

Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e Cadastro de Empregadores: Dignidade Humana e Direito à Informação

Work in Conditions Similar to Slave and Employers Register: Human Dignity and the Right to Information

GUSTAVO FILIPE BARBOSA GARCIA

Livre-Docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Especialista em Direito pela Universidad de Sevilla, Pós-Doutorado em Direito pela Universidad de Sevilla. Professor Universitário em Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito, Advogado, Foi Juiz do Trabalho das 2ª, 8ª e 24ª Regiões, ex-Procurador do Trabalho do Ministério Público da União e ex-Auditor-Fiscal do Trabalho, Membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho, Titular da Cadeira nº 27.

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. A sua regulamentação é estabelecida em portaria, que tem como fundamento o direito constitucional à informação. Trata-se de relevante mecanismo voltado à prevenção e ao combate dessa grave afronta à dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho em condição análoga à de escravo; cadastro de empregadores; direito à informação; dignidade da pessoa humana; trabalho decente.

ABSTRACT: This article aims to analyze the Register of Employers who submitted workers to conditions similar to slave. Their rules are established in Ordinance, which is founded on the constitutional right to information. This is relevant mechanism aimed at preventing and combating this serious affront to human dignity and social value of work.

KEYWORDS: Work in conditions similar to slave; Employers Register; right to information; dignity of human person; decent work.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Informação como direito fundamental; 2 Trabalho forçado no Direito Internacional; 3 Cadastro de Empregadores e processo administrativo; 4 Termo de Ajuste de Conduta ou acordo judicial firmado com a União; 5 Microempresa, empresa de pequeno porte, empresário individual e empregador doméstico; 6 Termo de Ajuste de Conduta ou acordo judicial firmado com o MPT; 7 Período de permanência e exclusão da relação de empregadores que celebram TAC ou acordo judicial; 8 Ação Direta de Inconstitucionalidade; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016, com início de vigência a partir da data de sua publicação (art. 15), ocorrida no Diário Oficial da União de 13 de maio 2016, dispõe sobre as regras relativas ao

Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo.

A redução de alguém à condição análoga à de escravo configura grave violação à dignidade da pessoa humana, prevista como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso III, da Constituição da República), constituindo-se em manifesta antítese do trabalho decente¹.

A mencionada conduta acarreta repercussões diversas, de natureza criminal, trabalhista, civil e administrativa, tornando imprescindíveis a sua prevenção e repressão, bem como a indenização e a compensação dos danos decorrentes².

No presente estudo, assim, serão examinadas as principais previsões que disciplinam o referido Cadastro de Empregadores.

Para se alcançar o objetivo proposto, o método utilizado é o dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental, notadamente doutrinária, legislativa e jurisprudencial.

1 INFORMAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A disposição voltada a dar publicidade ao mencionado Cadastro de Empregadores, em verdade, decorre do *direito à informação*, de natureza fundamental³, previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República, ao assegurar que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que devem ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado⁴.

O direito à informação é essencial ao exercício pleno e efetivo da *cidadania* (art. 1º, inciso II, da Constituição da República), entendida, em seu sentido mais amplo, como exigência para a legitimidade do Estado Democrático de Direito.

Quanto a essa temática, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, com o fim de garantir o acesso a infor-

1 Cf. BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho com redução à condição análoga à de escravo: análise a partir do tratamento decente e de seu fundamento, a dignidade da pessoa humana. In: VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves (Coord.). *Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação*. São Paulo: LTr, 2006. p. 126: "Trabalho decente é aquele em que são respeitados os direitos mínimos dos trabalhadores necessários à preservação de sua dignidade".

2 Cf. GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 193.

3 Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 571.

4 Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 253.

mações previsto no art. 5º, inciso XXXIII, no art. 37, § 3º, inciso II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

Frise-se que os procedimentos previstos na mencionada Lei nº 12.527/2011 destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; desenvolvimento do controle social da Administração Pública (art. 3º).

