



POR QUE A PEC DO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NÃO CONFERE PODERES EXCESSIVOS AO AUDITOR-FISCAL DO TRABALHO?

Renan Barbosa Amorim ¹

RESUMO

O texto expõe a atuação do Auditor Fiscal do Trabalho, principalmente no combate ao trabalho em condições análogas a de escravo, os instrumentos legais, procedimento, destacando a evolução do tratamento

da questão, formas de controle da atuação, além de tratar da definição de condição degradante de trabalho. Tem como objetivo afastar as críticas referentes a EC 81/2014, segundo as quais tal emenda conferiria ao Auditor um poder excessivo, e que permitiria uma atuação arbitrária.

1. Auditor Fiscal do Trabalho, lotado na Gerência Regional do Trabalho e Emprego de Bauru-SP, formado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Email: amorim.renan@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE: Auditor Fiscal do Trabalho. Condições análogas a de escravo. Resgate.

ABSTRACT: The text sets out the role of the Labour Inspector, particularly in combating work in conditions akin to slavery, the legal instruments, procedures, highlighting the evolution of the treatment of the issue, ways to control the performance, in addition to treating the condition setting degrading work. It aims to deflect criticism concerning EC 81/2014, according to which the amendment would give the Auditor too much power, and would allow for arbitrary action.

KEYWORDS: Labour Inspector. Conditions analogous to slavery. Rescue.

1- INTRODUÇÃO

Os embates que estão ocorrendo em Brasília, já há 15 anos, sobre o projeto de reforma da Constituição que permite a desapropriação das terras em que se flagrar a utilização de trabalho em condições análogas a de escravo, e que foi aprovada através da EC 81/2014, alterando o art. 243 da CF/88, geraram muitas polêmicas nos meios sociais e internet.

O principal argumento utilizado pelos que discordam do projeto é que a partir da sua implementação, os “fiscais” passariam a ter um grande poder em suas mãos, e que simplesmente poderiam sair tirando as terras de quem quisessem, criando um cenário de insegurança jurídica, excesso de poder, e desrespeito a todos os primados básicos do direito e da própria Constituição.

Para que se possa esclarecer melhor o tema, é importante inicialmente que se saiba como ocorre o resgate de trabalhador em condições análogas a de escravo, todo o encaminhamento necessário, formas de controle judicial, para que, enfim, seja possível se concluir com alguma lucidez sobre o tema.

2- QUAL A FORMA DE ATUAÇÃO DESENHADA PELO ESTADO BRASILEIRO PARA COMBATER O TRABALHO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS A DE ESCRAVO?

O atual formato de atuação estatal de combate ao trabalho em condições análogas a de escravo veio a partir de uma série de tentativas frustradas de implementação de medidas desde os anos de 1985/1986, no governo Sarney, surgidas principalmente em razão da pressão de entidades como a CPT (Comissão Pastoral da Terra) ligada a CNBB (Comissão Nacional de Bispos do Brasil) junto a Organizações Internacionais, através de uma série de denúncias de omissões graves do Brasil em face dos direitos humanos de diversos trabalhadores.

Um dos casos com maior repercussão sobre trabalho escravo ficou conhecido como caso “José Pereira²”, que foi denunciado para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1994, acabou por expor mundialmente o descaso brasileiro frente a esse problema tão grave, de modo que em 1995 houve o reconhecimento oficial do Governo Brasileiro de que realmente existia trabalho escravo no Brasil, ensejando a criação do Grupo Interministerial para a Erradicação do Trabalho Forçado – GERTRAF, sendo seguida

2. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>, acesso em 01/12/2014



pela criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel, dentro da Secretaria de Inspeção do Trabalho SIT/MTE (Portarias nº 549 e 550, de 14/6/1995).

Diversas alterações legais se seguiram no conceito e tratamento legal dados para a questão, que conjuntamente com a eficácia dos resultados do Grupo Móvel de combate ao trabalho escravo vem apresentando resultados importantes e elevando o Brasil ao patamar de referência mundial no que se refere ao combate ao trabalho forçado.³

Observa-se, do que foi exposto, que o órgão administrativo central da atuação do

Governo brasileiro no combate ao trabalho em condições análogas a de escravo é o Ministério do Trabalho e Emprego, através da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), que, por sua vez, criou a Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo – DETRAE, que é a responsável por dirigir, planejar e executar as ações voltadas para esse ramo. Importante destacar ainda que a atuação do Ministério do Trabalho e Emprego no combate ao trabalho forçado não se resume ao Grupo Móvel, pois em todos os estados existem Auditores Fiscais do Trabalho integrantes do projeto de combate ao trabalho escravo, que são responsáveis pelas ações locais, reservando assim para o Grupo Móvel a atuação nos casos mais graves ou que possam colocar em risco a integridade física dos Auditores do local.

