



MINISTÉRIO DO TRABALHO
Secretaria de Inspeção do Trabalho
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Anexo, Ala B, 1º andar, sala 176 - CEP: 70059-900 - Brasília/DF
sit@mte.gov.br - Fone: (61)2031.6174/6632/6162/6751

CAAD/SIT/MTE
46017.005651/2017-64
19/10/2017

CPROD

Memo. n.º 203 /2017-GAB/SIT/MTb

Brasília, 19 de outubro de 2017.

Ao Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Trabalho,
Ronaldo Nogueira

Assunto: Portaria GM nº 1129, de 13 de outubro de 2017.

1. Cumprimentando-o, cordialmente, levo a conhecimento de Vossa Excelência a Nota Técnica nº 268/2017/SIT, que traz considerações técnicas e jurídicas relativas à Portaria GM nº 1129, de 13 de outubro de 2017.
2. Assim, tendo em vista as diversas inconsistências verificadas no Instrumento Normativo, conforme explicitado na Nota Técnica que segue anexa, solicita-se que seja avaliada a possibilidade de revogação imediata da Portaria GM nº 1129, de 13 de outubro de 2017.

Respeitosamente,


JOÃO PAULO FERREIRA MACHADO
Secretário de Inspeção do Trabalho - Substituto

Ministério do
Trabalho



CAAD/SIT/MTE
46017.007496/2017-11
18/10/2017

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610



NOTA TÉCNICA N.º 268 /2017/SIT

Assunto: Análise da legalidade da Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017

INTRODUÇÃO

1. Trata-se análise da Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, publicada no DOU em 16/10/2017, que dispõe sobre os conceitos de trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas a de escravo para fins de concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho.
2. Referido ato administrativo também baixa instruções a serem observadas nas fiscalizações e para fins de inclusão de nomes de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo.
3. Ocorre que vários dispositivos da referida Portaria se mostram manifestamente ilegais, por afrontarem diretamente a definição de trabalho análogo ao de escravo prevista no art. 149 do Código Penal; por configurarem interferência nas funções da Inspeção do Trabalho ferindo a Convenção 81 da OIT, por significarem afronta ao princípio da vedação ao retrocesso social, previsto no Pacto de San José da Costa Rica, além de mitigar a presunção de veracidade

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

inerente aos atos administrativos exercidos pelos agentes da inspeção do trabalho e desrespeitarem o devido processo legal.

4. É importante ressaltar que o poder regulamentar conferido aos Ministros de Estado pelo art. 87, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal, não autoriza a sobreposição destes à Lei, mas ao contrário, por ser um poder de natureza derivada, somente pode ser exercido à luz da lei existente, sob pena de cometimento de abuso de poder regulamentar e invasão de competência legislativa.

5. A presente NOTA TÉCNICA tem como objetivo apontar e demonstrar as ilegalidades presentes na Portaria nº 1129/2017.

SOBRE A DESCONSTRUÇÃO DOS ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM O TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO PELA PORTARIA 1.129 E A AFRONTA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

6. O art. 1º da Portaria 1.129/2017 traz a seguinte previsão a respeito da conceituação de trabalho análogo ao de escravo:

“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;

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

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.”(grifamos)



SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

7. Primeiramente, verifica-se que além de trazer conceitos distorcidos e restritivos quanto ao que seja jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho, atrelando-os à comprovação de cerceamento de liberdade ou mesmo relativizando-os diante da vontade do trabalhador, a forma como o artigo foi redigido resume a caracterização de condição análoga à de escravo somente aos casos previstos nas alíneas “a” a “d” do inciso IV, que são: exigência de trabalho sob ameaça de punição; cerceamento de uso de transporte por parte do trabalhador; manutenção de segurança armada e retenção de documentação pessoal do trabalhador.

8. Mas, além disso, a Portaria ainda determina em seu art. 3º, IV, que **deverá constar obrigatoriamente nos autos de infração** que identificarem trabalho forçado, jornada exaustiva, condição degradante ou submissão à condição análoga à de escravo, **a abordagem obrigatória dos seguintes itens**: existência de segurança armada diversa da proteção ao imóvel; impedimento de deslocamento do trabalhador; servidão por dívida e existência de trabalho forçado e involuntário pelo trabalhador, o que restringe e vulnera ainda mais a configuração de trabalho análogo ao de escravo pela fiscalização.

“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;

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

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.” (g.n.)

9. Ocorre que a definição legal do crime de redução à condição análoga a de escravo, prevista no art. 149 do Código Penal, mostra-se bastante clara no sentido de que, na verdade, o trabalho forçado, a jornada exaustiva, as condições degradantes e o cerceamento de liberdade são elementos independentes que compõem o conceito de escravidão contemporânea:

“Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a **trabalhos forçados** ou a **jornada exaustiva**, quer sujeitando-o a **condições degradantes de trabalho**, quer **restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:**

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:



SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.”

10. A Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003, promoveu a alteração do artigo 149 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), conceituando a condição análoga à de escravo como a submissão de alguém a: trabalhos forçados, jornada exaustiva, condições degradantes de trabalho ou restrição da locomoção em razão de dívida contraída com empregador ou preposto. O cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, a manutenção de vigilância ostensiva ou a apreensão de documentos ou objetos pessoais do trabalhador também caracterizam o tipo penal, desde que tenham por fim a retenção da vítima no local do trabalho.

