

**REVISTA
DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO TRABALHO**

FUNDADA EM 1991

ANPT
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO



COMISSÃO EDITORIAL

Rodrigo de Lacerda Carelli (Presidente)

Andrea Nice Silveira Lino Lopes

Zélia Maria Cardoso Montal

Gustavo Magalhães de P. G. Domingues

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

REVISTA
DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO TRABALHO

EDITADA PELA LTR EDITORA, EM CONVÊNIO
COM A PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO
E COM A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS
PROCURADORES DO TRABALHO

OS ARTIGOS PUBLICADOS SÃO DE
RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES

REVISTA MPT — BRASÍLIA, ANO XXVI — N. 51 — MARÇO 2016

Redação
Procuradoria-Geral do Trabalho

SBS Quadra 2, Bloco S, Salas 1103/1105 — 11º andar — Empire Center
CEP 70070-904 — Brasília — DF
Telefone: (61) 3325-7570 — FAX (61) 3224-3275
e-mail: anpt@anpt.org.br



© Todos os direitos reservados

Rua Jaguaribe, 571
CEP 01224-003
São Paulo, SP – Brasil
Fone (11) 2167-1101
www.ltr.com.br

Produção Gráfica e Editoração Eletrônica: Peter Fritz Strotbek – The Best Page
Projeto de Capa: Fabio Giglio
Impressão: Pimenta & Cia. Ltda.

LTr, 5835.4
Setembro, 2017

Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria-Geral do Trabalho
— Ano 1, n. 1 (mar., 1991) — Brasília: Procuradoria-Geral do
Trabalho, 1991 — v. Semestral.

1. Direito do trabalho. 2. Justiça do Trabalho. I. Procuradoria-Geral
do Trabalho (Brasil).

ISSN 1983-3229

CDD 341.6

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

XVII PRÊMIO EVARISTO DE MORAES FILHO (CATEGORIA MELHOR TRABALHO DOUTRINÁRIO/2016)

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS OFÍCIOS NO MPU DECORRENTES DA LEI
N. 13.024, 2014 E SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO DO
MPT: ALGUMAS QUESTÕES PRÁTICAS 11
Ana Cláudia Nascimento Gomes

CADEIAS PRODUTIVAS E A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DOS
TRABALHADORES 40
Carlos Eduardo de Azevedo Lima

ACIDENTE DO TRABALHO: RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO EMPRE-
GADOR COMO REGRA GERAL 68
Victor Hugo Fonseca Carvalho

ESTUDOS

O TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA À LUZ DA ANÁLISE COMPORTAMEN-
TAL DO DIREITO
The Term of Adjustment of Conduct to the Light of Behavioral Analysis Tal Duty 95
Ilán Fonseca de Souza, Júlio César de Aguiar

A INSUFICIENTE PROTEÇÃO JURÍDICA DAS COTAS DE CONTRATAÇÃO
DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO SETOR PRIVADO
The insufficient legal protection of contractual In the private sector 113
Ulisses Dias de Carvalho

LIBERDADE SINDICAL E O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS <i>Freedom of Association and the Inter-American System for the Protection of Human Rights</i>	143
José Heraldo de Sousa	

IDEOLOGIA, DIREITOS SOCIAIS E O COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO <i>Ideology, social rights and the fight against slave labor</i>	172
Renan Bernardi Kalil	

**PEÇAS JURÍDICAS
(INQUÉRITOS CIVIS, AÇÕES, TERMOS DE COMPROMISSO
DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, RECOMENDAÇÕES,
PARECERES, RECURSOS E DECISÕES JUDICIAIS)**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA — CONTRATAÇÃO DE POLICIAIS PARA EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE VIGILANTES PRIVADOS (LORENA VASCONCELOS PORTO — PRT 2ª REGIÃO).....	193
--	-----

AÇÃO CIVIL PÚBLICA — ATRASO DE PAGAMENTOS DE SALÁRIOS PARA TERCEIRIZADOS DO ESTADO (FRANCISCO BRENO BARRETO CRUZ — PRT 8ª REGIÃO)	224
---	-----

AÇÃO CIVIL PÚBLICA — CONDIÇÕES INDIGNAS DE TRABALHO DE VIGILANTES (JANINE MILBRATZ FIOROT — PRT 1ª REGIÃO)	269
---	-----

Membros do Ministério Público do Trabalho	291
--	-----

Regras para envio, seleção e publicação de trabalhos jurídicos	327
---	-----

APRESENTAÇÃO

A Comissão Editorial tem o prazer de apresentar mais um número da Revista do Ministério Público do Trabalho. Neste número estão os vencedores do XVII Prêmio Evaristo de Moraes Filho, na categoria melhor artigo doutrinário. A eles se somam estudos que propõem reflexões sobre as questões afetas às funções do Ministério Público do Trabalho, a justificar e embasar a representação funcional da sociedade exercida pelo *parquet* laboral. As peças jurídicas e decisões judiciais que as acompanham, por sua parte, mostram o estado da arte da atuação ministerial na luta por um mundo do trabalho mais justo.

Esperamos que a publicação alcance o seu objetivo, que é o debate permanente sobre o Ministério Público do Trabalho.

Boa leitura!

