



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 489

Arguente: Rede Sustentabilidade

Arguido: Ministro de Estado do Trabalho

Relatora: Ministra Rosa Weber

Trabalho escravo. Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministro de Estado do Trabalho, que dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2º-C da Lei nº 7998/1990; bem como altera dispositivos da Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4/2016, que dispõe sobre as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo (“lista suja”). Suposta violação ao princípio da dignidade da pessoa humana; aos objetivos da República; aos direitos fundamentais à liberdade, à igualdade, ao trabalho e a não ser objeto de tratamento desumano ou degradante, bem como ao direito de acesso à informação e aos princípios republicano, da proporcionalidade, da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e da proibição ao retrocesso social. O ato impugnado estabelece definições e critérios objetivos para a caracterização de determinadas condutas como submissão de trabalhadores a condições análogas à de escravo, evitando que infrações trabalhistas menos gravosas possam ser assim consideradas e resultem na equívoca inscrição do empregador na “lista suja” do trabalho escravo. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pela arguente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pela Ministra Relatora Rosa Weber em 23 de outubro de 2017, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Rede Sustentabilidade, tendo por objeto a Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministro de Estado do Trabalho, que “*dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2-C da Lei nº 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como altera dispositivos da PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016.*” Eis o teor do ato normativo impugnado:

O Ministro de Estado do Trabalho, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e

Considerando a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957;

Considerando a Convenção nº 105 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 58.822, de 14 de julho de 1966;

Considerando a Convenção sobre a Escravatura de Genebra, promulgada pelo Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966;

Considerando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992; e

Considerando a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, bem como a Lei 10.608, de 20 de dezembro de 2002,

Resolve:

Art. 1º Para fins de concessão de benefício de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, nos termos da Portaria MTE nº 1.153, de 13 de outubro de 2003, em decorrência de fiscalização do Ministério do Trabalho, bem como para inclusão do nome de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, considerar-

se-á:

I - trabalho forçado: aquele exercido sem o consentimento por parte do trabalhador e que lhe retire a possibilidade de expressar sua vontade;

II - jornada exaustiva: a submissão do trabalhador, contra a sua vontade e com privação do direito de ir e vir, a trabalho fora dos ditames legais aplicáveis a sua categoria;

III - condição degradante: caracterizada por atos comissivos de violação dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, consubstanciados no cerceamento da liberdade de ir e vir, seja por meios morais ou físicos, e que impliquem na privação da sua dignidade;

IV - condição análoga à de escravo:

a) a submissão do trabalhador a trabalho exigido sob ameaça de punição, com uso de coação, realizado de maneira involuntária;

b) o cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto, caracterizando isolamento geográfico;

c) a manutenção de segurança armada com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto;

d) a retenção de documentação pessoal do trabalhador, com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho;

Art. 2º Os conceitos estabelecidos no artigo 1º deverão ser observados em quaisquer fiscalizações procedidas pelo Ministério do Trabalho, inclusive para fins de inclusão de nome de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016.

Art. 3º Lavrado o auto de infração pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, com base na PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, assegurar-se-á ao empregador o exercício do contraditório e da ampla defesa a respeito da conclusão da Inspeção do Trabalho de constatação de trabalho em condições análogas à de escravo, na forma do que determina a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e a Portaria MTE 854, de 25 de junho de 2015.

§ 1º Deverá constar obrigatoriamente no auto de infração que identificar o trabalho forçado; a jornada exaustiva; a condição degradante ou a submissão à condição análoga à de escravo:

I - menção expressa a esta Portaria e à PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016;

II - cópias de todos os documentos que demonstrem e comprovem a convicção da ocorrência do trabalho forçado; da jornada exaustiva; da condição degradante ou do trabalho em condições análogas à de escravo;

III - fotos que evidenciem cada situação irregular encontrada, diversa do descumprimento das normas trabalhistas, nos moldes da Portaria MTE 1.153, de 14 de outubro de 2003;

IV - descrição detalhada da situação encontrada, com abordagem obrigatória aos seguintes itens, nos termos da Portaria MTE 1.153, de 14 de outubro de 2003:

- a) existência de segurança armada diversa da proteção ao imóvel;
- b) impedimento de deslocamento do trabalhador;
- c) servidão por dívida;
- d) existência de trabalho forçado e involuntário pelo trabalhador.