11. O Senador José Jorge, Relator do Projeto de Lei do Senado nº 161/2002 (que originou a alteração do artigo 149 do Código Penal) afirmou, durante seu trâmite, que “(...) o projeto é extremamente oportuno, na medida em que visa especificar hipóteses de ocorrência do crime previsto no art. 149 do Código Penal”. Constatando que “a falta de clareza na tipificação e na regulamentação do que venha a ser um crime de ‘reduzir alguém à condição análoga à de escravo’” seria uma das dificuldades encontradas para punir os responsáveis pelo crime, o autor do PLS, o Senador Waldeck Ornelas, “identifica as principais práticas de trabalho forçado no Brasil, descrevendo, em pormenores, seus métodos, a situação das vítimas, as



SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

regiões de maior ocorrência, além de analisar dados do Ministério do Trabalho e Emprego e da Comissão Pastoral da Terra”.¹

12. Assim, inspirada na política pública de combate ao trabalho escravo iniciada em 1995, a tipificação encartada no artigo 149 do Código Penal expressa o entendimento que já àquela época havia se consolidado na fiscalização realizada pelo Ministério do Trabalho.

13. É dizer, a redação vigente do artigo 149 do Código Penal foi influenciada pelas práticas administrativas da fiscalização do trabalho, refletindo definições que compunham o repertório da política pública de erradicação ao trabalho escravo em curso neste Ministério (sobretudo quanto à jornada exaustiva e às condições degradantes de trabalho).

14. Ao mesmo tempo, considerando que não há outras disposições positivadas no plano legal acerca do trabalho escravo, a tipificação penal é frequentemente invocada como aporte lógico-jurídico da atuação da inspeção laboral ou de outras instituições, como o Judiciário Trabalhista e o Ministério Público do Trabalho.

15. O conceito de jornada exaustiva, por exemplo, em nada depende do cerceamento de liberdade e não se refere exclusivamente à duração da jornada, mas à submissão do trabalhador a um esforço excessivo ou a uma sobrecarga de trabalho – ainda que em espaço de tempo condizente com a jornada de trabalho legal – que o leve ao limite de sua capacidade. Ela se configura com a negativa ao obreiro do direito de trabalhar em tempo e modo razoáveis, de forma a proteger sua saúde, garantir o descanso e permitir o convívio social. Nessa modalidade de trabalho em condição análoga à de escravo, assume importância a análise do ritmo de trabalho imposto ao trabalhador, quer seja pela exigência de produtividade mínima por parte do empregador, quer seja pela indução ao esgotamento físico como forma de conseguir algum prêmio ou melhora na remuneração. E, ainda, por se tratar de garantia à tutela da saúde e segurança dos trabalhadores, refere-se a direito indisponível, de forma que a submissão à jornada exaustiva independe do consentimento do trabalhador.

¹

Disponível em <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=22/11/2002&paginaDireta=22427>. Acesso em 20 de abril de 2016.



SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

16. Em relação às condições degradantes de trabalho, a nova Portaria **a caracteriza apenas por atos comissivos de violação dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador**, todavia, na imensa maioria dos casos elas se caracterizam por omissão do empregador, pela retirada dos direitos mais fundamentais do trabalhador, que passa a ser tratado como se fosse uma coisa, um objeto, e negociado como uma mercadoria barata, sem acesso a alimentação saudável, higiene ou moradia. O trabalho degradante possui diversas formas de expressão, sendo a mais comum delas a subtração dos mais básicos direitos à segurança e à saúde no trabalho. De fato, estas condições têm-se revelado uma das formas contemporâneas de escravidão mais comum, independentemente de haver ou não cerceamento de liberdade.

17. À luz do artigo 149 do Código Penal, verifica-se, portanto, que o trabalho em condição análoga à de escravo é tipificado penalmente diante de quatro condutas específicas: a) sujeição da vítima a trabalhos forçados; b) sujeição da vítima a jornada exaustiva; c) sujeição da vítima a condições degradantes de trabalho; d) restrição, por qualquer meio, da locomoção da vítima em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. E cada uma dessas situações se caracteriza de maneira distinta e independente entre si, embora, sem dúvida algumas situações possam ser verificadas na realidade das relações de trabalho combinadas entre si conforme consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA PENAL. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ESCRAVO. ESCRAVIDÃO MODERNA. DESNECESSIDADE DE COAÇÃO DIRETA CONTRA A LIBERDADE DE IR E VIR. DENÚNCIA RECEBIDA. **Para configuração do crime do art. 149 do Código Penal, não é necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima “a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva” ou “a condições degradantes de trabalho”, condutas alternativas previstas no tipo penal.** A “escravidão moderna é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa “reduzir alguém a condição análoga à de escravo”. Não é qualquer violação dos direitos trabalhistas que configura trabalho escravo. Se a violação aos direitos do trabalho é intensa e persistente, se atinge níveis gritantes e se os trabalhadores são submetidos a trabalhos forçados, jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho, é possível, em tese, o enquadramento no crime do art. 149 do Código Penal, pois os trabalhadores estão recebendo o tratamento análogo ao de escravos, sendo privados de sua liberdade e de sua dignidade. Denúncia recebida pela presença dos requisitos legais. (STF - Inq: 3412 AL, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 29/03/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 09-11-2012 PUBLIC 12-11-2012)(grifo nosso)

18. Ou seja, nos termos da Lei (Código Penal), basta que um daqueles elementos se configure para a caracterização da redução do trabalhador à condição análoga à de escravo.