Ainda quanto ao tema examinado, cabe salientar que o acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527/2011 compreende, entre outros, o direito de obter informação relativa ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo (art. 7º, inciso VII, b).

2 TRABALHO FORÇADO NO DIREITO INTERNACIONAL

No Plano do Direito Internacional, a Portaria Interministerial em estudo tem como fundamentos:

- a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1930, sobre *trabalho forçado ou obrigatório*, promulgada pelo Decreto nº 41.721/1957.

Para os fins da Convenção nº 29 da OIT, a expressão trabalho forçado ou obrigatório designa todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade (art. 2º, item 1).

- a Convenção nº 105 da OIT, de 1957, sobre a *abolição do trabalho forçado*, promulgada pelo Decreto nº 58.822/1966.

De acordo com essa Convenção, qualquer membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a Convenção nº 105 se compromete a suprimir o trabalho forçado ou obrigatório, e a não recorrer ao mesmo sob forma alguma: a) como medida de coerção, ou de educação política ou como sanção dirigida a pessoas que tenham ou expressem certas opiniões políticas, ou manifestem sua oposição ideológica, à ordem política, social ou econômica estabelecida; b) como método de mobilização e de utilização da mão de obra para fins de desenvolvimento econômico; c) como medida de disciplina de trabalho; d) como punição por participação em greves; e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa (art. 1º).

- a Convenção sobre a Escravidão de Genebra, de 1926, emendada pelo Protocolo de 1953, promulgada pelo Decreto nº 58.563/1966, o qual também promulgou a Convenção Suplementar sobre a *abolição da escravidão*, de 1956.

A escravidão é definida nessa Convenção de 1926 como o estado ou a condição de um indivíduo sobre o qual se exercem todos ou parte dos poderes atribuídos ao direito de propriedade, e escravo é o indivíduo submetido a esse estado ou condição (art. 7º, § 1º).

- a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, também conhecida como *Pacto de São José da Costa Rica*, promulgada pelo Decreto nº 678/1992.

Destaca-se, assim, a previsão de que ninguém pode ser submetido à escravidão ou à servidão, e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas. Ademais, ninguém deve ser constrangido a executar trabalho forçado ou obrigatório (art. 6º).

Observado esse contexto normativo internacional, a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4/2016 estabelece, no âmbito do Ministério do Trabalho, Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, bem como dispõe sobre as regras que lhes são aplicáveis (art. 1º).

3 CADASTRO DE EMPREGADORES E PROCESSO ADMINISTRATIVO

O Cadastro de Empregadores deve ser 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 (art. 2º da Portaria Interministerial nº 4/2016).

João Humberto Cesário, ao versar sobre a legalidade e a constitucionalidade de portarias sobre a matéria em estudo, destaca os seguintes preceitos que fundamentam a sua validade: o art. 21, inciso XXIV, da Constituição da República, ao prever que compete à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; o art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal de 1988, no sentido de que compete ao Ministro de Estado exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades da Administração Federal na área de sua competência; o art. 913 da CLT, a estabelecer que o Ministro do Trabalho deve expedir instruções, quadros, tabelas e modelos necessários à execução desse diploma legal⁵.

5 CESÁRIO, João Humberto. Legalidade e conveniência do cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas às de escravo – compreendendo a “Lista Suja”. *Revista do TST*, Brasília, v. 71, n. 3, p. 85, set./dez. 2005.

Merece destaque a previsão de que a inclusão do empregador somente deve ocorrer *após a prolação de decisão administrativa irrecorrível* de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal em razão da constatação de exploração de trabalho em condições análogas à de escravo (art. 2º, § 1º, da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Além disso, deve ser assegurado ao administrado, no processo administrativo do auto de infração, 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 dos arts. 629 a 638 da Consolidação das Leis do Trabalho, sobre processo de multas administrativas, e da Portaria MTPS nº 854/2015, que aprova normas para a organização e a tramitação dos processos de multas administrativas e de Notificação de Débito de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e/ou Contribuição Social (art. 2º, § 2º, da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Essa previsão decorre da garantia fundamental de que aos litigantes, em *processo* judicial ou *administrativo*, e aos acusados em geral são assegurados o *contraditório* e a *ampla defesa*, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, inciso LV, da Constituição da República)⁶.