A Comissão Editorial

**XVII PRÊMIO EVARISTO
DE MORAES FILHO
(CATEGORIA MELHOR TRABALHO
DOCTRINÁRIO/2016)**

1º LUGAR
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS OFÍCIOS NO MPU
DECORRENTES DA LEI N. 13.024, 2014 E SUAS
POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO DO MPT:
ALGUMAS QUESTÕES PRÁTICAS

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE “OFÍCIOS”
NO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO,
DECORRENTES DA LEI N. 13.024/2014, E AS
SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES NO ÂMBITO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO:
ALGUMAS QUESTÕES PRÁTICAS

ANA CLÁUDIA NASCIMENTO GOMES⁽¹⁾

1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

Pode-se dizer que o Ministério Público Nacional, pós-constitucional, constituiu-se de modo *ex novo*. Considerando-se o modelo precedente, tem-se atualmente uma instituição (ou melhor, instituições, porque não

(1) Procuradora do Trabalho — 3ª Região.

há uma unidade orgânica que se constitua como um unívoco “Ministério Público Nacional”) desvinculada dos Poderes Políticos; dotada de autonomia administrativa, financeira e orçamentária; não mais vocacionada à defesa jurídica dos interesses do Estado-Administração (para a qual se constituiu uma Advocacia Pública profissionalizada, no âmbito da União e dos Estados-membros); e, finalmente, dotada de garantias e vedações subjetivas peculiares às dos membros do Poder Judiciário. O constituinte imprimiu nesse novo formato de *Parquet*, portanto, as marcas da independência e da imparcialidade jurídico-políticas. Tanto assim que se consagrou como princípio institucional do Ministério Público o da *independência funcional*⁽²⁾.

O paradigma constitucional, para ser devidamente concretizado, foi sendo paulatinamente transportado para as leis infraconstitucionais. Assim foi o caso, primeiramente, da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar n. 75/93), a qual institucionalizou outras garantias legais e processuais aos membros do MPU e, especialmente, estruturou-o internamente, em conformidade com o seu novel perfil de instituição voltada à “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”⁽³⁾. Posteriormente, vieram leis que tratam de temas

(2) É, pois, um modelo inovador de Ministério Público comparando-se, por exemplo, aos modelos europeus mais próximos, normalmente ainda vocacionados à defesa do Estado-Administração. V. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004. p. 685, relativamente ao modelo lusitano: “Globalmente consideradas, as funções do Ministério Público têm, em geral, como denominador comum, o serem exercidas no interesse do ‘Estado-Comunidade’ e não do ‘Estado-pessoa’ (Pizzorusso). Isto, em termos tendenciais, porque em Portugal o Ministério Público continua ‘advogado do Estado’, tarefa que noutros países é desempenhada por operadores jurídicos diferentes (‘advogados do Estado’ ou ‘advogados contratados’). Ainda, SILVA, Diecken Lemes. Os princípios da dependência hierárquica (MF espanhol) e independência funcional (MP brasileiro): reflexões à luz da evolução do Ministério Público e do constitucionalismo contemporâneo. *Boletim Científico*, Escola Superior do Ministério Público da União, ano 12, n. 41, p. 155 e ss., jul./dez. 2013.

(3) Segundo Hugo Nigro Mazzilli, a referência a ser o Ministério Público instituição “essencial à função jurisdicional do Estado” é duplamente incorreta, isto porque diz menos do que deveria, já que não abrange todas as funções exercidas pelo *Parquet* independentemente da prestação jurisdicional e, ao mesmo tempo, paradoxalmente, diz mais do que deveria, posto que o Ministério Público não oficia em todos os feitos submetidos à prestação jurisdicional; Cf. *Regime jurídico do ministério público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 109-110. Para além da doutrina produzida nas próprias revistas jurídicas da ESMPU (e outras escolas de MPs, pelas associações de membros do MP etc.), por exemplo: MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o ministério público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007; tb. do Autor, *Introdução ao ministério público*. São Paulo: Saraiva, 2005; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério público — reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo:

específicos (criança e adolescente, consumidor, concorrência, improbidade administrativa, idoso, pessoa portadora de deficiência *etc.*), avançando (ou melhor, clareando) as matérias e os interesses tuteláveis pelo Ministério Público.

Sobre esses grandes assuntos (“O modelo constitucional de Ministério Público” e “os direitos e interesses tuteláveis pelo MP”, além de outros correlatos), entretanto, podemos afirmar, há doutrina farta e de quilate. E a jurisprudência, mormente a constitucional, chancelou várias de suas teses⁽⁴⁾.

Recentemente, todavia, foi publicada a Lei n. 13.024/2014 (de 26.8.2014), a qual, em seus arts. 10 e 11, respectivamente, estabeleceu: “Ficam criados ofícios em número correspondente ao de cargos de membros criados por lei para cada um dos ramos do Ministério Público da União em todos os níveis das Carreiras”; e, “considera-se ofício a menor unidade de atuação funcional individual no âmbito do Ministério Público da União, com sede na respectiva unidade de lotação”.

A inovação legislativa, por ocasião de sua publicação, não parecia ter gerado grandes consequências jurídicas (mormente nas searas administrativas e processuais/procedimentais, aqui, considerando-se especialmente a atuação finalística do MPU), tanto assim que, aliás, até a presente data, desconhece-se doutrina que tenha se debruçado *ex professo* sobre a apontada lei, abarcando as suas implicações relativamente aos

Atlas, 2010; COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério público brasileiro* — entre unidade e independência. São Paulo: LTr, 2015.