19. Portanto, a Portaria nº 1.129/2017, ao exigir a comprovação do cerceamento de liberdade de ir e vir para a caracterização da jornada exaustiva e condições degradantes de trabalho e a abordagem obrigatória dos itens previstos no inciso IV de seu art. 3º, viola manifestamente a Lei.

20. Mas, além disso, não se pode olvidar que o conceito de trabalho em condição análoga à de escravo, bem como sua vedação no território nacional, também derivam de preceitos da Constituição Federal, como se vê:

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

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

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

(...)

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

II – prevalência dos direitos humanos

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 à tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

(...)

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

21. Resta claro, portanto, que nos termos da Lei e da própria Constituição Federal, qualquer trabalho que não reúna as mínimas condições necessárias para garantir os direitos do trabalhador, ou seja, cerceie sua liberdade, avilte a sua dignidade, sujeite-o a jornadas exaustivas ou condições degradantes, inclusive em relação ao meio ambiente de trabalho, há que ser considerado trabalho em condição análoga à de escravo.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

22. Cumpre destacar que, no Brasil, a doutrina vem analisando os direitos trabalhistas também à luz dos Direitos Humanos, o que coloca as Convenções da OIT, ratificadas com quórum simples, em um patamar supralegal, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“(…) parece mais consistente a afirmação que atribui a característica de supralegalidade a os tratados de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados de direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam adotados de um atributo de supralegalidade.

Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam um lugar especial reservado no ordenamento jurídico.”(STF, RE nº349.703-1RS. Rel. para o Acórdão Min. Gilmar Mendes. 03/12/2008)

23. Reforçando o conceito que os direitos trabalhistas estão no rol dos direitos humanos, leciona Mauricio Godinho Delgado: *“O mesmo se aplica a regras de tratados e convenções internacionais sobre direitos trabalhistas – que têm óbvia natureza de direitos humanos.”*(Curso de Direito do trabalho. 9ed. São Paulo: LTR,2010)

24. E prossegue defendendo a evolução permanente da sociedade e conseqüente não retrocesso das normas de direitos humanos: *“A alteração interpretativa da Carta Magna não pode ser feita para propiciar retrocessos sociais e culturais – mas para garantir avanços civilizatórios em benefício da pessoa humana. Nesta linha, inclusive, há o princípio do não retrocesso, inerente ao Direitos Humanos, em suas múltiplas dimensões.”*

25. Na esteira deste pensamento, resta inegável também que a Portaria nº 1129/2017, ao reduzir o conceito de trabalho análogo ao de escravo, afronta o princípio da vedação ao retrocesso social, que proíbe que o legislador utilize-se de práticas arbitrárias para remover direitos fundamentais e sociais já alcançados e assegurados constitucionalmente.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

26. Direitos fundamentais são as premissas básicas reconhecidas aos cidadãos pelas constituições como forma de garantir um mínimo de existência digna, enquanto os direitos sociais são considerados direitos fundamentais da segunda geração como forma de assegurar os direitos de liberdade.

27. No âmbito internacional, o Brasil foi signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, popularmente conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que reconhece os direitos sociais como direitos humanos fundamentais e trata da aplicação progressiva destes.

28. Não será demais lembrar, neste ponto, que o Estado Brasileiro foi recentemente condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sentença proferida em outubro de 2016, que entendeu que o país ainda falha na prevenção e proteção dos trabalhadores, bem como na efetiva responsabilização dos exploradores de trabalho análogo ao de escravo, mesmo reconhecendo que o país desenvolveu e aprimorou uma importante política pública para a erradicação deste ilícito (com diversos eixos que são reconhecidos internacionalmente como boas práticas). A sentença foi, infelizmente, motivo de mal-estar internacional e de prejuízo à imagem de nosso país no âmbito da proteção aos direitos humanos. Neste processo, a Corte previu expressamente a proibição de retrocessos na política brasileira de combate e erradicação do trabalho em condições análogas a de escravo.

29. O Supremo Tribunal Federal também se pronunciou por diversas vezes sobre a vedação ao retrocesso social. Conforme consta no Informativo STF nº 582, de abril de 2010, em voto do Ministro Celso de Mello (processo STA 175-AgR/CE):

“Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais”, 1ª ed./2ª tir., p. 127/128, 2002, Brasília Jurídica;

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, “Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha”, p. 40, 2002, 2002, Sergio Antonio Fabris Editor, INGO W. SARLET, “Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988”, “in” Revista Público, p. 99, n. 12, 2001). Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses — de todo inócua na espécie — em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais”.