A Lei nº 9.784/1999, ao estabelecer normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da administração, no art. 2º, prevê que a Administração Pública deve obedecer, entre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Concretizando as garantias em questão, o mesmo diploma legal arrola como direitos do administrado, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente (art. 3º, incisos II e III).

Além disso, na fase instrutória e antes da tomada da decisão no processo administrativo, o interessado pode juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo (art. 38 da Lei nº 9.784/1999).

6 Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 473-474; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 607-609.

Cabe recurso das decisões administrativas quanto a razões de legalidade e de mérito (art. 56 da Lei nº 9.784/1999).

Como se pode notar, o devido processo legal, abrangendo as garantias fundamentais dele decorrentes, também incide, de forma obrigatória, na esfera administrativa como exigência constitucional para a legitimidade da decisão a ser proferida⁷.

De todo modo, por se tratar de processo de natureza administrativa, não se exige a prévia condenação na esfera judicial.

Cabe registrar, entretanto, a posição divergente de Jorge Gonzaga Matsumoto e Vinicius Franco Duarte, ao defender que as drásticas consequências da inclusão do nome do empregador na referida lista do Ministério do Trabalho “não podem ser impostas a quem quer que seja sem que este tenha garantido seu direito de acesso ao Judiciário e manejo das ações que entender cabíveis”. Nesse enfoque, a limitação da defesa à esfera administrativa acarretaria manifesta violação ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988⁸.

Embora a questão possa gerar controvérsias, na realidade, a inclusão no Cadastro de Empregadores com a relação de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo não exclui o acesso à jurisdição, mesmo porque não se confunde com a decisão, proferida pelo Poder Judiciário, quanto ao crime de redução à condição análoga à de escravo, previsto no art. 149 do Código Penal, com redação dada pela Lei nº 10.803/2003⁹.

A responsabilidade no plano administrativo e as suas consequências, como no caso de inclusão no referido cadastro de empregadores, desse modo, não podem ser confundidas com a condenação criminal¹⁰.

Quanto à atual compreensão conceitual do trabalho em condições análogas à de escravo, de acordo com José Claudio Monteiro de Brito Filho, “po-

7 Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 648-649.

8 Cf. MATSUMOTO, Jorge Gonzaga; DUARTE Vinicius Franco. Regras da “lista suja” do trabalho escravo necessitam de uma faxina. *Consultor Jurídico*, 27 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jan-27/regras-lista-suja-trabalho-escravo-necessitam-faxina>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

9 “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: 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 Cf. PINTO, Melina Silva. A constitucionalidade da “lista suja” como instrumento de repressão ao trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil. *Revista LTr: legislação do trabalho*, v. 72, n. 9, p. 1109-1119, set. 2008.

demos definir trabalho em condições análogas à condição de escravo como o exercício do trabalho humano em que há restrição, em qualquer forma, à liberdade do trabalhador, e/ou quando não são respeitados os direitos mínimos para o resguardo da dignidade do trabalhador”¹¹.

Na mesma linha, como observa Márcio Túlio Viana, “é importante notar que o tipo penal é amplo, abrangendo não só situações de falta de liberdade em sentido estrito como o trabalho em jornada exaustiva e em condições degradantes”¹².

O nome do empregador deve permanecer divulgado no Cadastro por um período de dois anos, durante o qual a Inspeção do Trabalho deve realizar monitoramento a fim de verificar a regularidade das condições de trabalho (art. 3º da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Se for verificada, no curso desse período, *reincidência* na identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo, com a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do novo auto de infração lavrado, o empregador deve permanecer no Cadastro por mais dois anos, contados a partir de sua nova inclusão.

