pública.** Brasília, 1985. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 04 de dezembro de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Senado, 2017.

CUNHA Jr., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** P. 533- 617. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Juspodivm, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público.** Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 21 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta – Teoria e Prática.** Ed. Forense, RJ, 2002.

MELO, Raimundo Simão, **Ação civil pública na Justiça do Trabalho,** 2º ed. São Paulo: LTR, 2004.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho,** 15ª ed. São Paulo: LTR, 2016.

ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. **Direito do Trabalho – Itinerários da Dominação.** São Paulo: LTR, 1994.

MIESSA, Elisson. **CLT COMPARADA.** Elisson Miessa, Henrique Correia, Rafael Miziara e Breno Lenza. Salvador: Jus Podivm, 2017.

FERREIRA, Cristiane Aneolito. **Termo de Ajuste de Conduta Celebrado Mediante o Ministério Público do Trabalho.** Disponível em: <file:///C:/Users/danip/Downloads/Cristiane_Aneolito_Ferreira_ME.pdf>. Acesso em: 16 de janeiro de 2018.

PORTAL DO MPT. Disponível em: < http://portal.mpt.mp.br/wps/portal/portal_mpt/mpt/ompt>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

