



Ação Civil Pública Cível 0001704-55.2016.5.10.0011

AUTOR: MPT10 - MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO

AUTOR: Ministério Público do Trabalho

RÉU: Ronaldo Nogueira de Oliveira

RÉU: Advocacia Geral da União Taguatinga/DF.

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO** em face da **UNIÃO** e do Ministro de Estado do Trabalho, Sr. **RONALDO NOGUEIRA DE OLIVEIRA**, na qual denuncia postura omissiva dos réus ao se absterem de divulgar o Cadastro Nacional de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, nos termos previstos na Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4, 13 de maio de 2016.

Em sua peça inicial, o Ministério Público do Trabalho recorda as “premissas teórico-jurídicas” da escravidão contemporânea e as políticas de enfrentamento e, nesse contexto, destaca a relevância do Cadastro de Empregadores, instituído originalmente em 2003, por meio da Portaria no 1.234 do Ministério do Trabalho. Menciona a natureza informativa e a inexistência de caráter punitivo do cadastro. Sublinha que a Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4/2016, que regula esse Cadastro, respeita os princípios constitucionais da legalidade, ampla defesa e presunção de inocência, bem como atende ao direito fundamental à informação e aos princípios administrativos da publicidade e transparência. Rememora que a proibição à escravidão é norma imperativa do Direito Internacional, de modo que a publicação do cadastro de empregadores é uma obrigação e um compromisso decorrente de convenções

e acordos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil. Registra que o ato omissivo atacado viola o princípio da vedação ao retrocesso no combate a escravidão. Por fim, destaca que a omissão abrange não apenas a publicação do cadastro, mas também a sua atualização no prazo máximo de 6 meses, nos termos do art. 5º da referida Portaria Interministerial.

Pelos fundamentos expostos, requereu a condenação dos réus, inclusive em sede de liminar (ou tutela provisória), a:

(i) publicarem o Cadastro de Empregadores, com a inclusão de todos os administrados que detenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração capitulado no art. 444 da CLT, lavrado pela exploração de trabalho análogo ao de escravo desde a data de 1º de julho de 2014 (considerando que o última atualização do cadastro ocorreu em junho de 2014);

(ii) oportunizarem, excepcionalmente, a celebração de acordo judicial ou TAC aos administrados que venham a ser incluídos na primeira publicação do Cadastro de Empregadores e que tenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração proferida antes da vigência da Portaria 4/2016; e

(iii) se absterem de celebrar acordo judicial ou TAC com os administrados que venham a ser incluídos no Cadastro de Empregadores e que tenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração proferida **depois** da vigência da Portaria 4/2016.

Deferida liminar, nos termos da decisão datada de 19 de dezembro de 2016.

A UNIÃO, na petição ID 01439a5, requereu o chamamento do feito à ordem ao

argumento de que a liminar foi deferida sem oportunizar a oitiva prévia dos representantes judiciais dos réus, no prazo de 72 horas, a teor do artigo 2º da Lei n. 8.437/92.

Em despacho proferido em 10 de janeiro de 2017, foi concedido à PRU o prazo de 72 horas requerido, como também suspenso o prazo para cumprimento da liminar até a reapreciação do tema.

A UNIÃO apresentou defesa, requerendo fosse recebida como pronunciamento prévio determinado pelo art. 2º da Lei 8.437/92. Além das preliminares de incompetência material da Justiça do Trabalho, inépcia da petição inicial e ilegitimidade passiva Ministro Trabalho, contestou o mérito pugnando pela improcedência do pedido.

Realizada audiência para tentativa conciliatória em 24 de janeiro de 2017, a qual restou infrutífera (ata ID 7b78bbc).

Ratificada a liminar, nos termos da decisão proferida em 30 de janeiro de 2017 (ID 4ba2d98).

O Ministério Público apresentou réplica.

Noticiadas nos autos: i) a decisão que indeferiu o pedido de suspensão dos efeitos da tutela provisória concedida, proferida pelo Presidente do TRT10; ii) a decisão proferida pelo Presidente do TST, que deferiu pedido suspensivo da liminar exarada e; iii) da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança TST-MS-3351-63.2017.5.00.0000, que deferiu liminar requerida pelo MPT para “tornar sem efeito, no momento, a decisão proferida pelo Exmo. Ministro Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, nos autos do processo no TST-SLAT-3051-04.2017.5.00.0000, por meio da qual Sua Excelência concedeu efeito suspensivo à liminar dos autos da ACP-1704-55.2016.5.10.0011, assim restabelecida” (ID 9c27736).

Na audiência realizada em 14 de março de 2017, as partes informaram não terem outras provas a produzir.

Encerrada a instrução processual.

Razões finais orais remissivas.

Rejeitadas as tentativas conciliatórias.

Em 24/03/2017 o MPT requereu a juntada de novos documentos, com vistas aos réus.

Na oportunidade, este juízo determinou aos réus a comprovação da publicação do cadastro de empregadores, em cumprimento à liminar concedida.

A UNIÃO juntou aos autos prova documental da publicação do Cadastro, conforme petição ID e514123.

Em 03/05/2017, o MPT informou nos autos a extinção do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 1.429, de 16 de dezembro de 2016, utilizado pelos réus como fundamento para a não publicação do Cadastro de Empregadores.