Os dados divulgados no Cadastro de Empregadores não prejudicam o direito de obtenção, pelos interessados, de outras informações relacionadas ao combate ao trabalho em condições análogas à de escravo, de acordo com a mencionada Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (art. 4º da Portaria Interministerial nº 4/2016).

4 TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA OU ACORDO JUDICIAL FIRMADO COM A UNIÃO

Quanto ao tema em estudo, cabe destacar a previsão no sentido de que a União pode, com a necessária participação e anuência da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho, e 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 os objetivos de reparação dos danos causados, de saneamento das irregularidades e de 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 (art. 5º da Portaria Interministerial nº 4/2016).

11 BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho com redução do homem à condição análoga de escravo e dignidade da pessoa humana. *Genesis: Revista de Direito do Trabalho*. Curitiba, v. 23, n. 137, p. 673-682, maio 2004.

12 VIANA, Márcio Túlio. Trabalho escravo e “lista suja”: um modo original de se remover uma mancha. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 44, n. 74 p. 199, jul./dez. 2006.

A Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, no art. 5º, § 6º, prevê que os órgãos públicos legitimados podem tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial¹³.

Desse modo, além do Ministério Público e da Defensoria Pública, também têm legitimidade para propor a ação civil pública (principal e cautelar), entre outros, a *União*, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 5º, inciso III, da Lei nº 7.347/1985).

A análise da celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial deve ocorrer mediante apresentação de pedido escrito pelo administrado (art. 5º, § 1º, da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Uma vez recebido o pedido em questão, deve ser dada ciência ao Ministério Público do Trabalho (MPT), mediante comunicação à Procuradoria-Geral do Trabalho (PGT), ao qual será possibilitado o acompanhamento das tratativas com o administrado, bem como a participação facultativa na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial.

Ao Ministério Público, conforme o art. 127 da Constituição da República, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis¹⁴.

É atribuição do Ministério Público, desse modo, a tutela do *interesse público primário*, entendido como o interesse social, voltado ao bem comum.

Nesse contexto, cabe ao Ministério Público do Trabalho, que integra o Ministério Público da União (art. 128, inciso I, *b*, da Constituição da República), assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores (art. 84, inciso II, da Lei Complementar nº 75/1993)¹⁵.

O empregador que celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial não integrará a relação disciplinada no art. 2º da Portaria Interministerial nº 4/2016, mas uma segunda relação, localizada topicamente logo abaixo da primeira, sendo que ambas devem integrar o mesmo documento e meio de divulgação (art. 5º, § 3º, da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Essa segunda relação deve conter nome do empregador, seu número de CNPJ ou CPF, o ano da fiscalização em que ocorreram as autuações, o número

13 Cf. GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito processual do trabalho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 132.

14 Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 79-80

15 Cf. LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 114.

de pessoas encontradas em condição análoga à de escravo e a data de celebração do compromisso com a União.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial somente pode 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.

Para alcançar os objetivos e gerar os efeitos previstos no art. 5º, a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial deve conter, no mínimo, as disposições e os compromissos por parte do administrado previstas no art. 6º da Portaria Interministerial nº 4/2016, a seguir sintetizadas:

I – renúncia a medidas administrativa ou judicial contestando a eficácia dos autos de infração sobre trabalho análogo ao de escravo;

II – pagamento de débitos trabalhistas e previdenciários apurados;

III – pagamento de indenização por dano moral individual a cada trabalhador encontrado em condição análoga à de escravo, em valor não inferior a duas vezes o seu salário contratual;

IV – ressarcimento ao Estado de todos os custos envolvidos na execução da ação fiscal e no resgate dos trabalhadores, inclusive o seguro-desemprego devido a cada um deles pela situação em condições análogas às de escravo;

V – custeio de programa multidisciplinar destinado à assistência e ao acompanhamento psicossocial, ao progresso educacional e à qualificação profissional de trabalhadores resgatados de trabalho em condições análogas às de escravo;