30. No mesmo sentido, se manifesta o Ministro Celso de Mello, de acordo com decisão assim publicada:

“A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. **Em consequência desse princípio, o Estado, após**

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.” (ARE-639.337-AgR/SP - Relator Ministro CELSO DE MELLO, julgamento em 23 de agosto de 2011). (grifamos)

31. Sobre este assunto esta Secretaria de Inspeção também já havia se posicionado oficialmente na Nota Técnica nº 105/2016/SIT, por meio da qual reafirmou a importância de observação do princípio da vedação ao retrocesso social nos seguintes termos: *“A política pública empreendida pela fiscalização laboral, no âmbito do MTb, visando à erradicação do trabalho em condições análogas às de escravo, como conformadora do direito fundamental ao “trabalho não escravizado”, não pode ser suprimida enquanto permanecerem as condutas que caracterizam esta prática. (...) Sequer a supressão parcial da política pública é admissível, conforme se extrai dos julgados citados, dos quais também se conclui que a conceituação acerca do que é o trabalho escravo não pode ser esvaziada de sentido, sob pena de violação aos direitos fundamentais dos trabalhadores – à dignidade, à liberdade e ao “trabalho não escravizado”.”*

SOBRE A INTERFERÊNCIA NAS FUNÇÕES DA INSPEÇÃO DO TRABALHO PROIBIDA PELA CONVENÇÃO 81 DA OIT

32. Além da violação legal ao art. 149 do Código Penal, a Portaria nº 1129/2017 também traz previsão de interferência no desempenho das funções de competência dos auditores fiscais do trabalho, ao tratar do processo de inclusão do empregador no Cadastro e dos processos decorrentes dos autos de infração lavrados, conforme se observa da leitura de do §3º, II e IV de seu art. 4º:



SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

“§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.

33. O art. 2º C da Lei nº 7.998, de 11/01/1990², incluído pela Lei nº 10.608, de 20/12/2002, estabelece a competência da inspeção do trabalho deste Ministério para a identificação e resgate do trabalhador submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido à condição análoga à de escravo. No entanto, a despeito desta previsão legal de competência, a portaria condiciona a inclusão de empregadores no Cadastro de Empregadores à existência de **“Boletim de Ocorrência” lavrado por autoridade policial que tenha participado da fiscalização e ao envio de ofício à Delegacia da Polícia Federal, em flagrante interferência externa no desempenho das atribuições legais inerentes ao cargo dos auditores fiscais do trabalho.**

34. Neste ponto, a Portaria apresenta uma atecnia normativa ao utilizar em seu texto a expressão “Boletim de Ocorrência”.

² 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.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

35. A ação penal cuja acusação argumente pela subsunção do artigo 149 do Código Penal (que prevê o crime de reduzir alguém a condição análoga à de escravo) é de competência da Justiça Federal (art. 109, V-A e VI da CF), por ser crime contra a organização do trabalho e contra os direitos humanos e, portanto, **a atribuição exclusiva para a investigação criminal (inquérito policial) nesses casos é da Polícia Federal que exerce, com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União (art. 144, §1º da CF).**

36. Na Polícia Civil há a lavratura de Boletins de Ocorrência, que são atos declaratórios do demandante pelo registro, sujeitos, em regra, a apuração posterior; porém, na Polícia Federal, não há previsão de emissão deste instrumento.

37. O art. 16 da Portaria No. 1252/2010-DG/DPF, de 13 de agosto 2010, que regulamenta o serviço de plantão, trata especificamente do “registro de ocorrências policiais”, que são de responsabilidade do chefe da equipe de plantão e, ao término do serviço, são encaminhados ao Delegado de Polícia Federal, que é a autoridade policial competente para ratificar, determinar correção ou adotar outras medidas cabíveis:

Art. 16. O registro das ocorrências durante o cumprimento da escala de plantão deve ser lavrado em livro próprio ou em sistema informatizado específico.

§ 1º O registro das ocorrências é de responsabilidade do chefe da equipe de plantão, sendo tais registros submetidos, ao término do serviço, ao Delegado de Polícia Federal, autoridade policial plantonista, de sobreaviso ou competente, para fins de ratificação, determinação de correção ou adoção de outras medidas cabíveis.

§ 2º Todos os registros de ocorrências deverão ser firmados e elencados em sua sequência natural e logo após o respectivo episódio.

§3º O assentamento de ocorrências destina-se exclusivamente ao registro formal de eventos relevantes, policiais ou administrativos, conhecidos pela equipe do plantão, com vista a viabilizar ações policiais ou administrativas imediatas ou futuras.



SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

§ 4º É vedado o lançamento de ocorrências de caráter particular ou pessoal do plantonista no Livro de Plantão.

38. Mais muito além disso, a respeito da aludida interferência que esta nova exigência configura, urge ainda ressaltar que o Decreto 95.461/87 revogou o Decreto n. 68.796 e revigorou o Decreto 41.721/57, o qual promulgou diversas Convenções Internacionais, dentre elas a Convenção OIT 81.