Importante destacar ainda que é o Auditor Fiscal do Trabalho a autoridade competente para identificar a condição análoga a de escravo e proceder ao resgate dos trabalhadores (lei 7.998/90, art. 2-C, caput), através da ação fiscal que perpassa a lavratura dos autos de infração caracterizadores da situação em apreço, e que culmina com a concessão de três parcelas do seguro desemprego e a inserção do empregador infrator no Cadastro de Empregadores Infratores, conhecida como “Lista suja” (Portaria Interministerial MTE e Secretaria de Direitos Humanos nº 2/2015).

3. Combatendo o trabalho escravo contemporâneo : o exemplo do Brasil / International Labour Office ; ILO Office in Brazil. – Brasília: ILO, 2010 1 v. Disponível em: [HTTP://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/combatedotecontemporaneo_307.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/combatedotecontemporaneo_307.pdf) acesso em 01/12/14.

3- FORMAS DE CONTROLE DA ATUAÇÃO DO AUDITOR FISCAL DO TRABALHO.

Administrativamente, o procedimento de resgate do trabalhador em condição análoga a de escravo é regida pela Instrução Normativa 91/2011 da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT-MTE).

O procedimento em tela é realizado dentro de uma fiscalização, precedida de uma Ordem de Serviço, que constitui a imposição do dever legal de atuação por parte do Auditor Fiscal do Trabalho, que é realizada pela chefia da fiscalização, imediata ou não. A única hipótese em que o Auditor pode atuar sem Ordem de Serviço é quando restar caracterizada a situação de grave e eminente risco a saúde e segurança do trabalhador, conforme o Decreto 4.552/02, art. 20, parágrafo único.

Desta forma, ainda que em alguns lugares exista o costume de se emitir tal Ordem de Serviço posteriormente, não cabe ao Auditor atuar de ofício. Assim, este é o primeiro instrumento legal de vedação de excesso da atuação do Auditor, que não pode fiscalizar o que quiser e quando quiser, mas sim deve obediência a chefia, de modo que pode ser responsabilizado administrativamente caso desrespeite tal mandamento, em cumprimento ao princípio hierárquico que rege a administração pública.

Essa Ordem de Serviço normalmente é precedida de alguma denúncia, feita pelos próprios trabalhadores, sindicatos, Ministério Público do Trabalho, imprensa, entre outros, o que possibilita algum planejamento da ação fiscal que ocorrerá no local em que se teve notícia da ocorrência de trabalho em condições análogas a de escravo, bem como pode decorrer de fiscalizações ocorridas no bojo de outros projetos, ou seja, em fiscalizações rurais de cana, laranja, carvoarias, entre outros.

“Cite-se ainda que já houve, inclusive, o acompanhamento de membros do Congresso Nacional, integrantes da CPI do trabalho escravo.”

Até para a garantia da segurança e da integridade física dos Auditores, normalmente se forma uma equipe multidisciplinar, com integrantes do Ministério Público do Trabalho, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Ministério Público Federal (art. 12, IN 91 SIT/MTE), e, em alguns casos, existem também destacamentos

da própria Justiça do Trabalho que acompanham tais ações.

Cite-se ainda que já houve, inclusive, o acompanhamento de membros do Congresso Nacional, integrantes da CPI do trabalho escravo. Ressalte-se que essa CPI foi criada pela bancada ruralista, com o intuito de enfraquecer o combate ao trabalho escravo, mas que acabou não obtendo nenhuma prova concreta de abuso nessas fiscalizações, e acabou sem mesmo um relatório final.⁴

4. Uma das reportagens sobre a CPI: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/03/cpi-do-trabalho-escravo-termina-sem-relatorio-final-por-falta-de-acordo.html> > acesso em 01/12/2014

Esse fato também reforça a existência de todo um controle social sobre a atuação do Auditor, já que este trabalha rodeado de integrantes de diversos órgãos do Governo, bem como são costumeiramente acompanhados de integrantes da imprensa, de maneira que uma eventual atuação arbitrária do Auditor causaria uma grande repercussão.