VI – contratação de trabalhadores egressos de programa de qualificação nos moldes previstos no inciso anterior;

VII – custeio de programa que tenha como objetivo o diagnóstico de vulnerabilidades em comunidades identificadas como fornecedoras de mão de obra explorada em condições análogas às de escravo, seguido da adoção de medidas para a superação dessas vulnerabilidades;

VIII – elaboração e a implementação de sistema de auditoria para monitoramento do respeito aos direitos trabalhistas e humanos dos trabalhadores que prestem serviço ao administrado, e que tenha por objetivo eliminar as piores formas de exploração e estimular e promover o trabalho decente¹⁶;

16 Cf. BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2016. p. 56: "Trabalho decente, então, é um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde: ao direito ao trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais".

IX – criação de mecanismos de avaliação e controle sobre o sistema de auditoria, para aferição de sua efetiva implementação e de seus resultados, bem como para promoção de seu constante aperfeiçoamento;

X – pactuação de que a execução ou os resultados do sistema de auditoria descrito no inciso VIII não podem estabelecer nem induzir a adoção de posturas discriminatórias em relação a trabalhadores que sejam identificados como vítimas de trabalho em condições análogas às de escravo;

XI – assunção pelo empregador de responsabilidade e dever de saneamento e reparação de quaisquer violações a direitos dos trabalhadores que lhe prestem serviço;

XII – necessidade de comprovação, no prazo de 30 dias, da adoção das medidas de saneamento e reparação necessárias sempre que constatada qualquer violação a direito de trabalhador que lhe preste serviços;

XIII – envio de comunicação sempre que o administrado constata desrespeito aos direitos trabalhistas ou humanos de trabalhadores que lhe prestem serviço, no prazo de 30 dias, acompanhada da comprovação de adoção das respectivas medidas de saneamento e reparação;

XIV – apresentação de cronograma para cumprimento das obrigações assumidas, em especial as definidas nos incisos VI, VIII e IX;

XV – envio de relatórios semestrais para prestação de contas sobre o cumprimento das obrigações assumidas;

XVI – obrigação de apresentação de informações e documentos comprobatórios a qualquer questionamento formulado pela União ou por entidade integrante da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) quanto ao cumprimento dos termos do TAC ou acordo judicial, no prazo máximo de 30 dias;

XVII – previsão de que o cumprimento das obrigações de dar, estabelecidas para saneamento e reparação, representa quitação restrita aos títulos expressamente delimitados no TAC ou acordo judicial;

XVIII – previsão de que o TAC ou acordo judicial não constitui óbice à atuação administrativa ou judicial do Estado no caso de existência de outros danos causados e não reparados pelo empregador;

XIX – imposição de multa pelo eventual descumprimento de cada cláusula contratual;

XX – previsão de que todas as comunicações relativas à execução do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial devem ser remetidas por escrito à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à Conatrae;

XXI – previsão expressa de que, se constatada violação pelo administrado a cláusula do TAC ou acordo judicial, ele tem 30 dias para apresentar impugnação ou comprovar o saneamento da irregularidade.

Não aceita a impugnação, ou não comprovado o saneamento integral da violação, o TAC ou acordo judicial deve ser executado, devendo incidir o disposto no art. 10, § 3º, da Portaria Interministerial nº 4/2016, ao prever a imediata integração do administrado à relação publicada conforme o art. 2º dessa mesma Portaria, que dispõe sobre o Cadastro de Empregadores divulgado no sítio eletrônico oficial do Ministério do Trabalho, contendo a relação de pessoas físicas ou jurídicas atuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.