(4) Por exemplo, a tese dos poderes investigatórios do MP na seara penal: STF, RE n. 593727, Relator Min. Gilmar Mendes, acórdão de 8.9.2015: “Fixada, em repercussão geral, tese assim sumulada: “O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei n. 8.906/94, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade — sempre presente no Estado democrático de Direito — do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante n. 14), praticados pelos membros dessa instituição”. Ainda, a tese da viabilidade de ajuizamento de ACP para tutela de direito individual indisponível (no caso, de saúde de menor carente). V. STF, RE n. 605533, Relator Min. Marco Aurélio, com repercussão geral reconhecida (de n. 262): “AÇÃO CIVIL PÚBLICA — FORNECIMENTO DE REMÉDIOS — LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO — RECUSA NA ORIGEM — Possui repercussão geral a controvérsia sobre a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública com objetivo de compelir entes federados a entregar medicamentos a pessoas necessitadas”.

procedimentos conduzidos no âmbito do Ministério Público da União. Mesmo porque, como é cediço, a Lei n. 13.024/2014 teve como principal objetivo instituir a nominada “gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do Ministério Público da União”; com claras repercussões remuneratórias para os seus membros. Desse modo, em termos perfunctórios, não pretendera o legislador impactar decisivamente na atividade-fim do MPU⁽⁵⁾.

Contudo, diante da regulamentação da lei pelo Procurador-Geral da República e pelo CASMPU (Conselho de Assessoramento Superior do MPU), por meio do Ato Conjunto n. 1/2014, de 26 de setembro, e transcorridos praticamente dois anos da vigência de ambos diplomas, a constatação a que chegamos é absolutamente diversa. Há sim vários e importantes efeitos desses atos normativos nos aspectos administrativos e, principalmente, processuais/procedimentais; sobre os quais se afigura necessária uma específica reflexão, dentro de cada um dos ramos do Ministério Público da União, consideradas as suas atribuições peculiares e as suas realidades distintas.

O presente artigo visa, assim, contribuir para essa reflexão; ericando questões pragmáticas que possam ser debatidas posteriormente por todos os membros do Ministério Público do Trabalho, até porque, evidentemente, a solução final para as mesmas deverá passar necessariamente pelo crivo da regulamentação que vier a ser editada pelo Conselho Superior (CSMPT)⁽⁶⁾. Trata-se, evidentemente, de considerações meramente iniciatórias, diante da novidade da matéria e da própria natureza de nossa reflexão.

Contudo, mesmo assim, consideramos que o momento para a feitura do presente artigo não poderia ser mais oportuno, justamente em face da “liberdade” decorrente da lacuna normativa no âmbito do MPT, o que torna o nosso tema encantadoramente espinhoso e movediço.

(5) Aliás, a justificação do Projeto de Lei n. 2201/2011, que deu origem à Lei n. 13.024/2014 centra-se exclusivamente na seara remuneratória. V. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=12EFF4F4FC514E7EC0FED39E70ECE8CF.proposicoesWeb2?codteor=915970&filename=PL+2201/2011>. Acesso em: 8 ago. 2016. Não abordaremos no presente artigo os efeitos orçamentários e remuneratórios da Lei n. 13.024/2014.

(6) Temos ciência que encontra-se em discussão no Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT) uma proposta/minuta de Resolução para a Regulamentação dos Ofícios, cuja Relatora é a Subprocuradora-Geral do Trabalho Dra. Cristina Aparecida Ribeiro Brasileiro. Também já analisamos o conteúdo dessa minuta.

2. A REGULAMENTAÇÃO DOS OFÍCIOS PELO CASMPU — O ATO-CONJUNTO N. 1/2014 E OS SEUS ARRIMOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS: OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DA UNIDADE E DA INDIVISIBILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Atendendo tempestivamente a determinação constante do art. 14 da Lei n. 13.024/2014⁽⁷⁾, o PGR e o CASMPU editaram o mencionado “Ato-Conjunto n. 1/2014” (DOU 26.9.2014), regulamentando em termos gerais (isto é, para todos os ramos do MPU), os chamados *ofícios*. Assim, ao reverso da lei (frise-se, basicamente centrada na institucionalização da gratificação remuneratória), esse diploma normativo atentou consideravelmente para essas inovadoras “estruturas orgânicas” do Ministério Público da União, definindo-as e operacionalizando-as. O ato regulamentar é, pois, extenso, possuindo mais de 70 (setenta) artigos (e, justamente por isso, não será aqui comentado artigo por artigo).

Observando aqueles dispositivos que mais repercussões pragmáticas consideramos gerar, citamos o seu art. 2º, inciso II (*ofício* é “menor unidade de atuação funcional individual no âmbito do MPU, com sede nas unidades” respectivas); o art. 25 (“Uma vez distribuídos os feitos aos *ofícios*, a estes permanecem vinculados, ainda que vago o *ofício*, ausente por qualquer motivo o seu titular ou suspensa a designação”) e o art. 26, estipulando as hipóteses em que será designado membro para atuação em substituição (*ofício* vago; *ofício* provido com designação suspensa e quando o titular de *ofício* provido estiver em gozo de férias, licenciado, afastado ou, por qualquer motivo, ausente por período superior a 3 dias úteis).