Em petição datada de 31/05/2017, a UNIÃO manifestou-se sobre os documentos juntados, salientando que a publicação do Cadastro de Empregadores exauriu o interesse jurídico do autor, requerendo assim a extinção do processo “em razão do cumprimento de seu objeto”.

Os autos vieram conclusos para julgamento.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

DA PUBLICAÇÃO DO CADASTRO EM CUMPRIMENTO DA LIMINAR - NÃO EXAURIMENTO DO OBJETO DA AÇÃO.

Sustenta a UNIÃO, na petição datada

de 31/05/2017, que a publicação do Cadastro de Empregadores teria exaurido o interesse jurídico do autor, pelo que ensejaria a extinção do processo “em razão do cumprimento de seu objeto”.

Assim não entendo.

A publicação do Cadastro de Empregadores se deu em cumprimento da liminar concedida, em nítido caráter precário e provisório, pelo que sujeita à confirmação (ou não) por decisão definitiva.

Demais disso, a presente ação contém outras pretensões, descritas nos itens 3.2.2 e 3.2.3 da petição inicial, como oportunizar excepcionalmente a celebração de acordo judicial ou TAC aos administrados que venham a ser incluídos na primeira publicação do Cadastro de Empregadores e que tenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração proferida antes da vigência da Portaria Interministerial n. 4/2016.

Com efeito, impõe-se prosseguir no julgamento da ação.

DA PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA MATERIAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A UNIÃO arguiu preliminar de incompetência Material da Justiça do Trabalho ao argumento, em síntese, de que “trata de demanda cujo ato-fim pretendido está inserido no regime de direito público, pois a pretensão do Parquet **é impor à União a forma como deve atuar no âmbito da fiscalização do trabalho**, especialmente no combate ao trabalho análogo ao de escravo, e a atuação da própria Advocacia- Geral da União no tocante promover conciliações com empresas infratoras”. (grifos do original).

Sem razão os reclamados.

A competência material da Justiça do Trabalho decorre da previsão contida no Art. 114, VII, da Carta Constitucional, tendo

em vista que a publicação do Cadastro de Empregadores, objeto central desta ação, tem como gênese as penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho. Afinal, a inclusão nesse Cadastro é uma decorrência direta e imediata da decisão administrativa final de procedência do auto de infração.

Assim, como a publicação do cadastro nada mais é do que a divulgação dos nomes de tais empregadores, trata-se, a toda evidência, de ação relativa a essas penalidades administrativas.

Nesse sentido o entendimento do TST, que de há muito consolidou sua jurisprudência no sentido de que é da Justiça do Trabalho a competência para julgar as ações em que o empregador pleiteia a sua exclusão do Cadastro de Empregadores (vide, por exemplo, os seguintes precedentes: Ag-AIRR 19383120115100005, RR 86700-66.2009.5.23.0076, Ag-AIRR 40540-52.2006.5.10.0010, AIRR 1764600-35.2009.5.09.0016).

Pelos mesmos fundamentos, também é desta Especializada a competência para julgar Ação Civil Pública em que o MPT pleiteia a publicação desse Cadastro.

A confirmar o entendimento supra, vale registrar que o Presidente do TRT10 e o Presidente do TST igualmente reconheceram a competência desta Especializada ao analisarem o mérito dos pedidos de suspensão da liminar preferida na presente ação.

Rejeita-se.

DA PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL

A UNIÃO arguiu preliminar de inépcia da petição inicial ao fundamento, em síntese, de que existiria contradição entre os pedidos, pois: i) “o pedido 2 deveria preceder o pedido 1, na medida em que a nova listagem só deveria ser publicada após conferir oportunidade às empresas que foram autuadas antes da

edição da Portaria 4/2016 se manifestarem sobre o interesse na celebração de acordo ou termo de ajustamento de conduta”; e ii) haveria “contradição inconciliável” na relação dos pedidos 2 e 3, “haja vista que propõe um tratamento diferenciado aos empregadores infratores já inscritos e os que poderão vir a ser, ainda que seja utilizada a mesma norma informativa, esvaindo, novamente, os primados da isonomia”.

Esta preliminar também não merece prosperar.

A petição inicial trabalhista só é inepta quando não atende os singelos requisitos do § 1º do art. 840 da CLT, todos presentes, com sobra, na esmerada e coerente petição inicial apresentada pelo Parquet trabalhista. Afinal, foram expostos com clareza os fatos e pedidos, tanto que os reclamados exerceram plenamente o direito de defesa.

Com efeito, não consigo enxergar a alegada contradição entre os pedidos 1 e 2, considerando que o pedido 2 (oportunizar a celebração de acordo judicial ou TAC) não precisa, necessariamente, preceder o pedido 1 (publicação do Cadastro), conforme esclarecido na decisão que ratificou a liminar.

Da mesma forma, não há contradição entre os pedidos 2 e 3. Conforme devidamente justificado na peça de ingresso, o objetivo é conferir tratamento isonômico aos empregadores que tenham contra si decisão administrativa final proferida **antes e depois** da vigência da Portaria 4/2016, uma vez que aqueles (com decisão administrativa final **antes** da vigência da Portaria), ao contrário destes, não tiveram oportunidade de celebrar acordo judicial ou TAC.