Frise-se que o mencionado programa multidisciplinar de assistência e de acompanhamento psicossocial, de progresso educacional e de qualificação, previsto no art. 6º, inciso V, da Portaria Interministerial nº 4/2016, deve atender aos seguintes requisitos:

- considerar as necessidades peculiares de readaptação dos participantes, como sua experiência pregressa e o nível educacional;
- oferecer ciclo de assistência, acompanhamento psicossocial e monitoramento do trabalhador de, no mínimo, um ano, dada a sua condição de especial vulnerabilidade;
- oferecer ciclo de progresso educacional e qualificação profissional não inferior a três meses, assegurando o custeio de todas as despesas necessárias para a inserção e efetiva adesão dos trabalhadores enquadrados como público alvo, incluindo aquelas com alimentação, transporte, material didático, bem como garantia de renda mensal não inferior a um salário-mínimo enquanto perdurar o programa;
- ser executado preferencialmente nas localidades de origem dos trabalhadores; desenvolver-se em consonância com as pretensões profissionais do trabalhador e promover, ao final, a sua inclusão laboral, seja pelo estabelecimento de contratos de emprego, seja pelo estabelecimento de outras formas de inserção, como economia familiar ou empreendedorismo;
- assumir o compromisso de apresentar prestação de contas ao administrado, à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), quanto ao uso dos recursos recebidos; assumir o compromisso de prestar informações ao administrado, à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à Secretaria de Direitos Humanos, por intermédio da Conatrae, a respeito da execução e dos resultados do programa multidisciplinar (art. 6º, parágrafo único, da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial celebrado deve ser remetida para a Advocacia-Geral da União, para a Divisão para Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae) e para a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo – Conatrae (art. 8º da Portaria Interministerial nº 4/2016).

5 MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE, EMPRESÁRIO INDIVIDUAL E EMPREGADOR DOMÉSTICO

Quando a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial envolver microempresa, empresa de pequeno porte, empresário individual ou empregador doméstico, o administrado, mediante prévia apresentação de declaração integral de patrimônio e renda, a ser remetida à Receita Federal se efetivamente pactuado o compromisso, pode solicitar à União que, em respeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e considerando o seu porte econômico, os recursos à sua disposição, a atividade econômica explorada, o grau de fragmentação da cadeia produtiva e a capacidade de emprego de mão de obra, avalie a conveniência de:

- limitar o cumprimento do inciso IV do art. 6º ao ressarcimento ao Estado dos custos decorrentes do seguro-desemprego devido a cada um dos trabalhadores encontrados em situação análoga à de escravo na ação fiscal, nos termos do art. 2º-C da Lei nº 7.998/1990;
- dispensar o cumprimento dos incisos VIII, IX e X do art. 6º da Portaria Interministerial nº 4/2016;
- dispensar, alternativamente, o cumprimento do inciso V ou VII do art. 6º da Portaria Interministerial nº 4/2016;
- reduzir o quantitativo de contratação de trabalhadores egressos de programa de qualificação previsto no inciso VI do art. 6º da Portaria Interministerial nº 4/2016, em número nunca inferior ao total de trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo pela Inspeção do Trabalho (art. 7º da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Essa amenização no rigor de certas exigências tem como fundamento o princípio da igualdade em sua vertente *substancial*, permitindo o tratamento diferenciado, mediante justificativa lógica, a empregadores que não têm as mesmas condições econômicas, técnicas e estruturais de empresas de maior porte¹⁷.

Como esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello:

17 Cf. BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. São Paulo: Hedra, 2009. p. 47: “A regra da igualdade não consiste senão em aquilhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. [...] Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real”.

A lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada.¹⁸

6 TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA OU ACORDO JUDICIAL FIRMADO COM O MPT

Cabe salientar que os Termos de Ajustamento de Conduta ou os acordos judiciais celebrados perante o Ministério Público do Trabalho (MPT) podem gerar regulares efeitos para a elaboração das duas relações disciplinadas pelos arts. 2º e 5º, § 3º, da Portaria Interministerial nº 4/2016, desde que: seja formulado pedido formal do administrado à Advocacia-Geral da União e à Secretaria de Inspeção do Trabalho, acompanhado de cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial, do processo judicial ou do procedimento investigatório, e de documento que comprove a anuência expressa do Procurador do Trabalho celebrante; os seus termos atendam às condições previstas na referida Portaria (art. 9º da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Efetivamente, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/1985, o Ministério Público pode instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar¹⁹.