Os pressupostos jurídico-constitucionais que sustentam a criação dos *ofícios* e dos atos de designação para atuar em substituição nos direcionam os olhos para os princípios institucionais da indivisibilidade e da unidade do MP e para o princípio da continuidade da prestação do serviço público. Afinal, o Ministério Público, como órgão constitucional (dotado, aliás, de uma especial posição em termos jurídico-políticos⁽⁸⁾), presta um serviço público

(7) “O Procurador-Geral da República, como chefe do Ministério Público da União, fixará diretrizes para o cumprimento do disposto nesta Lei no prazo de 30 (trinta) dias contados de sua entrada em vigor, nos termos do inciso XIII do art. 26 da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993.” Por sua vez, esse dispositivo da LOMPU fixa as atribuições do PGR, na qualidade de chefe do MPU, dentre as quais: “XIII — exercer o poder regulamentar, no âmbito do Ministério Público da União, ressalvadas as competências estabelecidas nesta Lei Complementar para outros órgãos nela instituídos”.

(8) Em termos históricos, por ocasião da promulgação da CR/88, muito se discutiu sobre a natureza política de pretensão “4º poder” do MP. V. MAZZILI, Hugo Nigro. O ministério público

de inegável importância à sociedade: realiza a tutela de seus interesses jurídicos. E, como tal, a sua atuação também não pode sofrer solução de continuidade; aplicando-se ao *Parquet* aquele princípio de natureza jus administrativa, obviamente, com as especificidades inerentes ao fato de não se tratar de operações meramente materiais da Administração Pública⁽⁹⁾ e ao regime jurídico próprio a que submetem os respectivos membros desse “poder”⁽¹⁰⁾.

Com efeito, a continuidade da atuação ministerial, inclusivamente de modo institucionalmente concatenado, tem mesmo estreita conexão com o princípio da indivisibilidade, cujo conteúdo axiológico invoca a identificação (pelo público externo, pelo jurisdicionado, pelo investigado etc.) da instituição como um todo com cada membro em particular; e, nessa medida, a possibilidade de que eles se façam substituir uns pelos outros, no curso de processos e procedimentos, sem quaisquer prejuízos processuais *a priori*⁽¹¹⁾. Como bem resume José Adércio Leite Sampaio, “quando atua um integrante da instituição é a instituição inteira que se manifesta”⁽¹²⁾.

Aquelas normas — recordemos: os princípios institucionais da indivisibilidade e da unidade do MP e o princípio jus administrativo da continuidade

e constituinte. *Justitia Revista do Ministério Público do Estado de São Paulo*, v. 137, p. 57, que apresentou “estudo preparatório para um projeto de Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte”. V. SAMPAIO, José Adércio Leite. Art. 127. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (orgs.). *Comentários à constituição do Brasil*. Coimbra: Almedina; São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1519 – 1524.

(9) V. Sobre o conceito de “operações materiais”, V. AMADO, Carla. *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*. Coimbra: Coimbra, 1999.

(10) Não se pode evidentemente negar a natureza *sui generis* (considerados os parâmetros pré-constitucionais) do regime jurídico funcional a que estão submetidos os membros do MP. A Emenda n. 45/2004 emparelhou esse regime ao dos membros do judiciário, na medida em que vedou, absolutamente, a participação em atividade político-partidária (o que até então era permitido, mediante o prévio transcurso da “desincompatibilização” de membros com pretensões políticas).

(11) MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao ministério público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 71.

(12) CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (orgs.). *Comentários à constituição do Brasil*. Coimbra: Almedina; São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1520. E acrescenta: “O Ministério Público é informado pelos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. Qual o significado de cada um deles? A convergência da divisão de trabalho e federalismo tem levado a confusões. O MP deve ser considerado uno não porque tenha um só chefe dentro de cada um dos seus ramos ou espécies federativas, como se encontra caracterizado na literatura maioritária, mas porque compõe um só corpo institucional orientado para o interesse público e bem comum, da nação *pro populo* e não do Estado *pro domo sua* (DINAMARCO). Daí decorre a sua indivisibilidade ou substituição de seus membros uns pelos outros”.

da prestação do serviço público —, de conteúdo basicamente mandamental, por sua vez, orientam-se para o estabelecimento de uma atuação unificada e objetiva do MPU; ou seja, considerando-se a sua característica de “instituição (una e) permanente”. Nesse sentido, ao instituir a Lei n. 13.024/2014 a atuação ministerial por meio de *ofícios*, pretendeu-se assentar (e a conduzir), em nossa ótica, uma maior objetivação dessa atuação (na medida em que há uma “despersonalização” daqueles, não se confundindo com a pessoa do membro que neles eventual ou permanentemente oficiam⁽¹³⁾). Daí porque, para nós, os procedimentos (judiciais e extrajudiciais que integram o seu acervo) vinculam-se doravante aos *ofícios*; mas, não, aos membros que, na qualidade de MP, *indivisivelmente*, exercerão as suas atividades.

Entretanto, essa recente objetivação, por sua vez, contrasta (ou pretensamente conflitual) com os outros princípios institucionais do MP, os quais apontam no sentido de sua “atuação subjetivada”: os princípios da independência funcional e do *promotor natural* (corroborados e também instrumentalizados pela consagração constitucional de um conjunto de garantias e vedações análogas àquelas dos membros do Poder Judiciário). Afinal, o sistema constitucional não só repulsa a figura do acusador de exceção⁽¹⁴⁾, como também solidifica profundamente a concepção de autonomia

(13) Essa despersonalização é também efeito do princípio jus administrativo da “despersonalização dos atos administrativos”. V. GOMES, Ana Cláudia Nascimento. Art. 37, § 6º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (orgs.). *Comentários à constituição do Brasil*. Coimbra: Almedina; São Paulo: Saraiva, 2013. p. 916. Com aplicação prática desse princípio: V. STJ. AgRg 455.093/RJ, Relator Min. José Delgado (DJU 17.10.2002).