39. Enuncia a Convenção 81 da OIT, em seu art. 6:

Artigo 6. O pessoal da inspeção será composto de funcionários públicos cujo estatuto e condições de serviço lhes assegurem a estabilidade nos seus empregos e os tornem **independentes de qualquer mudança de governo ou de qualquer influência externa indevida.** (grifo nosso)

40. Continua o art. 18:

Artigo 18. **A legislação nacional deverá prescrever sanções adequadas, que deverão ser efetivamente aplicadas nos casos de violação das disposições legais por cujo cumprimento zelam os inspetores do trabalho, e naqueles em que se obstrua aos inspetores do trabalho no desempenho de suas funções.** (g.n)

41. Resta claro que a intenção é garantir o esmerado desempenho das atribuições da Inspeção do Trabalho, **garantindo expressamente aos Auditores-Fiscais do Trabalho ampla independência de ingerência externa no exercício de suas atividades técnicas.**

42. O Regulamento da Inspeção do Trabalho – RIT - (Decreto 4552/2002) encontra-se no mesmo sentido da Convenção 81 da OIT. Vejamos:

Art. 19. É vedado às autoridades de direção do Ministério do Trabalho e Emprego: (...)

II - interferir no exercício das funções de inspeção do trabalho ou **prejudicar, de qualquer maneira, sua imparcialidade ou a autoridade do Auditor-Fiscal do Trabalho.**

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

III - conferir qualquer atribuição de inspeção do trabalho a servidor que não pertença ao Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.(g.n)

43. É notória a expressa proibição de que as autoridades do Ministério do Trabalho interfiram, sob qualquer pretexto, no exercício das funções da Inspeção do Trabalho, sendo expressamente garantida aos auditores-fiscais do trabalho ampla independência de ingerência externa no exercício de suas atividades técnicas para a garantia do escoreito desempenho de suas atribuições.

44. A organização, manutenção e execução da inspeção do trabalho é de **competência da União, conforme art. 21, XXIV da Constituição Federal**. E a Lei 10.593, de 2002, que regulamenta a organização da carreira da Auditoria fiscal do Trabalho, disciplina suas competências em seu artigo 11, *verbis*:

Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I - o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, **no âmbito das relações de trabalho e de emprego;**

II - a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, visando a redução dos índices de informalidade;

III - a verificação do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, objetivando maximizar os índices de arrecadação;

IV - o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores;

V - **o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário;**

VI - a lavratura de auto de apreensão e guarda de documentos, materiais, livros e assemelhados, para verificação da existência de fraude e

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

irregularidades, bem como o exame da contabilidade das empresas, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 17 e 18 do Código Comercial.

Parágrafo único. O Poder Executivo **regulamentará as atribuições privativas previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições**, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização. (grifos nossos)

45. No exercício da prerrogativa constante no parágrafo único acima citado, foi editado o Decreto nº 4.552, de 27.12.2002, cujo artigo 1º assim dispõe:

Art. 1o **O Sistema Federal de Inspeção do Trabalho**, a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego, tem por finalidade assegurar, em todo o território nacional, a **aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas**, os atos e decisões das autoridades competentes e **as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, no que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral**.

46. A competência atribuída à auditoria-fiscal do trabalho tem como base, principalmente, conforme mencionado, a Constituição Federal de 1988 e o Regulamento da Inspeção do Trabalho (RIT), atualizado pelo Decreto no. 4.552 de 2002, que outorga aos auditores fiscais do trabalho a competência de, entre outras coisas, ingressar livremente nos locais de trabalho, sem aviso ou autorização prévia, entrevistar empregadores e trabalhadores, examinar livros e documentos, apreender materiais, equipamentos ou documentos, embargar obras, interditar estabelecimentos, máquinas ou equipamentos e lavrar autos de infração, que podem levar à imposição de multa administrativa.

47. Ademais, trata-se de uma carreira de Estado na qual há estabilidade e, mesmo que lotados nas unidades desconcentradas do Ministério do Trabalho, são subordinados diretamente à autoridade nacional, fator que garante autonomia.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

48. Desde o reconhecimento oficial da ocorrência de trabalho escravo, pelo Estado brasileiro, em 1995, foi necessário desenvolver procedimentos que aumentassem a eficácia da fiscalização nesta área.

49. Por considerá-la a mais importante ação na questão do combate e prevenção do trabalho escravo, **o Estado brasileiro destaca a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), no âmbito da SIT/MTE, em 1995**, para atuação específica no meio rural e investigação de denúncias de trabalho escravo, que se mostrou ser um mecanismo eficaz para resgatar os trabalhadores, aplicar sanções administrativas, recompor o patrimônio dos trabalhadores e fornecer provas para atuação do Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho junto ao Judiciário, cuja atuação é referência internacional³.

SOBRE A MITIGAÇÃO DA PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS PELOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO

50. A nova Portaria, além de reduzir o conceito de trabalho análogo a de escravo já sedimentado em nosso ordenamento jurídico e de constituir interferência indevida nas ações de competência da inspeção do trabalho, como demonstrado nos itens anteriores, traz ainda em seu art. 3º, exigências desnecessárias para a validade dos autos de infração, como a obrigatoriedade de junção de fotos e cópias de documentos, numa tentativa de mitigar a presunção de veracidade inerente aos atos administrativos exarados pelos auditores:

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

³ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Trabalho escravo no Brasil em retrospectiva: referências para estudos e pesquisas*. Brasília: MTE, 2012, p.29

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

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;

(...)

51. A Portaria ignora que, como ato administrativo, o auto de infração goza de presunção de legitimidade e de veracidade. A presunção de legitimidade diz respeito às questões de direito (presume-se que o auto foi lavrado por agente capaz e está em conformidade com as normas que regem o ordenamento jurídico - atuação conforme a Lei e o Direito – e com os princípios que regem a administração pública).