Nesse sentido, incumbe ao Ministério Público do Trabalho, no âmbito das suas atribuições e no exercício de suas funções institucionais, instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos, sempre que cabíveis, para assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores (art. 84, inciso II, da Lei Complementar nº 75/1993).

Da mesma forma, como já mencionado, o Ministério Público, inclusive o do Trabalho, é legitimado a tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, com eficácia de título executivo extrajudicial (art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985)²⁰.

7 PERÍODO DE PERMANÊNCIA E EXCLUSÃO DA RELAÇÃO DE EMPREGADORES QUE CELEBRAM TAC OU ACORDO JUDICIAL

Os empregadores que celebrarem Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial nos termos da Portaria Interministerial nº 4/2016 de-

18 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed., 19. tir. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 39.

19 Cf. PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*. São Paulo: RT, 2001. p. 29.

20 Cf. MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2004. p. 70-78.

vem permanecer na relação prevista no art. 5º, § 3º, pelo prazo máximo de dois anos, contados de sua inclusão, e podem requerer sua exclusão após um ano (art. 10 da Portaria Interministerial nº 4/2016).

O requerimento de exclusão, que será apreciado em até 30 dias, deve ser instruído com os relatórios periódicos previstos no inciso XV do art. 6º da Portaria atualizados, ficando o seu deferimento condicionado à inexistência de constatação de descumprimento de qualquer das obrigações assumidas por parte do administrado.

Cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou do acordo judicial celebrado nos termos da Portaria Interministerial nº 4/2016 deve ser acessível ao público por meio de *link* inserido no documento de divulgação previsto no art. 5º, § 3º, da referida Portaria.

Na hipótese de descumprimento pelo administrado de qualquer das obrigações assumidas durante o período de dois anos, contados a partir de sua inclusão na relação prevista no art. 5º, § 3º, da Portaria Interministerial nº 4/2016, este deve ser imediatamente integrado à relação publicada conforme art. 2º da Portaria, sujeitando-se às regras de inclusão e exclusão a ela aplicáveis.

Durante o período em que permanecerem na relação prevista no art. 5º, § 3º, da Portaria Interministerial nº 4/2016, os empregadores estão igualmente sujeitos à fiscalização da Inspeção do Trabalho e, no caso de reincidência de identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas às de escravo nesse interstício: a União não celebrará com o administrado novo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial; o empregador deve ser integrado à relação publicada conforme art. 2º dessa Portaria imediatamente após a prolação de nova decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado em face da constatação de trabalho em condições análogas às de escravo (art. 11 da Portaria Interministerial nº 4/2016).

Em nenhuma hipótese, o tempo em que o empregador permanecer na relação daqueles que celebraram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial deve ser computado na contagem do período determinado pelo art. 3º da Portaria Interministerial nº 4/2016, ou seja, de dois anos no Cadastro de Empregadores contendo a relação de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos a condições análogas às de escravo (art. 12 da Portaria Interministerial nº 4/2016).

À Secretaria de Direitos Humanos compete acompanhar, por intermédio da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), os procedimentos para inclusão e exclusão de nomes do Cadastro de Empregadores (art. 13 da Portaria Interministerial nº 4/2016).

8 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

É relevante destacar que o art. 14 da Portaria Interministerial nº 4/2016 *revogou* expressamente a Portaria Interministerial nº 2, de 31 de março de 2015.

Com isso, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, julgou-se prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.209/DF pela perda superveniente do objeto, cassando-se a medida cautelar antes deferida, conforme decisão proferida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia, em 16.05.2016.