(14) Nesse sentido, é a jurisprudência do STF: *HABEAS CORPUS — MINISTÉRIO PÚBLICO — SUA DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL — PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS — A QUESTÃO DO PROMOTOR NATURAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 — ALEGADO EXCESSO NO EXERCÍCIO DO PODER DE DENUNCIAR — INOCORRÊNCIA — CONSTRANGIMENTO INJUSTO NÃO CARACTERIZADO — PEDIDO INDEFERIDO*. O postulado do Promotor Natural, que se revela imaneente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontestável (STF, HC 67759/RJ, Relator Min. Celso de Mello, Órgão Julgador: Pleno, DJ 1º.7.1993).

e de liberdade que este tem de possuir no exercício daquela posição judicial⁽¹⁵⁾.

Tais princípios, mormente pela sua novidade constitucional no contexto de um *Parquet* independente do Executivo, acabaram por receber da doutrina e da jurisprudência pós-1988 uma especial guarida⁽¹⁶⁾, o que, para nós, a despeito de sua inegável importância como afirmatória desse novo MP, reforçou um movimento de descentralização (ou, quiçá, até de desarticulação interna) no âmbito do *Parquet*⁽¹⁷⁾; tendência esta que pode ser hodiernamente realinhada (ou melhor, compreendida de modo institucionalmente mais comprometido), em face, evidentemente, da atual autonomia política da instituição.

Ora, na medida em que a independência funcional é traduzida não apenas como instrumento da liberdade política e jurídica do membro frente a interferências e a sujeições que possam conduzir à sua parcialidade e à sua subordinação indiretas, externas ou internas; mas, principalmente, como garantia de que há, em cada atuação individual dos membros do

(15) Há, aliás, uma discussão jurídica sobre o efetivo assentamento constitucional do princípio do promotor natural. MARQUES NETO, Floreano de Azevedo. Entre a independência institucional e o neopatrimonialismo: a distorção da doutrina do “promotor natural”. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério público — reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 135, esp. 154. V. AFONSO, Orlando Viegas Martins. *Poder judicial — independência in dependência*. Coimbra: Almedina, 2004, com análise criteriosa de todas as características objetivas e subjetivas do Poder Judiciário (cujas considerações podem ser transpostas para o caso do Ministério Público brasileiro). Justamente por isso, afirma a doutrina: “Nesse sentido, a chefia do *Parquet* é sobretudo administrativa, de maneira que seus integrantes se acham vinculados somente aos deveres funcionais próprios segundo a consciência que desenvolvem a partir do complexo fático-normativo que os regula, não recebendo, por conseguinte, ordens de quem quer que seja, nem mesmo do Procurador-Geral”. V. SAMPAIO, José Adércio Leite. *Comentários...*, p. 1521. V. Sobre o conceito diverso de Hierarquia Administrativa, OTERO, Paulo. *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*. Coimbra: Coimbra, 1992. p. 27 e seg. Segundo esta obra, no MP Português, há independência externa deste para com o Governo, a despeito de, internamente, seus membros estruturarem hierarquicamente.

(16) V. MARQUES NETO, Floreano de Azevedo. *Entre a Independência...*, p. 135, esp. 143. Conforme esse autor, sobre a razão de “luta história” do princípio do promotor natural: “Sempre que a ela se reportam os defensores do princípio do promotor natural, alude-se ao combate travado nos anos 1970 e início dos 1980, no final do período autoritário, contra as ingerências governamentais efetivadas na atuação do *parquet*, por meio da figura do Procurador-Geral nomeado pelo Executivo”.

(17) Essa é, na verdade, a tônica do artigo de MARQUES NETO, Floreano de Azevedo. *Entre a Independência...*, p. 155, especialmente no tópico intitulado “A fragmentação da independência: o advento de um neopatrimonialismo de acesso impessoal”. De nossa parte, pensamos que muitas das críticas por ele apontadas, no sentido da existência de “ilhas desarticuladas” de membros dentro do MP pós-constitucional, são realmente procedentes.

Ministério Público, pleno e reservado domínio interpretativo e de decisão, desvinculada de preconcepções institucionais (mais ou menos) fixadas ou de outros membros, não se pode negar que se potencializa a possibilidade de difusão individual da instituição; a qual, em últimos termos, colocaria em paradoxo a própria existência desta enquanto tal⁽¹⁸⁾. Nas palavras de Floriano de Azevedo Marques Neto, *verbis*:

Como vimos, o princípio do promotor natural é uma construção da doutrina, que extrai tal princípio dos dispositivos constitucionais que desenham a instituição Ministério Público. Porém, esta *doutrina do promotor natural* tem se notabilizado por apontar para uma autonomia plena, absoluta, incontestável, dos promotores. [...] Aceita esta amplitude do princípio, teríamos que o Ministério Público passaria a ser um agregado de núcleos de competência, cada qual agindo a partir de sua consciência, sem se reportar a ninguém e, principalmente, sem se submeter aos processos de coordenação, supervisão e controle próprios a uma instituição. Ou seja, tal concepção leva a negação da ideia de instituição una e indivisível consagrada na constituição. Esse processo é sério e já tem sido objeto de crítica de destacados membros do próprio *parquet*.⁽¹⁹⁾