§ 2º Integrarão o mesmo processo administrativo todos os autos de infração que constatarem a ocorrência de trabalho forçado; de jornada exaustiva; de condição degradante ou em condições análogas à de escravo, desde que lavrados na mesma fiscalização, nos moldes da Portaria MTE 854, de 25 de junho de 2015.

§ 3º Diante da decisão administrativa final de procedência do auto de infração ou do conjunto de autos, o Ministro de Estado do Trabalho determinará a inscrição do empregador condenado no Cadastro de Empregadores que submetem trabalhadores a condição análoga às de escravo.

Art. 4º O Cadastro de Empregadores previsto na PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, será divulgado no sítio eletrônico oficial do Ministério do Trabalho, contendo a relação de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.

§ 1º A organização do Cadastro ficará a cargo da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), cuja divulgação será realizada por determinação expressa do Ministro do Trabalho.

§ 2º A inclusão do empregador somente ocorrerá após a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração ou do conjunto de autos de infração.

§ 3º Para o recebimento do processo pelo órgão julgador, o Auditor-Fiscal do Trabalho deverá promover a juntada dos seguintes documentos:

- I - Relatório de Fiscalização assinado pelo grupo responsável pela fiscalização em que foi identificada a prática de trabalho forçado, jornada exaustiva, condições degradantes ou condições análogas à escravidão, detalhando o objeto da fiscalização e contendo, obrigatoriamente, registro fotográfico da ação e identificação dos envolvidos no local;
- II - Boletim de Ocorrência lavrado pela autoridade policial que participou da fiscalização;
- III - Comprovação de recebimento do Relatório de Fiscalização pelo empregador autuado;
- IV - Envio de ofício à Delegacia de Polícia Federal competente comunicando o fato para fins de instauração.

§ 4º A ausência de quaisquer dos documentos elencados neste artigo, implicará na devolução do processo por parte da SIT para que o Auditor-Fiscal o instrua corretamente.

§ 5º A SIT poderá, de ofício ou a pedido do empregador, baixar o processo em diligência, sempre que constatada contradição, omissão ou obscuridade na instrução do processo administrativo, ou qualquer espécie de restrição ao direito de ampla defesa ou contraditório.

Art. 5º A atualização do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo será publicada no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho duas vezes ao ano, no último dia útil dos meses de junho e novembro.

Parágrafo único. As decisões administrativas irrecorríveis de procedência do auto de infração, ou conjunto de autos de infração, anteriores à data de publicação desta Portaria valerão para o Cadastro após análise de adequação da hipótese aos conceitos ora estabelecidos.

Art. 6º A União poderá, com a necessária participação e anuência da Secretaria de Inspeção do Trabalho e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Trabalho, observada a imprescindível autorização, participação e representação da Advocacia-Geral da União para a prática do ato, celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ou acordo judicial com o administrado sujeito a constar no Cadastro de Empregadores, com objetivo de reparação dos danos causados, saneamento das irregularidades e adoção de medidas preventivas e promocionais para evitar a futura ocorrência de novos casos de trabalho em condições análogas à de escravo, tanto no âmbito de atuação do administrado quanto no mercado de trabalho em geral.

§ 1º A análise da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial deverá ocorrer mediante apresentação de pedido escrito pelo administrado.

§ 2º O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial somente poderá ser celebrado entre o momento da constatação, pela Inspeção do Trabalho, da submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo e a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal.

Art. 7º A Secretaria de Inspeção do Trabalho disciplinará os procedimentos de fiscalização de que trata esta Portaria, por intermédio de instrução normativa a ser editada em até 180 dias.