Argumentou-se que não houve o aditamento da petição inicial, não tendo o autor promovido o cotejo analítico das normas constantes da Portaria Interministerial nº 2/2011 e dos diplomas normativos supervenientes, a fim de justificar a persistência do objeto da ação direta de inconstitucionalidade. Além disso, entendeu-se que os pontos questionados na petição inicial dessa ação foram sanados na Portaria superveniente e revogadora da anterior. Desse modo, registrou-se que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ficam prejudicadas as ações de controle abstrato de constitucionalidade nas quais as normas impugnadas deixaram de subsistir no ordenamento jurídico, como ocorreu no caso em questão²¹.

CONCLUSÃO

O trabalho em condições análogas à de escravo afronta gravemente a dignidade da pessoa humana²² e acarreta manifesta violação ao valor social do trabalho, os quais são fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, incisos III e IV, da Constituição da República).

Portanto, a submissão de trabalhadores a essa condição deve ser combatida com vigor pelo Poder Público e por toda a sociedade.

Nesse contexto, com fundamento no direito à informação, a Portaria Interministerial nº 4/2016 dispõe sobre o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo.

A inclusão do empregador nesse Cadastro somente deve ocorrer após a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal em razão da constatação de exploração de trabalho em condições análogas à de escravo. Deve ser assegurado ao administrado, no processo administrativo do auto de infração, o exercício do contraditório e da ampla defesa a respeito da conclusão da Inspeção do Trabalho.

21 “Ação direta de inconstitucionalidade. Portaria Interministerial nº 2/2011. Cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo. Ato normativo revogado. Perda superveniente de objeto. Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada” (STF, ADI 5.209/DF, Decisão monocrática, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 24.05.2016).

22 Cf. SENTO-SÉ, Jairo Lins de Albuquerque. *Trabalho escravo no Brasil na atualidade*. São Paulo: LTr, 2000. p. 118.

No âmbito de suas diversas previsões, merece destaque a possibilidade de ser celebrado Termo de Ajustamento de Conduta ou acordo judicial com o empregador sujeito a constar no Cadastro de Empregadores, visando à reparação dos danos causados, ao saneamento das irregularidades e à adoção de medidas preventivas e promocionais para evitar a futura ocorrência de novos casos de trabalho em condições análogas à de escravo.

Apesar dos possíveis questionamentos a respeito da norma administrativa em questão, é imperiosa a sua efetiva aplicação, por se tratar de relevante medida voltada à concretização do trabalho decente.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. São Paulo: Hedra, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho com redução à condição análoga à de escravo: análise a partir do tratamento decente e de seu fundamento, a dignidade da pessoa humana. In: VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves (Coord.). *Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação*. São Paulo: LTr, 2006.
- _____. Trabalho com redução do homem à condição análoga de escravo e dignidade da pessoa humana. *Genesis: Revista de Direito do Trabalho*, Curitiba, v. 23, n. 137, p. 673-682, maio 2004.
- _____. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho forçado e outras formas de trabalho indigno*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2016.
- CESÁRIO, João Humberto. Legalidade e conveniência do cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas às de escravo – compreendendo a “Lista Suja”. *Revista do TST*, Brasília, v. 71, n. 3, p. 78-88, set./dez. 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- _____. *Curso de direito processual do trabalho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2006.
- MATSUMOTO, Jorge Gonzaga; DUARTE Vinicius Franco. Regras da “lista suja” do trabalho escravo necessitam de uma faxina. *Consultor Jurídico*, 27 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jan-27/regras-lista-suja-trabalho-escravo-necessitam-faxina>>. Acesso em: 16 mar. 2017.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed., 19. tir. São Paulo: Malheiros, 2010.

PINTO, Melina Silva. A constitucionalidade da “lista suja” como instrumento de repressão ao trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil. *Revista LTr: legislação do trabalho*, v. 72, n. 9, p. 1109-1119, set. 2008.

PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à justiça*. São Paulo: RT, 2001.

SENTO-SÉ, Jairo Lins de Albuquerque. *Trabalho escravo no Brasil na atualidade*. São Paulo: LTr, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

VIANA, Márcio Túlio. Trabalho escravo e “lista suja”: um modo original de se remover uma mancha. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 44, n. 74 p. 189-215, jul./dez. 2006.