Já na realização da inspeção, o Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas a de Escravo, elaborado pelo Ministério do Trabalho, e que está disponível na internet,⁵ deixa claro que é dever do Auditor se cercar de todas as provas possíveis, como fotos, depoimentos, entrevistas, apreensões, entre outros, que, futuramente, subsidiarão tanto os autos de infração, como o relatório da ação fiscal. Aliás, tal obrigação existe quanto à lavratura de qualquer auto de infração, e não somente nos casos de trabalho em condições análogas a de escravo, conforme prevê a Portaria 148/96, art. 9º, IV, e foi mantida pela atual Portaria 854/2015, art. 12, ambas do MTE.

Essa obrigação é essencial para o correto cumprimento do dever legal atribuído ao inspetor laboral, pois não basta somente a sua opinião ou palavra, conforme o §2º, art. 3º e art. 14, §1º, e art. 18, da referida IN 91 SIT/MTE. Deve este fundamentar de forma sólida a configuração do trabalho em condições análogas a de escravo, com base no art. 149 do Código Penal e demais normas internacionais.

Essa preocupação das lideranças do Ministério do Trabalho tem fundamento justamente nos constantes questionamentos rea-

lizados em face das ações fiscais, feitos pela Justiça, imprensa, políticos e cidadãos, cumprindo o dever de transparência, informação, bem como da legalidade, todos estes com fundamento constitucional.



Observa-se claramente nas críticas feitas contra o trabalho de resgate que raras ou nenhuma delas demonstrou algum caso específico de abuso por parte do Auditor. Se houvesse, bastaria que encaminhasse um requerimento para o Ministério do Trabalho para que se tivesse acesso ao relatório da fiscalização, bem como aos autos de infração lavrados, para que se obter conhecimento exato de como se deu ação, e se o Auditor cumpriu com o dever de fundamentação de forma adequada.

Normalmente as denúncias de abusos de Auditores são feitas de forma vazia, genérica, sem apontar uma ocorrência concreta,

5. Link para o arquivo: < <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC88201350B7404E56553/combate%20trabalho%20escravo%20WEB.PDF>> acesso em 01/12/2014

de forma que se possibilitasse ao Auditor, e ao próprio Ministério do Trabalho o controle contra tais acusações. Ora, é de conhecimento notório que um dos princípios da acusação é que ela deve ser feita com base em alegações concretas e específicas, de modo a permitir ao acusado o devido processo e a ampla defesa, com todos os seus meios.

Essa extensa lista de formas de controle da atuação do Auditor ainda não se encerrou.

A descrição completa do resgate, bem como as razões da sua configuração serão minuciosamente relatadas no auto de infração respectivo. Todo auto de infração, inclusive aqueles que tratam do resgate de trabalhador em condição análoga a de escravo, não são definitivos, pois ainda tem que percorrer as instâncias administrativas. Esse processo é regido pelo Título VII da CLT, e também pela Portaria 148/96 da SIT/MTE (atual Portaria 854/2015), pela lei 9.784/99, e subsidiariamente pela própria CLT e Código de Processo Civil.

A partir da lavratura do auto de infração, o autuado deve ser notificado dessa, pessoalmente ou via postal, e terá o prazo de 10 (dez) dias para a apresentação da defesa administrativa (art. 629, §3º, CLT). Dentro desse prazo de defesa, pode ainda o autuado requerer até mesmo a produção de prova testemunhal (art. 632, CLT).

Essa defesa não depende de nenhum depósito prévio do valor da multa ou de qualquer outro valor,

bem como sequer necessita ser elaborada por Advogado (*ius postulandi*). Aliás, ainda que não haja defesa por parte da empresa, qualquer auto de infração é analisado por outro Auditor, que proporá uma análise do auto, que será acatada ou não pela Autoridade Regional, no caso, o Superintendente Regional do Ministério do Trabalho.

O cabimento de depósito prévio de qualquer valor nem faria sentido ainda, já que sequer se sabe qual será o valor da multa, visto que esta somente será calculada após a decisão do Superintendente que entender pela procedência total ou parcial do auto de infração (arts. 27, 28 e 31 da Portaria 148/96 e Portaria 854/2015, art. 31).