Art. 8º Revogam-se os artigos 2º, § 5º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 e 12 da PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, bem como suas disposições em contrário.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

A arguente sustenta, inicialmente, que a portaria questionada restringiria o conceito de “*redução a condição análoga à de escravo*”, violando, por conseguinte, o princípio da dignidade da pessoa humana; os objetivos fundamentais da República; os direitos fundamentais à liberdade, à igualdade, ao trabalho e a não ser objeto de tratamento desumano ou degradante; bem como o princípio da proibição ao retrocesso social (artigos 1º, inciso III; 3º, incisos I, III e IV; 5º, *caput* e inciso III; e 6º da Constituição Federal¹).

Segundo a requerente, “*é o que se percebe claramente da leitura dos arts. 1º e 2º da Portaria nº 1.129/2017, em que foram completamente desnaturadas as hipóteses de ‘jornada exaustiva’ e ‘condição degradante de trabalho’, estabelecidas pelo legislador penal como suficientes para a caracterização do ilícito de redução a condição análoga à escravidão. É o que também se verifica no art. 3º, § 1º, IV, da citada Portaria, que impõe a comprovação de restrição à liberdade para lavratura de auto de infração pela prática da ‘escravidão contemporânea’*” (fl. 17 da petição inicial).

Em outra vertente, afirma que o ato hostilizado afrontaria o direito

¹ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;”

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;”

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

fundamental ao acesso à informação, assim como os princípios da proporcionalidade e da eficiência (artigos 5º, incisos XXXIII e LXXVIII; e 37, *caput*, da Carta²), sob o argumento de que, “*ao criar obstáculos e restrições injustificáveis para o combate ao trabalho escravo, ela contribuiu decisivamente para tornar mais ineficiente essa política – na verdade, para inviabilizá-la*” (fl. 37 da petição inicial).

Nessa linha, destaca a nova exigência de ato do Ministro de Estado do Trabalho para a inclusão de empregador na “lista suja” do trabalho escravo e para a divulgação da referida lista (artigos 3º, § 3º; e 4º, § 1º, da portaria impugnada), o que acrescentaria ao procedimento filtro político em questão de natureza técnica; e as novas condições burocráticas para a fiscalização realizada pelos Auditores-Fiscais do Trabalho (artigos 3º, § 1º; e 4º, § 3º, da mencionada portaria).

Acrescenta, outrossim, que o artigo 5º, parágrafo único, da Portaria nº 1.129/2017, ao determinar a análise da adequação das decisões pretéritas de procedência dos autos de infração aos novos conceitos estabelecidos pela portaria atacada, teria concedido espécie de anistia aos empregadores já condenados pela prática de trabalho escravo, contribuindo para a sua impunidade.

² “Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Ainda a esse respeito, destaca que o ato ministerial sob investiva teria suprimido uma série de obrigações mínimas que o empregador deveria cumprir para firmar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), permitindo, portanto, a celebração de acordos insatisfatórios do ponto de vista da tutela dos direitos fundamentais e do interesse público.

De modo semelhante, aduz que o ato impugnado teria deixado de prever a necessidade de comunicação do acordo ao Ministério Público do Trabalho, bem como a divulgação do nome dos empregadores que celebraram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) referente ao trabalho escravo, *“que, com isso, conseguem evadir-se completamente de todos os efeitos negativos associados à publicização do seu envolvimento com tal ilícito”* (fl. 32 da petição inicial).

A autora alega, por fim, que a portaria hostilizada padeceria de vício de finalidade, por desvio de poder, o que implicaria ofensa aos princípios republicano, da moralidade e da impessoalidade, previstos nos artigos 1º, *caput*; e 37, *caput*, da Constituição³. A propósito, afirma que o objetivo do ato questionado seria *“agradar a bancada ruralista – adversária histórica e renhida das políticas de combate ao trabalho escravo –, a qual dispõe de muitos votos na Câmara dos Deputados, em momento em que esses votos se tornaram importantes para que o Presidente da República consiga barrar a autorização para instauração de ação penal pela suposta prática de gravíssimos crimes”* (fl. 38 da petição inicial).