Vale anotar, por fim, que a validade ou não dessas argumentações jurídicas são típicas questões de mérito, pelo que não ensejam a pretendida inépcia da exordial.

Rejeita-se.

DA PRELIMINAR DE ILEGIMIDADE PASSIVA DO MINISTRO DO TRABALHO

Os réus arguíram a ilegitimidade passiva do Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho, ao argumento de que “no Direito Administrativo brasileiro vigora a teoria do órgão de tal modo que quando os agentes públicos, enquanto atuam no exercício de sua função pública, manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse”, salientando que “**o agente público não se confunde com a entidade federativa e nem a representa processualmente**”. Aduziram, ainda, que nos termos da Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4, de 11 de maio de 2016, “**os atos de inclusão e exclusão de nomes do cadastro são realizados no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT, especificamente na Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE)**”. (grifos do original).

Não obstante a qualidade dos argumentos expostos, não assiste razão aos reclamados.

O que se busca na presente ação, em última análise, é o cumprimento da Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4, de 13 de maio de 2016, editada pelo Ministro do Trabalho e, também por disso, sob a sua responsabilidade.

O fato da “organização e divulgação” do cadastro estar a cargo da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo - DETRAE só confirma o seu dever funcional de zelar pelo efetivo cumprimento da norma que editou, considerando que essa Divisão está inserida no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do próprio Ministério do Trabalho, conforme expresso no art. 2º, § 3º, da referida Portaria.

Nesse passo, cabe ao titular da pasta e gestor maior da instituição, **pessoalmente**, adotar as providências necessárias para que seus órgãos internos, a ele subordinados, cumpram a norma editada.

Assim, tratando-se de alegada omissão do agente público no seu dever de cumprir (ou fazer cumprir) a **obrigação de fazer** estabelecida na norma editada, legítima é a sua presença, em caráter pessoal, no polo passivo da demanda.

Rejeita-se.

DO MÉRITO

DA PUBLICAÇÃO DO CADASTRO DE EMPREGADORES - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE - CUMPRIMENTO DE POLÍTICA DE ESTADO MATERIALIZADA NA PORTARIA INTERMINISTERIAL - PROCEDÊNCIA.

A controvérsia diz respeito à obrigação (ou não) dos reclamados publicarem o Cadastro de Empregadores previsto Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4, de 13 de maio de 2016.

Os fundamentos expostos pelo MPT estão sintetizados no relatório desta sentença.

O argumento central da UNIÃO é o de que a Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4/2016 carece de “reformulação e aperfeiçoamento” para, só depois, ser publicado o Cadastro de Empregadores.

De acordo com a defesa, a portaria vigente “não sana, por si só, qualquer fragilidade existente, nem tem o condão de afastar a judicialização, coloca em risco sua concretude e higidez, não confere aos administrados segurança jurídica plena em sua aplicação, e apresenta imenso potencial danoso perante as empresas que querem ajustar sua conduta ou que não tem meios para se defender de forma substancial, o que pode impactar ainda na manutenção de outros postos de trabalho dignificantes”.

Assim, os réus sustentam que “o objetivo da União vai além da mera

publicação ou não da lista, a maior preocupação é assegurar a elaboração de um novo instrumento normativo que propicie o respeito aos ditames constitucionais da ampla defesa e contraditório, ofereça segurança jurídica, evite a judicialização reiterada da matéria, e que, ao mesmo tempo, possa ter outras melhorias decorrentes da participação dos diversos atores sociais ligados à defesa do tema” (PDF, fl.154).

Para tanto, noticia que a Portaria n. 1.429, de 16 de dezembro de 2016, criou um Grupo de Trabalho - GT “cujo objetivo é o aprimoramento técnico e jurídico da produção e divulgação do referido cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas a de escravo, pretendendo, assim, dar a segurança jurídica necessária a um ato administrativo com efeitos tão contundentes”.

E arremata: “Concluídos os trabalhos de discussão do Grupo de Trabalho, espera-se que a nova norma puna com rigor os infratores, dando-lhes condições de defesa efetivas e a possibilidade de ajustamento de conduta, mas que também evite eventuais erros que não apenas redundariam em injustiças com graves consequências aos cidadãos e às empresas, afetando também o setor econômico do país, além de impedir a judicialização reiterada do tema, fatores esses que comprometem a efetividade e credibilidade do cadastro atual”.

Os argumentos das partes já foram objeto de análise por este juízo nas decisões de concessão e de ratificação da liminar. Com efeito, resgato e consolidado neste ato os fundamentos principais expostos nas referidas decisões, com os complementos necessários e próprios deste momento processual.

a) Da Vigência e Efetividade da Portaria Interministerial n. 4/2016

Em uma perspectiva histórica, vale lembrar que o Cadastro de Empregadores foi instituído originalmente há cerca de 13

anos pela Portaria no 1.234 do Ministério do Trabalho (alterada por Portarias subsequentes), permanecendo ativo e vigente até a liminar concedida pelo então Presidente do STF na ADI 5209/DF, obstando a sua divulgação.