A contradição entre o princípio da independência funcional (e do promotor natural, com ele conexo) e os princípios da unidade e indivisibilidade é, portanto, mais ideal do que real. Em nossa ótica, jamais se poderia conceber o princípio da independência funcional desarticuladamente de seu contexto institucional; do pressuposto de que, subjaz naquela garantia (pelo membro) para o investigado, o acusado, o jurisdicionado, uma estrutura organizacional que tem uma determinada finalidade constitucional,

(18) Notamos, em geral, recentemente um movimento geral de revisão do conteúdo normativo da independência subjetiva (funcional). Isto é também válido para os membros do Poder Judiciário. Assim, por exemplo, atual CPC (Lei n. 13.105/2015), em que valorizou sobremaneira o princípio da igualdade e a segurança jurídica, limitando, ainda que indireta e objetivamente a “liberdade” (sempre motivada, sempre juridicamente racional) do juiz no ato de julgar (arts. 926 e 927 do CPC). V., por exemplo, a notícia veiculada no site do STJ: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Not%C3%ADcias/Not%C3%ADcias/Valoriza%C3%A7%C3%A3o-de-precedentes-jurisprudenciais-%C3%A9-destaque-do-novo-CPC-que-entra-em-vigor-hoje-%2818%29>. Acesso em: 16 ago. 2016. Ainda DONIZETTI, Elpídio. *A força dos precedentes no novo código de processo civil*. Disponível em: <<http://elpidiodonizetti.jusbrasil.com.br/artigos/155178268/a-forca-dosprecedentes-do-novo-codigo-de-processo-civil?print=true>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

(19) MARQUES NETO, Floreano de Azevedo. *Entre a Independência...*, p. 156. V., diversamente, SAMPAIO, José Adércio Leite. *Comentários...*, p. 1.522: “A intersubjetividade tem compromisso com a instituição e com a cidadania, segundo as pautas do discurso constitucional”.

a qual não pode ser desempenhada de modo satisfatório contando com a sorte da atuação fragmentária de seus membros. Afinal, a independência funcional tem caráter instrumental e não se justificaria por si só. Para nós, foi justamente com o propósito de costurar concretamente a harmonização dos princípios institucionais do MPU que se institucionalizou os *ofícios*. Tal fato já nos dá conta preliminar do impacto relevante da nova legislação para o MPU.

Com efeito, podemos efetivamente asseverar que a Lei n. 13.024/2014 e o Ato-Conjunto n. 1/2014 pretendeu, de alguma forma, *mediatizar* a atuação dos membros do MPU por meio dos respectivos *ofícios*, “menores unidades de atuação funcional individual”; repita-se. A despeito dos atos privativos serem da responsabilidade exclusiva e indelegável dos membros⁽²⁰⁾, indispensáveis à condução desses *ofícios*, intermedeiam estes agora entre aqueles e o jurisdicionado (ou o investigado, o acusado), constantemente. Trata-se de figura análoga, no âmbito do Poder Judiciário, às varas.

Daí porque, justamente, o art. 25 do Ato-Conjunto n. 1/2014 agora estabelecer que “uma vez distribuídos os feitos aos *ofícios*, a estes permanecem vinculados”, mesmo a despeito da inatividade (permanente ou temporária) de seu membro titular. Nessas situações, a fim de evitar situações de *acefalismo de ofício*, as quais pudessem comprometer a regularidade das atividades ministeriais, é que se institucionalizou a figura da “atuação em substituição”.

Dessa forma, a “máquina administrativa do MPU, de tutela do interesse público”, permanece plenamente em atividades finalísticas, mesmo quando da ausência dos correlativos membros titulares, desde que superiores a 3 dias úteis. Foi, para nós, com base nessa concepção que o art. 27 do Ato determina atualmente: “O membro designado em substituição responde pelos feitos e procedimentos, judiciais e extrajudiciais, distribuídos ao *ofício* no período da substituição, bem como pelas audiências ou sessões respectivas”, sendo-lhe “vedado restituir os feitos recebidos durante aquele período sem a devida manifestação, a qual deverá ser feita ainda que após o termo final da designação”.

(20) Aliás, terá grande importância pragmática no novo contexto normativo do MPU ter instrumentos de controle/estatística/apuração da atuação do membro diverso daqueles da atividade da atuação do *Ofício* (por exemplo, por meio de mecanismos próprios a serem veiculados no sistema do MPT). Afinal, a responsabilidade disciplinar é funcional, própria do membro de poder ou do servidor público, intransferível e indelegável; porém, os feitos vinculam-se aos *ofícios*, sendo aqui irrelevante, em princípio, se a condução deu-se pelo membro titular ou pelo substituto designado.

Os feitos corretamente distribuídos e vinculados a determinado ofício constituem, portanto, o seu acervo (coletivo processual) e, nessa condição, pretendem situarem-se de forma permanente (em princípio). Apenas em “situações excepcionais, quando não se mostrar aconselhável ou viável a designação de membro em substituição, cumulativa ou não, o Procurador-Geral de cada ramo poderá, justificadamente, determinar a redistribuição dos feitos vinculados ao ofício, cujo titular estiver afastado, para dois ou mais ofícios providos na unidade” (art. 57 do Ato-Conjunto n. 1/2014).

Há, destarte, nesse novo contexto normativo do MPU, uma lógica inovadora para atuação de seus membros; e, para nós, ademais, uma lógica que tem peculiar potencialidade para nela serem testadas e dela se emergirem respostas concretas à mencionada convivência *teoricamente* conflituosa dos princípios institucionais do MP: entre o fiel da unidade e indivisibilidade, por um lado, e o da independência funcional, de outro.