³ *“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”*

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Diante disso, a autora requer a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da Portaria nº 1.129/2017 do Ministro de Estado do Trabalho e, no mérito, a declaração da sua inconstitucionalidade.

Distribuído o feito, a Ministra Relatora Rosa Weber deferiu, *ad referendum* do Plenário, o pedido de medida liminar formulado pela requerente para suspender a eficácia do ato hostilizado até o julgamento definitivo da presente arguição. Na mesma ocasião, solicitou informações ao Ministro de Estado do Trabalho, bem como determinou a oitiva da Advogada-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Ministro de Estado do Trabalho salientou, de início, que a conduta de manter trabalhadores em condições análogas à escravo seria contrária a diversas normas constitucionais, de eficácia plena e aplicação imediata, bem como a atos normativos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Mencionou, ainda, o teor do artigo 149 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), que prevê o crime de redução a condição análoga à de escravo; e da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, alterada pela Lei nº 10.608, de 20 de dezembro de 2002, que confere assistência ao trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. No âmbito administrativo, destacou o Cadastro de Empregadores Infratores, também conhecido como “lista suja”, previsto pela Portaria Interministerial nº 04, de 11 de maio de 2016, do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social e da Ministra de Estado das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

Diante disso, o requerido asseverou que a portaria sob investiva atenderia à necessidade de regulamentação dos conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo para o fim de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do artigo 2º-C da Lei nº 7.998/1990, bem como para o fim de inscrição de empregador no Cadastro de Empregadores Infratores.

Mencionou, ainda, que a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRINC apresentara, em agosto de 2017, proposta de edição de ato normativo, tendo por objetivo a regulamentação do conceito de trabalho em condições análogas à de escravo para o fim de inscrição na “lista suja”. Os autos administrativos tramitaram, inicialmente, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, entendendo pela necessidade de estabelecer distinção, com parâmetros mais objetivos, entre infração trabalhista e condições de trabalho análogas à de escravo, teria sugerido a remessa dos autos ao Ministério do Trabalho para que avaliasse a conveniência e a oportunidade da instituição de regulamentação específica.

O requerido apontou o Parecer nº 00595/2017/CONJUR-MTB/CGU/AGU, o qual teria reafirmado a competência administrativa do Ministério do Trabalho para tratar da matéria em questão mediante portaria. Salientou que a normatização proposta, inserta no poder regulamentar da Administração Pública, tencionaria imprimir maior segurança jurídica à efetivação da política pública de combate ao trabalho escravo, a qual teria sido objeto de inúmeras ações judiciais. Concluiu, assim, pela inexistência de óbices jurídicos para a edição da Portaria nº 1.129/2017.

A Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINCO, a Comissão Pastoral da Terra – CPT, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e a Confederação Nacional da Indústria – CNI foram admitidas no feito na condição de *amici curiae*.

Na sequência, vieram os autos para manifestação da Advogada-Geral da União.

II – MÉRITO

Como visto, a arguente sustenta que a Portaria nº 1.129/2017 do Ministro de Estado do Trabalho restringiria o conceito de “*redução a condição análoga à de escravo*”, além de criar obstáculos à fiscalização e à repressão do trabalho escravo, o que violaria o princípio da dignidade da pessoa humana; os objetivos da República; os direitos fundamentais à liberdade, à igualdade, ao trabalho e a não ser objeto de tratamento desumano ou degradante; bem como o direito de acesso à informação e os princípios republicano, da proporcionalidade, da eficiência, da moralidade, da impessoalidade e da proibição ao retrocesso social.

Cumprido destacar, inicialmente, que o artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Carta Magna dispõe que compete aos Ministros de Estado “*expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos*”, razão pela qual se deve mencionar os diversos atos normativos infraconstitucionais, de caráter legal ou supralegal, que tratam da questão do trabalho escravo e que fundamentam a edição da portaria questionada.

Em primeiro lugar, os artigos III a V da Declaração Universal dos

Direitos Humanos, proclamada, em 10 de dezembro de 1948, pela Resolução nº 217 A da Assembleia Geral das Nações Unidas, dispõem o seguinte:

Artigo III

Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo IV

Ninguém será mantido em escravidão ou servidão, a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.