Todavia, em decisão monocrática proferida em 16 de maio de 2016, a Ministra CÁRMEN LÚCIA cassou essa medida cautelar e julgou prejudicada a ADI por perda superveniente do objeto. Na oportunidade, deixou expresso que as supostas inconstitucionalidades da Portaria Interministerial n. 2 de 2011, apontadas nessa ADI, foram sanadas pelas Portarias supervenientes (Portaria Interministerial no 2/2015 e a Portaria Interministerial no 4/2016), conforme infere-se do seguinte trecho:

“12. A Portaria Interministerial n. 2, de 31.3.2015 não apenas revogou a Portaria Interministerial n. 2, de 12.5.2011, como alterou, substancialmente, o conteúdo das normas ensejadoras do ajuizamento da presente ação, a impor o reconhecimento da perda de seu objeto.

A Portaria Interministerial n. 2/2015 foi posteriormente também revogada pela Portaria Interministerial n. 4, de 11.5.2016.

Embora a Portaria Interministerial n. 4/2016 tenha reproduzido o núcleo essencial da Portaria Interministerial n. 2/2015 e acrescido a possibilidade de celebração de termo de ajuste de conduta ou acordo judicial para reparação do dano causado pelo administrado alvo da fiscalização, o Autor desta ação descuidou de aditar a inicial e de promover o cotejo analítico das normas constantes da Portaria Interministerial n. 2/2011 e dos diplomas normativos supervenientes, a fim de justificar a

persistência do objeto da ação.

Não se há de desconhecer que os pontos questionados na peça inicial da ação foram sanados na Portaria superveniente e revogadora daquel'outra pelo que também por isso não se sustentariam eventual argumento quanto ao indevido seguimento da presente ação.” (STF, ADI 5209/DF, decisão monocrática proferida pela Ministra CÁRMEN LÚCIA em 16 de maio de 2016 - disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4693021>).

Registre-se que os aprimoramentos reconhecidos pelo STF no Cadastro de Empregadores, levados a efeito pela Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4, de 13 de maio de 2016, ocorreram em pelo menos dois relevantes aspectos: 1) passou a exigir auto de infração específico sobre exploração de trabalho em condições análogas às de escravo (art. 2º); e 2) criou a possibilidade de o empregador flagrado celebrar um Termo de Ajustamento de Conduta ou acordo judicial com o objetivo de reparar os danos causados, sanear as irregularidades e adotar medidas preventivas e promocionais para evitar novos casos, com consequente exclusão do cadastro principal (art. 5º), embora permanecendo em lista à parte, com possibilidade de requerer a sua exclusão após 1 ano (art. 10).

Nesse sentido o pertinente artigo publicado por CAIO BORGES (disponível em: <https://jota.info/artigos/lista-suja-nao-fere-direitos-fundamentais-13032017>. Acesso em: 21/06/2017):

“(...) Essa portaria superveniente à qual a ministra se refere é a 04/2016, editada no apagar das luzes do governo de Dilma Rousseff. A ex-presidente alterou a forma como a lista suja funciona em pelo menos dois aspectos centrais. Primeiro, a norma passou a exigir que a inclusão

na lista suja esteja condicionada à aplicação de um auto de infração específico para condições análogas às de escravidão.

Até então, a caracterização poderia ocorrer também através de um conjunto de autos de infração conforme as situações elencadas no artigo 149 do Código Penal (trabalho forçado, servidão por dívida, condições degradantes de trabalho e jornada exaustiva). Essa alteração foi uma concessão explícita ao setor empresarial, que alegava insegurança jurídica na regra anterior.

A segunda mudança promovida pela portaria 04/2016 foi a criação da possibilidade de que o empregador assine um Termo de Ajustamento de Conduta ou acordo judicial com o governo federal. Deu-se, assim, a oportunidade de que alguém flagrado usando mão de obra escrava seja colocado em uma espécie de “quarentena” por um ano, período durante o qual assumiria o compromisso de melhorar seus negócios e contribuir para políticas de combate ao trabalho escravo. Cumprindo as exigências, o empresário poderia pedir sua exclusão do documento. Apenas em caso de descumprimento dos termos deste acordo preliminar é que o poder público poderia remeter o nome à lista principal.

Ressalte-se que o processo narrado anteriormente observa todas as demais normas que regem os procedimentos administrativos no Brasil, de modo que não há de se falar em um regime de exceção. Não custa lembrar que a lista suja nada mais é do que um registro público daqueles que foram flagrados usando mão de obra análoga à escravidão em operações de fiscalização regulares

por parte das autoridades de inspeção das condições de trabalho. Antes de ser incluído na lista, o empregador tem o direito de recorrer a todas as instâncias competentes, até o último grau na esfera administrativa. E, como visto, há desde o ano passado a possibilidade de assinatura de acordo voluntário para a melhoria das práticas de trabalho antes da inclusão final no cadastro. (...)"

Com efeito, impõe-se concluir que a Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4, de 13 de maio de 2016, que revigorou o Cadastro de Empregadores - sanando assupostas inconstitucionalidades apontadas na mencionada ADI - está em pleno vigor e sem nenhum óbice à sua efetivação.