52. Já a presunção de veracidade diz respeito às questões de fato, o que significa que os fatos narrados no auto de infração pela autoridade fiscal presumem-se verdadeiros, conforme disposição do art. 405 do Código de Processo Civil – CPC.

Art. 405. O documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o chefe de secretaria, o tabelião ou o servidor declarar que ocorreram em sua presença. (grifamos)

53. Ou seja, considerando que o auto de infração, lavrado por agente público competente para o ato, detém presunção de veracidade, é suficiente para a caracterização de um ilícito que o auditor descreva de forma clara e precisa o fato caracterizado como infração, com referência às circunstâncias pertinentes. A apresentação de fotos ou cópias de



SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

documentos juntamente com os autos é uma medida facultativa que poderá ser adotada pelo auditor nos casos em que o agente vislumbre algum benefício, mas jamais esta medida pode ser imposta de forma obrigatória como requisito de validade dos autos de infração.

SOBRE A REVOGAÇÃO DOS ARTIGOS DA PORTARIA 4/2016 QUE PREVIA OS REQUISITOS MÍNIMOS PARA A VALIDADE DO TAC

54. A Portaria 1129/2017 excluiu a previsão de envio dos Termos de Ajustamento de Conduta para ciência do Ministério Público do Trabalho e revogou expressamente os artigos da Portaria Interministerial 4/2016 que regulavam a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta ou acordo judicial com o administrado sujeito a constar no Cadastro de Empregadores.

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.

55. Neste ponto é importante destacar que as alterações foram feitas de forma unilateral pelo Ministro do Trabalho, ao contrário da anterior Portaria Interministerial nº4/2016 que contou com a participação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH).

56. Enquanto a Portaria Interministerial nº 04, de 2016, trouxe uma considerável inovação em relação às normas anteriores, ao prever **não somente** a possibilidade de que empregadores eventualmente flagrados submetendo trabalhadores a condições análogas às de escravo pudessem firmar Termos de Ajuste de Conduta ou acordos judiciais com a UNIÃO, mas também **cláusulas mínimas e obrigatórias a constarem destes acordos e a previsão de que os empregadores com acordos válidos integrariam uma segunda relação específica do Cadastro**, a nova Portaria nº 1129/2017 apenas apresenta uma possibilidade genérica de celebração de TAC ou acordo judicial, sem prevê quaisquer garantias mínimas a serem observadas nesses instrumentos e excluindo a garantia de publicidade destes atos por meio de publicação dos acordos no Cadastro.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

57. Em outras palavras, o art. 6º da Portaria Interministerial nº 04/2016, trazia a exigência de cláusulas mínimas e obrigatórias a constarem do acordo judicial ou Termo de Ajustamento de Conduta, a fim de que o empregador pudesse integrar uma segunda relação do Cadastro, localizada topicamente logo abaixo da primeira, mas ambas integrando o mesmo documento e meio de divulgação, promovendo-se a divulgação do Cadastro no formato de duas relações, com mesmo destaque e grau de publicidade: i) a primeira com empregadores flagrados submetendo trabalhadores a condições análogas às de escravo; ii) a segunda com empregadores que, embora flagrados cometendo a mesma irregularidade, assumam compromissos robustos de saneamento, reparação e efetiva prevenção da ocorrência do trabalho análogo ao de escravo, com isso, a norma garantia a ampliação da aplicação do princípio da publicidade com a possibilidade dos acordos, e não o contrário.

58. A previsão, de maneira clara, objetiva e pormenorizada, do conteúdo mínimo de obrigações de dar e fazer a serem assumidas pelo administrado perante a União, seja em sede de Termo de Ajustamento de Conduta seja em sede de acordo judicial, mostravam-se suficientes para atingir o 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 análogo ao de escravo, tanto na esfera de atuação do administrado quanto no mercado de trabalho em geral.

59. Dessa forma, a redação original da Portaria nº 4/2016 previa ainda mais transparência e publicidade às informações veiculadas pelo Cadastro, para viabilizar a identificação de empregadores que, reconhecendo sua responsabilidade, comprometem-se a ajustar sua conduta, propiciando à sociedade civil a oportunidade de acompanhar e saber quais são os efeitos da atuação do Estado sobre o comportamento dos administrados responsabilizados por este tipo de ilícito, sobretudo a respeito da postura adotada pelo empregador quanto ao desenvolvimento de sua atividade empresarial, a partir do desvelamento deste gravíssimo problema relacionado à exploração da força de trabalho.

60. A redação original da Portaria 04/2016 também previa a regra de que o descumprimento do compromisso assumido, ou a reincidência na exploração de trabalho

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

análogo ao de escravo, implicaria em migração do empregador para a lista indicada no item “i” do parágrafo 57 desta Nota.