Artigo V

Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

Vale mencionar, outrossim, a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957); a Convenção nº 105 da Organização Internacional do Trabalho (promulgada pelo Decreto nº 58.822, de 14 de julho de 1966); a Convenção sobre Escravatura de 1926 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956 (promulgadas pelo Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966); e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“*Pacto de São José da Costa Rica*”; promulgado pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992). Tais normas preveem a adoção imediata de medidas legislativas e administrativas para a erradicação do trabalho escravo. Veja-se:

Convenção nº 29 da OIT sobre o trabalho forçado ou obrigatório (Decreto nº 41.721/1957).

ARTIGO 1º

1. Todos os Membros da organização Internacional do trabalho que ratificam a presente convenção se obrigam a suprimir o emprêgo do trabalho forçado ou obrigatório sob tôdas as suas formas no mais curto prazo possível.

Convenção nº 105 da OIT concernente à abolição do trabalho forçado (Decreto nº 58.822/1966).

Artigo 1º

Qualquer Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente convenção se compromete a suprimir o trabalho forçado ou obrigatório, e a não recorrer ao mesmo sob forma alguma;

Convenção suplementar sobre a abolição da escravatura, do tráfico de escravos e das instituições e práticas análogas à escravatura (Decreto nº 58.563/66).

Seção I

Instituições e práticas análogas à escravidão

Artigo 1º

Cada um dos Estados Partes a presente Convenção tomará todas as medidas, legislativas e de outra natureza que sejam viáveis e necessárias, para obter progressivamente logo que possível a abolição completa ou o abandono das instituições e práticas seguintes onde quer ainda subsistam, enquadram-se ou não na definição de escravidão que figura no artigo primeiro da Convenção sobre a escravidão assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926: (...)

Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969 (Decreto nº 678/92).

ARTIGO 2

Dever de Adotar Disposições de Direito Interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outras natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

(...)

ARTIGO 6º

Proibição da Escravidão e da Servidão

1. Ninguém pode ser submetido a escravidão ou a servidão, e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas.

Como se vê, o Brasil é signatário de várias convenções internacionais

que tratam da questão do trabalho escravo e, como tal, possui o dever de adotar medidas legais e administrativas para combater todas as formas de escravidão.

A propósito, deve-se ressaltar que as convenções internacionais mencionadas integram o ordenamento brasileiro e são aptas à produção direta de efeitos jurídicos. Trata-se de atos infraconstitucionais que servem de fundamento imediato de validade para a edição de diplomas normativos de caráter meramente regulamentar.

A respeito da posição hierárquico-normativa dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira, confira-se o entendimento dessa Suprema Corte:

DIREITO PROCESSUAL. *HABEAS CORPUS*. PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. ALTERAÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF; CONCESSÃO DA ORDEM. 1. A matéria em julgamento neste *habeas corpus* envolve a temática da (in)admissibilidade da prisão civil do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro no período posterior ao ingresso do Pacto de São José da Costa Rica no direito nacional. 2. O julgamento impugnado via o presente *habeas corpus* encampou orientação jurisprudencial pacificada, inclusive no STF, no sentido da existência de depósito irregular de bens fungíveis, seja por origem voluntária (contratual) ou por fonte judicial (decisão que nomeia depositário de bens penhorados). Esta Corte já considerou que 'o depositário de bens penhorados, ainda que fungíveis, responde pela guarda e se sujeita a ação de depósito' (HC nº 73.058/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª Turma, DJ de 10.05.1996). Neste mesmo sentido: HC 71.097/PR, rel. Min. Sydney Sanches, 1ª Turma, DJ 29.03.1996). 3. **Há o caráter especial do Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ratificados, sem reserva, pelo Brasil, no ano de 1992. A esses diplomas internacionais sobre direitos humanos é reservado o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação.** 4. Na atualidade a única hipótese de

prisão civil, no Direito brasileiro, é a do devedor de alimentos. O art. 5º, §2º, da Carta Magna, expressamente estabeleceu que os direitos e garantias expressos no caput do mesmo dispositivo não excluem outros decorrentes do regime dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. O Pacto de São José da Costa Rica, entendido como um tratado internacional em matéria de direitos humanos, expressamente, só admite, no seu bojo, a possibilidade de prisão civil do devedor de alimentos e, conseqüentemente, não admite mais a possibilidade de prisão civil do depositário infiel. 5. Habeas corpus concedido.