Nesse contexto, afigura-se inadmissível que o órgão responsável pela edição dessa norma venha agora omitir-se no seu dever de publicação do Cadastro de Empregadores.

b) Da Política de Estado de Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo e o seu Alinhamento com as Obrigações Internacionais Assumidas pelo Brasil

A controvérsia em tela não se resume mero descumprimento da Portaria Interministerial MT/MMIRDH no 4, de 13 de maio de 2016. O que se discute, em última análise, é o próprio esvaziamento da **Política de Estado**, há anos instituída no Brasil, de combate ao trabalho análogo ao de escravo.

Isso porque o Cadastro de Empregadores destacou-se entre as medidas relevantes no enfrentamento do tema, alinhado aos princípios constitucionais da publicidade e da transparência e à Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011), ao permitir que a sociedade tenha acesso às informações sobre os empregadores que tenham contra si decisão administrativa final de procedência de auto de infração decorrente de trabalho escravo.

Isso porque o Cadastro de Empregadores destacou-se entre as medidas relevantes no enfrentamento do tema, alinhado aos princípios constitucionais da publicidade e da transparência e à Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011), ao permitir que a sociedade tenha acesso às informações sobre os empregadores que tenham contra si decisão administrativa final de procedência de auto de infração decorrente de trabalho escravo.

A própria Organização das Nações Unidas - ONU, em abril de 2016, emitiu documento em que reconhece ser o Cadastro de Empregadores uma das mais importantes práticas neste tema, nos seguintes termos:

"(...) Desde 1995, quando o Brasil reconheceu perante a comunidade internacional que ainda havia escravidão em seu território (apesar da Lei Áurea, que havia previsto sua abolição em 1888), importantes mecanismos foram criados visando sua erradicação.

A partir de então, o país adotou a terminologia "trabalho escravo" **ao instituir políticas públicas que tratam do crime e procedeu com um conjunto de esforços visando a sua erradicação, tornando-se uma referência mundial no combate a essa grave violação dos direitos humanos.** Diversas das ações desenvolvidas pelo Brasil são consideradas boas práticas pela OIT e mecanismos de direitos humanos que inspiram a atuação de outros Estados-Membros.

Dentre elas, é possível destacar: a criação dos chamados Grupos Móveis de Fiscalização; a instituição de dois Planos Nacionais de Combate ao Trabalho Escravo; a instalação de uma Comissão Nacional para tratar do tema - CONATRAE, e suas

respectivas comissões estaduais - COETRAEs; **a implementação de um importante mecanismo de controle social, a chamada “Lista Suja”**; a criação do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo e a aprovação da chamada “PEC do Trabalho Escravo”, que prevê a expropriação de propriedades urbanas ou rurais nas quais tenha sido constatada a prática de trabalho escravo, dentre outras. (...). (Disponível em https://www.google.com.br/l?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwivjMPMnc_4QFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fnacoesunidas.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F04%2Fposition-paper-trabalho-escravo.pdf&usg=AFQjCNFIfk41SkLI_LcZc73G1ZnIzJ4pg. Acesso em: 21/06/2017)

Nesse mesmo documento, a ONU menciona a suspensão da publicação do Cadastro de Empregadores como uma “tendência de retrocesso” e, ao final, recomenda a sua reativação, *verbis*:

“(...) Além disso, nota-se uma crescente tendência de retrocesso em relação a outras iniciativas fundamentais ao enfrentamento do trabalho escravo, como por exemplo, o Cadastro de Empregadores flagrados explorando mão de obra escrava, comumente reconhecido por “Lista Suja”, que foi suspensa no final de 2014 devido a uma liminar da mais alta corte brasileira em sede de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. (...)

A equipe da ONU no Brasil reconhece os avanços significativos do país na erradicação do trabalho escravo. Neste sentido, a ONU recomenda a adoção de um conjunto de propostas específicas para que o país continue no caminho de avanço no enfrentamento

a esta grave violação de direitos humanos:

1. (...)

2. a reativação do Cadastro de Empregadores flagrados explorando mão de obra escrava, comumente reconhecido por “Lista Suja, por ser um instrumento de transparência, controle social e propulsor da responsabilidade social empresarial; (...).”

Nessa perspectiva, a Portaria em comento apenas materializa iniciativa central dessa **Política Pública permanente**, que independe de cores ideológicas ou partidárias momentâneas.

Também não se deve perder de vista o alinhamento dessa medida às obrigações assumidas pela República Federativa do Brasil no plano internacional, ao ratificar diversas normas internacionais voltadas à erradicação do trabalho análogo ao de escravo e à promoção do trabalho decente, a teor das Convenções n 29 e 105 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, Declaração Universal de Direitos do Homem, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Convenção Americana de Direitos Humanos.

O abolição definitiva do trabalho escravo faz parte, há anos, de uma agenda permanente mundial fundada em norma imperativa do Direito Internacional, de caráter cogente (*jus cogens*). Assim, o retrocesso do Brasil nesse tema, para além do grave problema social interno, evidencia grave transgressão a norma imperativa do Direito Internacional, com consequências no âmbito externo e perante as Cortes Internacionais.

Nesse cenário, também vale registrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, em decisão datada de 20 de outubro de 2016, responsabilizou o Brasil por escravidão contemporânea e

tráfico de pessoas de trabalhadores, em caso denominado “TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE X BRASIL” (disponível em <http://bit.ly/2hyrnSG>. Acesso em 21.06.2017).