61. Porém, ao desconstruir todos esses avanços, a Portaria nº 1129/2017 ao prever simplesmente a possibilidade genérica de celebração de TAC ou acordo judicial, sem a participação do Ministério Público do Trabalho, sem a exigência de quaisquer garantias mínimas a serem observadas nesses instrumentos e excluindo a garantia de publicidade destes atos por meio de publicação dos acordos no Cadastro, possibilita a formalização de acordos rasos, com mero discursos ou a promessas de compromissos genéricos em respeitar a lei, que se mostrarão, na prática, inócuos para o desenvolvimento e avanço da política pública de erradicação do trabalho análogo ao de escravo, seja em seu viés repressivo seja em seu aspecto preventivo. A exclusão dos dispositivos originais e a generalidade da nova previsão é, portanto, um grave retrocesso e uma medida incompatível com a grave lesão aos direitos humanos, aos mais básicos direitos trabalhistas e ao próprio tecido de valores sociais que representa esse ilícito.

62. O compromisso de mudança de postura do empregador para que seja legítimo deve envolver a assunção de obrigações muito concretas junto ao Estado brasileiro, calcadas nos pressupostos de reparação dos danos causados, de adoção de medidas de saneamento das irregularidades e de medidas preventivas e promocionais para evitar a ocorrência de novos casos de trabalho análogo ao de escravo, tanto no âmbito de atuação da empresa quanto no mercado de trabalho em geral, sendo necessária e imprescindível a existência de requisitos mínimos como os anteriormente previstos para a validação destes acordos no âmbito deste Ministério.

SOBRE CONDICIONAR O CADASTRO EXISTENTE À SUA ADEQUAÇÃO AOS NOVOS CONCEITOS ESTABELECIDOS PELA PORTARIA E O ESVAZIAMENTO DO TRABALHO EFETUADO ATÉ O MOMENTO

63. Outro ponto que merece ser abordado consiste nas alterações trazidas pela Portaria nº 1129/2017 em relação às regras para a publicação do Cadastro de Empregadores,

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

que atentam contra as diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e ao devido processo legal.

64. O artigo 4º da Portaria nº 1129/2017 alterou a competência para a divulgação do Cadastro, que antes era da área técnica, condicionando-a a uma determinação expressa do Ministro do Trabalho:

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.**

65. A Portaria Interministerial 4/2016 trazia a seguinte previsão:

Art. 2º O Cadastro de Empregadores será divulgado no sítio eletrônico oficial do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), contendo a relação de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos à condições análogas à de escravo.

(...)

§ 3º **A organização e divulgação do Cadastro ficará a cargo da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE), inserida no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho e Previdência Social. (grifamos)**

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

66. É importante que se tenha em mente que o ato de inclusão de empregadores no Cadastro é mero consectário lógico da confirmação final de responsabilidade administrativa no processo decorrente do auto de infração lavrado pela constatação de trabalho em condições análogas às de escravo, não havendo qualquer conteúdo decisório no ato de publicação dos nomes no Cadastro. Trata-se de ato vinculado e automático, de mera execução material, que simplesmente constata o advento da decisão administrativa final de procedência do auto de infração lavrado.

67. A sua edição trata de dar efetividade a verdadeiro direito fundamental subjetivo, de eficácia imediata, dos cidadãos de ter acesso à informação, já devidamente previsto na própria Constituição (art. 5º, inciso XXXIII) e concretizado na Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011).

68. A referida lei prevê expressamente o direito de acesso à informação sobre o resultado de inspeções realizadas pelos órgãos competentes (art. 7º, inciso VII, alínea b). Além disso, seu art. 8º estabelece ser dever dos órgãos públicos promover, independentemente de requerimentos, a divulgação, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral.

69. Dessa forma, ao condicionar a divulgação do Cadastro à determinação expressa do Ministro do Trabalho, a Portaria nº 1129/2017 evidentemente afronta os princípios constitucionais da publicidade e transparência dos atos administrativos, fragilizando a veiculação de informações de tamanho interesse público.

70. Além disso, o art. 5º da Portaria nº 1129/2017 prevê verdadeiro desrespeito ao devido processo legal que norteia os processos administrativos decorrentes da lavratura dos autos de infração ao trazer a seguinte previsão, consubstanciada no parágrafo único de seu art. 5º:

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.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

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.

71. Veja-se que o parágrafo único determina, **para as decisões irrecorríveis de procedência dos autos de infração, uma reanálise de adequação aos novos conceitos estabelecidos por este novo instrumento normativo, conceitos, que, reprise-se, restringem a concepção de trabalho análogo ao de escravo ao arrepio da Lei.**

72. Quando falamos de decisões irrecorríveis, isso significa que a legalidade e a procedência das autuações resultantes da fiscalização já foram objeto de revisão, análise e decisão final pela área técnica competente da Inspeção do Trabalho, depois de provocadas e percorridas duas instâncias administrativas, com a exaustão de todo o procedimento administrativo previsto no Título VII da CLT, e regulamentado pela Portaria MTE nº 854 (antiga Portaria nº 148) de 26 de junho de 2015, tendo sido franqueada à administrada ampla possibilidade do exercício do contraditório e de seu direito de defesa.

73. A Consolidação das Leis do Trabalho, em seu título VII, “DO PROCESSO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS” disciplina especificamente a matéria relativa ao trâmite processual dos autos de infração. Mais do que isso: o faz estabelecendo de forma clara e objetiva a instituição de 2 (duas) instâncias administrativas. Confirmam-se os arts. 635 e 636 da CLT:

Art. 635. De toda decisão que impuser multa por infração das leis e disposições reguladoras do trabalho, e não havendo forma especial de processo caberá recurso para o Diretor-Geral Departamento ou Serviço do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que for competente na matéria.