(HC nº 88240, Relatora: Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Segunda Turma, Julgamento em 07/10/2008, Publicação em 24/10/2008; grifou-se);

PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL EM FACE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO INCISO LXVII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. POSIÇÃO HIERÁRQUICO-NORMATIVA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. Desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. **O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão.** Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (...).

(RE nº 349703, Relator: Ministro Carlos Britto, Relator para o Acórdão: Ministro Gilmar Mendes, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/12/2008, Publicação em 05/06/2009; grifou-se).

Observe-se, ademais, o disposto nos artigos 626, *caput*; e 913, *caput*, ambos da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943):

Art. 626 - Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.

(...)

Art. 913 - O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio expedirá instruções, quadros, tabelas e modelos que se tornarem necessários à execução desta Consolidação.

Merece destaque, igualmente, o teor do artigo 2º-C da Lei nº 7.998/1990⁴, que prevê o pagamento de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser identificado como submetido a condição análoga à de escravo, em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho. Confira-se:

Art. 2º-C. O trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, será dessa situação resgatado e terá direito à percepção de três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada, conforme o disposto no § 2º deste artigo.

§ 1º O trabalhador resgatado nos termos do *caput* deste artigo será encaminhado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT.

§ 2º Caberá ao CODEFAT, por proposta do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, estabelecer os procedimentos necessários ao recebimento do benefício previsto no *caput* deste artigo, observados os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT, ficando vedado ao mesmo trabalhador o recebimento do benefício, em circunstâncias similares, nos doze meses seguintes à percepção da última parcela. (grifou-se).

Feitas essas considerações, tem-se que a Portaria nº 1.129/2017 do Ministro de Estado do Trabalho consiste em ato normativo regulamentar, que define as instruções para a execução das disposições acima enunciadas.

⁴ “Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências”

Com efeito, observa-se que o primeiro objetivo do ato impugnado foi justamente disciplinar a concessão de seguro-desemprego ao trabalhador submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo que vier a ser resgatado em fiscalização promovida por Auditores-Fiscais do Trabalho, benefício esse, conforme mencionado, previsto no artigo 2º-C da Lei nº 7.998/1990. Confira-se, a propósito, excerto das informações prestadas pelo Ministro de Estado do Trabalho na presente arguição (fl. 04):

Não obstante o regramento citado acima, insurge imperiosa necessidade de regulamentação dos conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do art. 2C da Lei 7998, de 11 de janeiro de 1990; bem como para fins de inscrição no Cadastro de Empregadores, disciplinado pela Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016 (...).

Ademais, ao estabelecer as definições de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo, a Portaria nº 1.129/2017 conferiu maior clareza, objetividade e segurança jurídica ao processo de inclusão de empregadores na “lista suja” do trabalho escravo, isto é, no cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, disciplinado pela Portaria Interministerial nº 04, de 11 de maio de 2016, do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social e da Ministra de Estado das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos.

Ou seja, o ato normativo sob investida estabelece definições e critérios objetivos para a caracterização de determinadas condutas como submissão de trabalhadores a condições análogas à de escravo, evitando que infrações trabalhistas menos gravosas possam ser assim consideradas e resultem na inscrição do empregador na “lista suja” do trabalho escravo, que figura como

um dos mais importantes e efetivos instrumentos de repressão ao trabalho escravo no Brasil.