Registre-se que, se essa forma de atuação (ainda que não por *ofícios*) já era conhecida dos Ministérios Públicos Estaduais (pelo menos em relação à “substituição” ou “exercício cumulativo de atribuições”, tanto assim que tais figuras foram expressamente mencionadas no art. 4º, inciso I, da Resolução n. 9/2006 do CNMP), até então estava completamente desconhecida da prática dos quatro ramos do MPU.

Vejam, pois, algumas das controvérsias e implicações pragmáticas decorrentes da positivação da Lei n. 13.024/2014 (e, especialmente, do Ato-Conjunto n. 1/2014 que a densifica na normatização dos *ofícios*), especialmente no âmbito do Ministério Público do Trabalho; questões e implicações estas que, mais ou menos intensamente, estão a merecer análise e resposta, quer por parte de seus órgãos superiores (do CSMPT, de forma normativa; e da Câmara de Coordenação e Revisão, de forma concreta, em consultas e conflitos a ela submetidos); quer por parte do seu Colégio de Procuradores. São essas questões jurídicas, aliás, que nos motivaram a tornar pública a nossa atual hesitação.

3. AS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS OFÍCIOS NO ÂMBITO DO MPT

Não há dúvidas de que as novas normas decorrentes da Lei n. 13.024/2014 e, designadamente, do Ato-Conjunto n. 1/2014, devem ser devidamente absorvidas por cada um dos ramos do MPU. Essa absorção impescinde, destarte, inicialmente, da assunção, por cada um de seus membros, de um papel questionador, averiguando aprioristicamente acerca

da conformidade legal dos atos internos de seu respectivo ramo (resoluções, em especial, mas não ficam excluídas as portarias) em face daqueles novos diplomas do MPU. E, assim, de forma peculiarmente densa no silêncio do respectivo Conselho Superior, já que uma determinada opção interpretativa e normativa não foi ainda expressamente afirmada. Consideramos ser essa a atual situação que devem avocar os membros do MPT, contribuindo inclusivamente para que as respostas à “atuação objetivada” implementada em face da instituição dos *ofícios* sejam elaboradas sem atingir o conteúdo essencial do princípio da independência funcional⁽²¹⁾.

De forma, então, um pouco desconcertante e, especialmente para a produção do presente artigo, amarramos a máscara de *Promotor Fidei*, a fim de que possamos intencionalmente visualizar com suspeita a permanência de algumas normas internas do MPT, anteriores à Lei n. 13.024/2014, colocando em debate público algumas questões que nos chegaram de forma prática.

Passemos, pois, ao levantamento e enfrentamento dessas questões.

A) A Fixação e a Regulamentação dos Ofícios e a Situação Transitória de Ofícios “zerados” de Acervos — Direito Intertemporal Implícito⁽²²⁾

Segundo a previsão do art. 70 do Ato-Conjunto n. 1/2014, “Até que se ultime a organização das unidades e o estabelecimento das atribuições na

(21) É que, em caso de colisão de princípios (ou de direitos), sabe-se que a solução passa necessariamente por salvaguardar o conteúdo (ou núcleo) essencial de ambos e pela aplicação concreta do princípio da proporcionalidade. Por todos, ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Almedina, p. 310.

(22) Cf. SALGADO, Gisele Mascarelli. *Direito intertemporal e os dogmas jurídicos: uma análise pela filosofia do direito*. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5571/Direito-intertemporal-e-os-dogmasjuridicos-uma-analise-pela-Filosofia-do-Direito>>. Acesso em: 16 ago. 2016: “O Direito Intertemporal também é chamado de Direito Transitório, pois é o direito que tem vigência no lapso temporal de uma lei anterior e outra posterior. Assim não é apenas um direito com data certa de nascimento e morte, mas um direito que promove a ligação entre os lapsos temporais das vigências de outras leis, permitindo a passagem de uma à outra”. Cf. NUNES, Elpídio Donizetti. *As principais regras de direito intertemporal a serem observadas quando da entrada em vigor do CPC/2015*. Disponível em: <<http://portalied.jusbrasil.com.br/artigos/265460063/as-principais-regras-dedireito-intertemporal-a-serem-observadas-quando-da-entrada-em-vigor-do-cpc-2015>>. Acesso em: 17 ago. 2015: “a mudança de um sistema para outro não se dá de forma abrupta, pois não é desejável a quebra total de uma regra que até então vinha regulando determinadas situações”.

forma deste regulamento, aplicam-se as normas internas que atualmente regem a matéria dentro de cada ramo do Ministério Público da União, *desde que não conflitem com este regulamento*” (grifo nosso). É que, para tanto, estabeleceu esse ato o prazo de 180 dias aos Conselhos Superiores de cada ramo para o desempenho de sua função normativa interna, o que tem grande relevância considerando, mormente a fixação de “regras e procedimentos relativos à distribuição de feitos nas unidades” (art. 69⁽²³⁾).

Entretanto, esse mesmo ato normativo determinou ainda que “incumbe ao Procurador-Geral de cada ramo distribuir os ofícios entre as unidades” (art. 6º); que, a partir de sua entrada em vigor, consideram-se distribuídos às unidades os ofícios (conforme os cargos da carreira do MPU, art. 67⁽²⁴⁾); e que “o Ato-Conjunto entra em vigor na data de sua publicação, vedada a aplicação de efeitos retroativos” (art. 73).