Ante a manifesta conexão com o tema em debate, merece transcrição trecho dessa decisão da CIDH, ao rememorar a obrigação do Estado na adoção de medidas “de caráter jurídico, político, administrativo e cultural” para por fim e prevenir a escravidão contemporânea:

“317. Além disso, a proibição de não ser submetido à escravidão possui um papel fundamental na Convenção Americana, por representar uma das violações mais fundamentais à dignidade da pessoa humana e, concomitantemente, de vários direitos da Convenção (par. 306 supra). Os Estados têm a obrigação de garantir a criação das condições necessárias para que não ocorram violações a esse direito inalienável e, em particular, o dever de impedir que seus agentes e terceiros particulares atentem contra ele. A observância do artigo 6, relacionado ao artigo 1.1 da Convenção Americana, não apenas pressupõe que nenhuma pessoa seja submetida a escravidão, servidão, tráfico ou trabalho forçado, **mas também requer que os Estados adotem todas as medidas apropriadas para por fim a estas práticas e prevenir a violação do direito a não ser submetido a essas condições**, em conformidade com o dever de garantir o pleno e livre exercício dos direitos de todas as pessoas sob sua jurisdição.

(...)

322. A Corte estabeleceu que o dever de prevenção inclui todas as medidas de caráter jurídico, político, administrativo e cultural que promovam a salvaguarda dos direitos

humanos e que assegurem que eventuais violações a esses direitos sejam efetivamente consideradas e tratadas como um fato ilícito o qual, como tal, é suscetível de gerar punições para quem os cometa, bem como a obrigação de indenizar às vítimas por suas consequências prejudiciais. Resta claro, por sua vez, que a obrigação de prevenir é de meio ou comportamento, e não se demonstra seu descumprimento pelo mero fato de que um direito tenha sido violado. (...)”. (grifos inexistentes no original).

Destaque-se ter sido esse o primeiro caso julgado pela CIDH sobre escravidão e tráfico de pessoas, que para além de colocar a República Federativa do Brasil no “banco dos réus” do plano internacional, reforça o dever de o Estado brasileiro redobrar os esforços na busca da extinção definitiva do trabalho escravo no seu território, o que pressupõe a adoção de todas as medidas necessárias, entre elas a publicação, tal como previsto na referida norma interna, do Cadastro de Empregadores.

Nesse contexto, torna-se ainda mais preocupante a omissão atacada, pois sinaliza um retrocesso injustificado do Estado brasileiro em um momento histórico em que deveria, em resposta à condenação que lhe foi imposta, incrementar o combate a essa prática no seu território.

c) Da Guinada Ideológica da UNIÃO - Inexistência de Ofensa aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa - Criação e Posterior Extinção do Grupo de Trabalho para Aperfeiçoamento das Regras do Cadastro de Empregadores

A tese apresentada em defesa causa espécie pela “guinada” interpretativa da UNIÃO sobre o tema, que não esconde os ventos de um novo viés ideológico.

Conforme exposto na decisão de 19

de dezembro de 2016, os réus, representados pela Advocacia Geral da União e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, manifestaram-se perante o STF nos autos da ADI 5.209/DF sustentando a plena validade e constitucionalidade do Cadastro de Empregadores, conforme cópias juntadas na presente ação (vide PDF, fls. 62/96 e 97/109).

Passados alguns meses, o cadastro vigente há mais de 10 anos passa a ser visto pela UNIÃO como um fator de “imenso potencial danoso”.

Como exposto, a Portaria Interministerial nº 4/2016 aperfeiçoou as normas anteriores a ponto de o seu teor ter sido referendado pela decisão proferida pela Ministra CÁRMEN LÚCIA nos autos da ADI 5209/DF, oportunidade em que deixou expresso que foram sanadas as supostas inconstitucionalidades apontadas nessa ADI.

Assim, sustentar que essa Portaria padece de vícios e afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa é, em última análise, contrariar a referida decisão do STF, além de andar na contramão do entendimento outrora defendido pela própria UNIÃO naquela ADI.

Ademais, como a inclusão no cadastro só ocorre após o trânsito em julgado do processo administrativo levado a efeito pelo próprio Ministério do Trabalho, no qual são observados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa administrativos, não consigo vislumbrar onde residiria a alegada ofensa a tais princípios.

Nesse sentido, vale transcrever a manifestação da própria AGU nos autos da ADI 5209/DF, perante o STF:

“De modo semelhante, verifica-se que o ato sob investida observa os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido, é necessário ressaltar que a inclusão do nome de qualquer empresa ou pessoa física no cadastro de que trata o diploma questionado é precedida de processo administrativo, no qual devem ser observadas as garantias constitucionais mencionadas. Com efeito, aplicam-se à matéria as disposições constantes dos artigos 626 a 642 da Consolidação das Leis do Trabalho, que disciplinam o processo administrativo de imposição de multa pelo descumprimento das normas de proteção ao trabalho e preveem, dentre outras garantias, a oportunidade para apresentação de defesa (art. 629, § 3º, da CLT), para produção de provas (artigo 632 da CLT) e para interposição de recurso (artigo 635 da CLT)”. (vide PDF, fl. 84).