Em outros termos, sem descuidar da proteção do trabalhador, o diploma combatido tem por escopo elevar a segurança do procedimento de fiscalização administrativa, pois, ao atribuir maior concretude e densidade às hipóteses de ilícito administrativo a serem combatidas, evita que ocorram excessos na tipificação de condutas, os quais podem gerar sérios danos à imagem dos envolvidos.

O mesmo pode ser dito em relação à exigência de ato do Ministro de Estado do Trabalho para a inclusão do empregador na “lista suja” do trabalho escravo e para a divulgação da referida lista, bem como acerca da análise da adequação das decisões pretéritas de procedência dos autos de infração aos novos conceitos estabelecidos pela mencionada portaria. Cumpre salientar, ainda, que as disposições referentes a essa última hipótese decorrem do poder-dever do Poder Público de anular seus atos quando eivados de ilegalidade, conforme consagrado, inclusive, na Súmula nº 473 dessa Suprema Corte⁵.

De igual modo, o detalhamento dos documentos necessários para a instrução do respectivo auto de infração também se destina a conferir objetividade ao procedimento de inclusão dos empregadores no cadastro a que se refere a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4/2016.

Destaque-se, nesse contexto, que a exigência de lavratura de boletim de ocorrência pela autoridade policial que participou da fiscalização contribui

⁵ “Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

para a rigorosa responsabilização dos empregadores, nas esferas administrativa e criminal, caso seja constatada a submissão dos trabalhadores a condições análogas à de escravo; auxiliará, por outro lado, a defesa administrativa e judicial dos empregadores cujo nome tenha sido indevidamente incluído na “lista suja”.

Por sua vez, a simplificação dos requisitos para celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) não se revela nociva à tutela dos direitos fundamentais e do interesse público. Trata-se, na verdade, de incentivo à utilização de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, estimulando que os empregadores retifiquem suas condutas de acordo com o arcabouço normativo que consagra a proteção dos direitos trabalhistas.

Por todo o exposto, diversamente do sustentado pela autora, verifica-se que o ato normativo impugnado não se limita a debilitar as ações estatais voltadas à fiscalização e à repressão ao trabalho escravo, subsistindo o dever do Estado brasileiro de erradicar essa prática delitiva em âmbito nacional. Merece destaque, a propósito, a nota oficial publicada pelo Ministério do Trabalho acerca da Portaria nº 1.129/2017, a qual reafirma o compromisso do país com a política pública em questão⁶:

O Ministério do Trabalho publicou, na edição do dia 16 de outubro do Diário Oficial da União, Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, que aprimora e dá segurança jurídica à atuação do Estado Brasileiro, ao dispor sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo, para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização promovida por auditores fiscais do trabalho, bem como para inclusão do nome de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, estabelecido pela PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 15.05.2016. Entre as principais medidas decorrentes da portaria estão as seguintes: a partir de agora, uma investigação criminal será aberta de forma simultânea à

⁶ Disponível em < <http://trabalho.gov.br/noticias/5122-nota-oficial-sobre-portaria-n-1-129-2017> > Acesso em 28 nov. 2017.

emissão do auto de infração; a Polícia Federal estará inserida nas ações; e as multas terão aumentos que, em alguns casos, chegarão a 500%.

O combate ao trabalho escravo é uma política pública permanente de Estado, que vem recebendo todo o apoio administrativo desta pasta, com resultados positivos concretos relativamente ao número de resgatados, e na inibição de práticas delituosas dessa natureza, que ofendem os mais básicos princípios da dignidade da pessoa humana.

Reitera-se, ainda, que o Cadastro de Empregadores que submeteram trabalhadores à condição análoga a de escravo é um valioso instrumento de coerção estatal, e deve coexistir com os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Por todo o exposto, conclui-se que o ato sob investida se harmoniza com os preceitos fundamentais suscitados pela arguente como parâmetros de controle.


III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a Advogada-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido formulado pela arguente.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do despacho proferido em 23 de outubro de 2017, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 04 de dezembro de 2017.


GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Advogada-Geral da União


ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA
Advogada da União
Secretária-Geral de Contencioso

THAÍS RANGEL DA NÓBREGA
Advogada da União