Parágrafo único. As decisões serão sempre fundamentadas.

Art. 636. Os recursos devem ser interpostos no prazo de 10 (dez) dias, contados do recebimento da notificação, perante autoridade que houver



SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

imposto a multa, a qual, depois de os informar encaminhá-los-á à autoridade de instância superior.

74. No mesmo sentido é a regulamentação efetuada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, conforme Portaria nº 854, de 25 de junho de 2015, especialmente nos seus artigos 36, 37 e 41, a seguir transcritos:

Art. 36. Da decisão que impuser multa administrativa ou julgar procedente total ou parcialmente a notificação de débito, caberá recurso à Coordenação-Geral de Recursos, no prazo de 10 (dez) dias, contados da notificação da decisão.

Art. 37. O recurso será interposto perante a autoridade que houver imposto a multa ou julgado a notificação de débito e conterà os mesmos requisitos da defesa, no que couber.

Parágrafo único. Não será conhecido pela autoridade de primeira instância o recurso que não atenda aos requisitos:

I - tempestividade;

II - legitimidade e representação.

75. Ou seja, para a finalização do devido processo legal dos processos administrativos de autos de infração, o Título VII da CLT prevê apenas duas instâncias administrativas: 1) a regional, que profere a decisão sobre o auto de infração e impõe a respectiva penalidade, quando cabível; 2) a superior, que tem a competência revisora e é exercida pela Coordenação Geral de Recursos da SIT, nos termos do artigo 9º, do Anexo VI, da Portaria nº 483/2004, de modo que, assim como na Portaria nº 148/1996, não há previsão expressa de uma terceira instância.

76. A Lei nº 9784/1999, por sua vez, também não prevê que o processo tramite obrigatoriamente por três instâncias, mas sim que tramite, no máximo, por três instâncias administrativas (artigo 57), ressalvando, no artigo 69, que os processos administrativos

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos da referida Lei.

77. A nova Portaria não dispõe a quem competirá a “análise de adequação” das decisões administrativas irrecuráveis de procedência dos autos, todavia resta claro que, considerando a previsão expressa da CLT de apenas duas instâncias, o ordenamento jurídico não nos permite vislumbrar uma terceira instância revisora de uma decisão irrecurável.

78. Cumprido o trâmite acima exposto, está encerrado o devido processo legal, no qual se assegura à parte oportunidades para o exercício de seu direito ao contraditório e à ampla defesa, bem como ao duplo grau de jurisdição, tudo como determina a Lei nº 9.784/99 e a CLT.

79. Assim, considerando que a última publicação do Cadastro ocorrida em 23/03/2017 foi feita nos termos da Portaria Interministerial nº 4/2016, que já previa que a inclusão do empregador somente poderia ocorrer após a prolação de decisão administrativa irrecurável de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal em razão da constatação de exploração de trabalho em condições análogas à de escravo, em cujo processo administrativo tenha sido assegurado ao administrado o exercício do contraditório e da ampla defesa, é impossível outra conclusão que não a de que a reanálise da pertinência de autuações em processos administrativos representa flagrante ilegalidade e ofensa ao devido processo legal.

80. E mais do que isso, a readequação das decisões ao novo conceito restritivo e ilegal apresentado pela Portaria 1129/2017 acabará, na prática, por aniquilar todo o trabalho já efetuado até hoje em relação ao Cadastro que está publicado e à sua atualização que já foi encaminhada pela DETRAE para publicação, significando, a bem da verdade, a extinção deste instrumento tão importante de transparência dos atos administrativos e de controle social tanto sobre a execução das políticas públicas quanto sobre a conduta daqueles cometem essa gravíssima violação de direitos humanos que é a exploração de trabalho em condições análogas à de escravo.

SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO
DEPARTAMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO
DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO
Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Ed. Anexo B, 1º andar – sala 161
CEP 70059-900 Brasília/DF - Telefone: (61) 2031-6610

CONCLUSÃO

81. Diante de todo o exposto, estando demonstradas as diversas violações legais e alterações prejudiciais aos interesses sociais e individuais indisponíveis, que configuram inquestionável retrocesso na política brasileira de combate e erradicação do trabalho análogo ao escravo, resta evidente que a Portaria nº 1129/2017 constitui um ato administrativo manifestamente ilegal.

82. Sendo o que havia a informar, submetemos a presente Nota Técnica à consideração superior para as providências que julgarem cabíveis.

Brasília, 18 de outubro de 2017



LUENA FERREIRA XAVIER
Auditora Fiscal do Trabalho

Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo

De acordo. Acolho os fundamentos e encaminhamentos da Nota Técnica, que ora submeto à apreciação do Sr. Secretário de Inspeção substituto com proposta de aprovação.

Brasília, 18 de outubro de 2017.



MAURÍCIO KREPSKY FAGUNDES

Chefe da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo

Aprovo a Nota Técnica.

Brasília, 18 de outubro de 2017.



JOÃO PAULO FERREIRA MACHADO
Secretário de Inspeção do Trabalho substituto