Vale transcrever, também, trecho da INFORMAÇÃO Nº 060/2015/CONJUR-MTE/CGU/AGU, prestada pela Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego na mesma ADI 5.209/DF:

“(…) 49. Registre-se, ainda, que as Portarias em apreço também não ofendem, como quer fazer crer a parte autora, ao devido processo legal, quando determinam a inclusão de nomes no respectivo cadastro.

50. De fato, tal inclusão decorre de decisão administrativa final sobre as infrações administrativas envolvidas, nos termos do Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho, proferida no âmbito dos respectivos processos administrativos.

51. Nesse sentido, antes da decisão administrativa final e do decorrente ato de inclusão, são oportunizados ao empregador, todos os meios para insurgir-se contra as infrações que lhe são imputadas, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.” (vide PDF, fl. 104).

De outro lado, note-se que a criação do Grupo de Trabalho pela Portaria n. 1.429, de 16 de dezembro de 2016, não suspendeu, expressa ou implicitamente, a vigência da Portaria atual. Logo, esse fato não supriu a omissão do Ministério do Trabalho em cumprir o comando expresso de publicação do Cadastro de Empregadores.

Não se descarta a possibilidade de se aperfeiçoar as regras atuais relativas ao Cadastro, na certeza de que toda obra humana é passível de aprimoramentos. Tal possibilidade, contudo, não pode inibir o dever de publicação do Cadastro, fundado nas normas atuais que, repita-se, aprimoraram as regras anteriores e foram referendadas pelo STF.

Note-se, ademais, que a UNIÃO não apontou especificamente onde residiriam os alegados “vícios” da norma atual. Menciona apenas genericamente alguns aspectos, notadamente a alegada ofensa ao contraditório e à ampla defesa (acima afastada), sem detalhar as razões.

Os “vícios” de legalidade e constitucionalidade, na realidade, estão centrados na então omissão dos réus, considerando que a não publicação do cadastro acaba por ofender os princípios constitucionais da transparência e publicidade, além de obstaculizar a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011), fundada na chamada “transparência ativa”, pelo que as informações de interesse público, como a presente, devem ser publicadas de ofício.

O alegado risco de judicialização, antes de se apresentar como um receio para a publicação da lista, deve ser visto, na sociedade democrática atual, como uma garantia de qualquer cidadão. O Judiciário é e sempre será um caminho seguro para todos aqueles que se sentirem lesados por ato privado ou do poder público.

A propósito, não se deve perder de vista que desde a criação do Cadastro, há mais de 13 anos, foram ajuizadas dezenas de ações discutindo a sua validade jurídica. Todavia, o TST (e o próprio STF) manteve-se firme no entendimento da sua plena legalidade e constitucionalidade, conferindo assim a desejada “segurança jurídica” ao tema (vide, uma vez mais, os seguintes precedentes: Ag-AIRR 19383120115100005, RR 86700-66.2009.5.23.0076, Ag-AIRR 40540-52.2006.5.10.0010, AIRR 1764600-35.2009.5.09.0016).

Por fim, merece especial destaque o fato do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 1.429, de 16 de dezembro de 2016, ter sido extinto pela Portaria n. 289, de 30 de março de 2017 (vide fl. 327). Com isso, ruiu o argumento principal da defesa, pois deixou de existir até mesmo o alegado interesse em aperfeiçoar as normas relativas ao Cadastro, talvez pelo fato do MTE ter percebido, finalmente, a sua desnecessidade.

d) Da Alegada Intromissão do MPT e do Judiciário na Execução da Política Pública de Combate ao Trabalho Escravo - Alegada Exclusividade do Poder Executivo - Inexistência

Igualmente deve ser afastada a tese defensiva de que a apresentação representaria uma indevida interferência do MPT e/ou do Judiciário em tema da competência do Poder Executivo, a quem caberia, **exclusivamente**, a execução da política de combate ao trabalho escravo - na qual se insere a publicação do Cadastro de Empregadores -, observados os critérios de conveniência e oportunidade, como corolário do atributo da independência entre os Poderes.

Como visto, a omissão dos réus na publicação do Cadastro esvazia a **Política de Estado** de combate ao trabalho análogo ao de escravo, notadamente considerando que tal publicação perdurou por cerca de uma década e é reconhecida pela própria ONU como uma das práticas mais relevantes e

eficazes no enfrentamento do tema.

Ocorre que uma **Política Pública**, em um Estado Democrático de Direito, não tem exclusividade de atuação, nem pode ficar a mercê de ventos ideológicos ou entendimentos pessoais momentâneos.

Em outras palavras, o Ministério do Trabalho tem o dever e a responsabilidade pela publicação do Cadastro, mas não a sua “propriedade”. Vale dizer: o Cadastro de Empregadores não tem dono. o Internacional do Trabalho (vide ela publicaade de divulgar o Cadastro de Empregadores. Mas ntualesa e contradit prescricional¹,E se o tem, é a sociedade brasileira, sua destinatária última, que tem o direito, fundado nos princípios constitucionais da publicidade e da transparência, de conhecer as informações nele constantes.

Também não se deve perder de vista que a política de combate à escravidão contemporânea no Brasil avançou nos últimos anos graças à atuação conjunta e articulada (em “rede”) de diversos atores (órgãos e instituições), dentre os quais se destacam, entre outros, a Secretaria Especial de Direitos Humanos - SDH (atual Ministério de Direitos Humanos), o Ministério do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal.