Esse procedimento afasta a alegação de que a ação fiscal não respeita o direito ao contraditório e a ampla defesa, já que o auto de infração apenas deflagra o processo administrativo que resultará na aplicação da penalidade caso seja considerado subsistente. Cabe ressaltar que não se pode falar em contraditório e ampla defesa durante a realização da inspeção pois nesse momento não existe nenhuma imputação de fato infrator, condenação ou imposição de restrição, mas esses direitos fundamentais são respeitados em sua plenitude, após a lavratura dos autos. Logo, o auto de infração apenas inicia o processo administrativo em que serão observados o contraditório e a ampla defesa.

Passada a primeira instância administrativa, o autuado ainda dispõe do direito de recorrer à segunda instância, conforme art. 635 da CLT. Consta ainda no texto desta norma que, para a interposição de tal recurso, seria necessário o depósito integral do valor da multa. Todavia a Súmula Vinculante 21 do STF, bem como a decisão do STF em sede de ADPF 17622, deixaram certo que tal depósito não foi recepcionado pela CF/88, de maneira que este não depende mais de nenhum depósito.

Ou seja, o processamento administrativo permite a ampla defesa, através do livre acesso as suas instâncias, sem a necessidade de garantia pecuniária ou de intermediação de advogado, consistindo em mais uma forma de se limitar a ação do Auditor, afastando a possibilidade de excessos.

É de se destacar ainda o direito fundamental inscrito no art. 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988, que estabelece a inafastabilidade do Poder Judiciário. No caso em

tela, conforme o art. 114, VII, a ação que vise questionar os atos da fiscalização do trabalho deve ser apreciada pela Justiça do Trabalho. Para tanto, serão cabíveis os mais diversos tipos de ação, como mandado de segurança, ação anulatória, bem como os respectivos recursos, que podem levar a ação até as instâncias superiores, como STF, ou TST.

Existem inclusive exemplos desse controle judicial, como aconteceu no caso da construtora MRV, em que o STJ deferiu o pedido da construtora para ser excluída da “Lista Suja” dos empregadores que utilizaram mão de obra em condições análogas a de escravo,⁶ instituída pela Portaria Interministerial MTE/SDH nº. 2, de 12 de maio de 2011, sucedida agora pela Portaria 2/2015. Ressalte-se que este, como vários outros processos que tratam do tema, passaram por todas as instâncias administrativas e judiciais, passando pelo crivo de Juízes, Juízes de Tribunais, Ministros do TST, sem falar nas autoridades administrativas.

Cabe destacar ainda a ADIn 5209, em que se questionou a constitucionalidade dessa mesma “lista suja”, instituída pela Portaria Interministerial MTE/SDH nº. 2, de 12 de maio de 2011, tendo sido concedido efeito suspensivo liminar em relação à referida portaria. Por tal razão, foi editada a Portaria Interministerial MTE/SDH nº. 2/2015, em substituição às anteriores.

Logo, resta claro que, longe das acusações infundadas daqueles que são contra o combate ao trabalho escravo no Brasil, o Auditor Fiscal do Trabalho exerce sua função sob controle constante, até porque não existem poderes ilimitados dentro de uma democracia, mesmo com a aprovação da PEC do trabalho escravo,

6. AgRg no MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.644 - DF (2013/0002710-9), acesso através do site: < <http://www.conjur.com.br/2013-jan-30/stj-liminar-exclui-construtora-mrv-lista-trabalho-escravo> > acesso em 01/12/14.

tendo em vista o grande número de instâncias revisoras, bem como a participação de outros órgãos e da imprensa nas ações fiscais.

Ademais, o Auditor Fiscal do Trabalho é um profissional que passa por um processo rigoroso de seleção, que obrigatoriamente acaba tendo que se tornar um estudioso do tema, além de um conhecedor da realidade em que atua. Esse servidor público está em constante contato com a realidade enfrentada pelo trabalhador no local da prestação de serviço, e enfrenta críticas de pessoas que, normalmente, não fazem ideia dessa realidade, pois nunca estiveram nas fazendas, obras, oficinas de costura, etc.

4- CONCEITUAÇÃO DE TRABALHO DEGRADANTE.

Cabe ainda uma rápida digressão sobre outra acusação comum feita ao trabalho de combate ao trabalho nas condições em comento. Trata-se da alegação de que o Auditor-Fiscal poderá desapropriar a fazenda de um produtor por irregularidades simples e sem maiores repercussões, como a mera não realização de exame médico, um colchão que não se adequa por questões de centímetros, entre outras.

Tal se dá em virtude do fato de que o art. 149 do Código Penal estabelece, como uma das hipóteses de configuração de trabalho em condições análogas a de escravo, a condição degradante de trabalho.

Este argumento também merece ser rechaçado. Trabalho degradante é um conceito jurídico indeterminado, cabendo à atuação discricionária do Auditor, isso é inegável. Todavia, é também inegável que não é o simples descumprimento de qualquer norma de segu-

rança do trabalho que configura a condição degradante.

José Claudio Monteiro de Brito Filho, em sua obra “Trabalho decente – Análise jurídica da exploração do trabalho – trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno”, 2ª ed, pág. 73, define trabalho degradante da seguinte forma: “condições impostas pelo tomador de serviços que, em relação de trabalho em que o prestador de serviços tem sua vontade cerceada ou anulada, resultam concretamente na negação de parte significativa dos direitos mínimos previstos na legislação vigente”.

Conclui-se, portanto, que não basta o descumprimento de uma simples norma de segurança para configurar o trabalho escravo. Deve sim restar devidamente comprovado que o conjunto de irregularidades encontradas no local atinge de forma tão grave a dignidade da pessoa humana, que negam tal condição. Logo, a simples não realização de exame médico, ou descumprimento da espessura mínima do colchão obviamente não configuram condição degradante de trabalho. E caso o Auditor caracterize de forma irregular tal condição, o autuado poderá recorrer a todas as instâncias acima especificadas para afastar a ilegalidade.

Os casos que foram caracterizados como análogos a de escravo apresentaram, ao contrário das acusações feitas contra o Ministério do Trabalho, exemplos de extrema crueldade e desrespeito ao ser humano. Apenas para exemplificar, cabe lembrar o caso José Pereira, em que a Organização dos Estados Americanos investigou o Brasil por tolerar o trabalho escravo, chegando a uma conclusão amigável em que o Governo assumiu a responsabilidade e indenizou a vítima. O que se observa em geral é a ausência completa de uma condição mí-

nima de higiene, em que os trabalhadores são obrigados a fazer suas necessidades no mato, água suja para beber, quando não se fornece a mesma água servida aos animais, péssimas condições de alojamento, muito piores que uma simples irregularidade de um colchão.



Por todos os argumentos apresentados, infere-se claramente que o Auditor não possui um poder excessivo que poderá prejudicar produtores que descumpram normas de menor relevância, razão pela qual não há o que se temer em relação a isso com a aprovação da PEC do trabalho escravo.

A única razão para se temer a PEC em comento é que ela remete para uma outra lei a caracterização do trabalho escravo, possibilitando um retrocesso social no tema, diminuindo as hipóteses de configuração do trabalho em condições análogas a de escravo, o que não pode ser admitido.

Essa sim é uma ameaça de fato. A alteração do conceito de trabalho escravo que está sendo maquinada no congresso serve

unicamente para aumentar a impunidade dos maus empregadores, em um evidente retrocesso social.

Bibliografia:

Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo. Brasília: MTE, 2011.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho decente: análise jurídica da exploração, trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno**. 2.ed.São Paulo: LTr, 2010. Trabalho Escravo no Brasil em perspectiva: Referências para estudo e pesquisa, janeiro, 2012. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC882013543FD-F74540AB/retrospec_trab_escravo.pdf. Acesso em 01/12/14

ABRAMO, Laís e MACHADO, Luiz. **O combate ao trabalho forçado: Um desafio global**. In: NOCCHI, Andrea Saint Pastous, VELLOSO, Gabriel Napoleão e FAVA, Marcos Neves (Org.). Trabalho escravo contemporâneo – O desafio de superar a negação. São Paulo: LTr, 2011.2ª Ed.

NETO, Vito Palo. **Conceito Jurídico e combate ao trabalho escravo contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008. Combatendo o trabalho escravo contemporâneo : o exemplo do Brasil / International Labour Office ; ILO Office in Brazil. – Brasília: ILO, 2010 1 v. Disponível em: HTTP://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/combatedotecontemporaneo_307.pdf acesso em 01/12/14.