Basta recordar a composição plural da COMISSÃO NACIONAL PARA ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO - CONATRAE, que há anos discute e articula ações voltadas ao combate e erradicação do trabalho escravo no Brasil.

O próprio Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, uniu forças a essa política ao instituir o Fórum Nacional do Poder Judiciário para Monitoramento e Efetividade das Demandas Relacionadas à Exploração do Trabalho em Condições Análogas à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas (FONTET), com o objetivo de elaborar estudos

e propor medidas para o aperfeiçoamento do sistema judicial quanto ao tema (Resolução CNJ n. 212).

Também vale registrar que o entendimento defendido pelo MTE nesta ação encontra resistência no próprio Poder Executivo. Isso porque o MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA emitiu a Nota Técnica nº6/2017/CONATRAE/DDDH/SNPDDH-GAB/SDH defendendo, pelas sólidas razões ali expostas, a retomada da publicação do Cadastro de Empregadores (vide fls. 292/295).

Nesse passo, não há como acolher a tese da competência “exclusiva” do Poder Executivo, em especial ao Ministério do Trabalho, na execução de uma Política de Estado criada e desenvolvida por muitas mãos, notadamente para tentar defender a “conveniência e oportunidade” de não publicar o Cadastro de Empregadores.

Ao contrário, trata-se de tema com nítido caráter humanitário e civilizatório sobre o qual a sociedade brasileira, sob os olhos atentos da comunidade internacional, não admite retrocesso.

Em jogo, igualmente, outro tema relevante em uma sociedade fundada nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (CF, Art. 1º), assim como nos princípios da “função social da propriedade” e da “livre concorrência” (CF, Art. 170): não permitir que o uso e abuso da mão de obra degradante (e barata) sirva de instrumento para a “concorrência desleal” entre empresas.

Nesse passo, a publicação do Cadastro de Empregadores se afigura como elemento essencial também para as empresas que guiam a sua atuação no mercado pelo comportamento ético e socialmente responsável, na medida em que tende a isolar comercialmente aquelas outras que, em caminho oposto, ainda seguem na contramão do trabalho decente.

Por todo o exposto, impõe a

1 Texto de acordo com a redação original

procedência do pedido principal, de publicação do Cadastro de Empregadores.

Também merece procedência o pedido descrito no item 2 da inicial, para que os réus oportunizem, em caráter excepcional, a celebração de acordo judicial ou TAC com os administrados que venham a ser incluídos na primeira publicação do Cadastro de Empregadores e que tenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração proferida **antes** da vigência da Portaria Interministerial n. 4/2016.

Esclareço que essa oportunização não é pressuposto ou condição para a publicação do Cadastro, pelo que não obsta ou prejudica o cumprimento daquele comando. Mesmo porque, via de regra, tal análise depende de provocação do próprio interessado, conforme § 1º do artigo 5º dessa Portaria.

Trata-se, tão somente, de uma exceção à regra prevista no § 5º do artigo 5º da Portaria Interministerial, uma vez que tais administrados não tiveram oportunidade de celebrar acordo judicial ou TAC, na forma prevista nesse dispositivo.

Por fim, mantenho o entendimento de improcedência do pedido lavrado no item 3.2.3 da Petição Inicial, para que os réus se abstenham de celebrar acordo judicial ou TAC com administrados que venham a ser incluídos no Cadastro de Empregadores devido a decisão administrativa final de procedência do auto de infração proferida **depois** da vigência da Portaria Interministerial n. 4/2016.

Isso porque o que se busca aqui é tão somente a aplicação da previsão expressa do §5º do art. 5º dessa Portaria, pelo que prescinde de comando judicial para determinar o seu cumprimento, mesmo porque não há alegação de que a administração estaria descumprindo, neste ponto, a norma que ela própria se auto impôs.

Ante o exposto, torno definitiva a

liminar concedida para condenar a UNIÃO a o Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho, Sr. Ronaldo Nogueira de Oliveira a:

1) publicarem o Cadastro de Empregadores, com a inclusão de todos os administrados que detenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração capitulado no art. 444, da CLT, decorrente de exploração de trabalho análogo ao de escravo desde a data de 1º de julho de 2014; e

2) oportunizarem, em caráter excepcional, a celebração de acordo judicial ou TAC com os administrados que venham a ser incluídos na primeira publicação do Cadastro de Empregadores e que tenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração proferida antes da vigência da Portaria Interministerial n. 4/2016.

Mantenho a multa diária estipulada para a hipótese de não cumprimento das obrigações acima impostas, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sem prejuízo da adoção de outras medidas adequadas para a sua efetivação (NCPC, art. 139, IV e 297).

Dispositivo

Pelo exposto, REJEITO AS PRELIMINARES e, no mérito, julgo **PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO** formulado na presente Ação Civil Pública para condenar os réus nas obrigações descritas na fundamentação, que integra este dispositivo.

Custas pela UNIÃO, no importe de R\$ 1.000,00, calculadas sobre a condenação, ora arbitrada em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), dispensadas nos termos do artigo 790-

A da CLT.

Intimem-se as partes.

Nada mais.

BRASILIA, 21 de Junho de 2017

RUBENS CURADO SILVEIRA
Juiz do Trabalho Titular