Sendo assim, afigura-nos importante averiguar desde quando, exatamente, adquiriu obrigatória aplicabilidade e eficácia as disposições daquele regulamento, especialmente as respeitante aos *ofícios*, no âmbito do MPT⁽²⁵⁾.

Evidentemente, que a fixação da data do *dies a quo* para a incidência e observância daquele ato normativo geral (qual seja, recordemos, o

(23) “Art. 69. O Conselho Superior de cada ramo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, disporá sobre: I — os critérios para organização das unidades, fixação das atribuições de seus ofícios e sua distribuição entre divisões, onde houver; II — regras e procedimentos de formação das listas de substituição locais, estaduais e nacionais e das respectivas propostas encaminhadas pelas unidades e, ainda, sobre o que dispõem os arts. 49, § 1º, e 50 deste regulamento; III — regras relativas ao exercício das atribuições no período a que se refere o art. 220, § 2º, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993; IV — procedimentos de impugnação das listas de substituições; V — regras e procedimentos relativos à distribuição de feitos nas unidades; VI — regras e procedimentos relativos ao funcionamento dos colégios das unidades;”.

(24) “Art. 67. Com a entrada em vigor deste regulamento, consideram-se distribuídos às unidades os ofícios: I — de Subprocurador-Geral da República, Subprocurador-Geral do Trabalho, Subprocurador-Geral de Justiça Militar e Procurador de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em número equivalente ao de cargos da respectiva classe; II — de Procurador Regional da República, Procurador Regional do Trabalho, Procurador de Justiça Militar e Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em número equivalente ao de cargos da respectiva classe; III — de Procurador da República, Procurador do Trabalho e Promotor de Justiça Militar, em número equivalente, por unidade, ao número máximo de cargos que ali já tiveram lotação efetiva. § 1º O Procurador-Geral de cada ramo, observados os critérios deste artigo, fixará, no prazo de 30 (trinta) dias contados da entrada em vigor deste regulamento, os quadros efetivos de ofícios das unidades”.

(25) Sobre a diversidade dos institutos da validade, vigência e eficácia das normas jurídicas, V. COUTO, Reinaldo. Considerações sobre a validade, vigência e eficácia das normas jurídicas. *Revista CEJ*, Brasília, ano XVIII, n. 64, p. 7-12, set. 2014.

Ato-Conjunto n. 1/2014) tem grande importância pragmática, mormente em função, via de regra, da maior concentração que as novas normas acarretaram na distribuição da organização de trabalho pelos órgãos superiores de cada um dos ramos do MPU e pela vinculação dos feitos aos ofícios, *a priori*, a partir de tal termo (art. 25).

Se por um lado o CSMPT ainda não editara a sua Resolução, em atendimento ao art. 69 do Ato-Conjunto n. 1/2014, havendo, destarte, uma “omissão normativa” relativamente aos aspectos que carecem de sua densificação; por outro, em 27.10.2014, o Procurador-Geral do Trabalho publicou a sua Portaria n. 673, de 24.10.2014⁽²⁶⁾, a qual distribuiu os ofícios em todas as unidades do MPT.

Dessa forma, conforme a nossa interpretação, *em princípio*, tem-se como *dies a quo* para a implementação da vinculação dos feitos (“acervos de procedimentos”) aos *ofícios* do MPT a data de 27.10.2014, na medida em que antes desse termo não se poderia sequer falar na existência de efetivos *ofícios* no âmbito do *Parquet* Laboral⁽²⁷⁾. Destarte, essa data é, para nós, aquela *paradigmática* em termos do início da vigência do art. 25 do Ato-Conjunto, pelo exercício da competência que lhe era pressuposta, constante do seu art. 6º.

De toda forma, mesmo assim esse marco temporal (27.10.2014) não atende a solução de todas as demandas, haja vista que alguns *ofícios* se encontravam (e podem ainda se encontrar) desvinculados de acervos naquela oportunidade (“*ofícios zerados*”). Normalmente, referem-se aos casos dos Procuradores-Chefes (no exercício de seu “mandato”), dos Coordenadores Administrativos (quando no exercício exclusivo dessa função de natureza administrativa⁽²⁸⁾) e dos Coordenadores de Coordenadorias Nacionais (quando também plenamente desonerados de suas funções institucionais); assim, como, eventualmente, outros membros que provisoriamente estejam no exercício exclusivo de atividades no interesse da instituição.

Ora, os procedimentos da área finalística (procedimentos investigatórios, procedimentos de acompanhamento de termo de ajustamento de conduta, processos judiciais, mediações, procedimentos promocionais, dentre outros), nos quais, por exemplo, aqueles citados membros haviam atuado até passarem a exercer funções administrativas (para os quais poderia ser

(26) Diário Oficial da União n. 207, Seção I, p. 72/79, de 27 de outubro de 2014 (essa Portaria foi pontualmente alterada nos últimos meses).

(27) V. Art. 13 dessa Portaria, aduzindo a sua entrada em vigor na data de sua publicação.

(28) Pensamos ser aqui os casos de Coordenadores de 1º e/ou 2º grau, Coordenadores de COI e/ou CODIN, conforme disposto nos regimentos internos das Regionais.

inclusivamente configurada uma pré-vinculação a título de *prevenção* ou de *promotor natural*), podem ter sido redistribuídos (quer a título precário e provisório; quer a título definitivo e permanente) a outros membros da unidade em data anterior, quando, então, sobreveio a edição a Portaria PGT n. 673/2014⁽²⁹⁾.

Quid juris? Esses feitos passaram a se vincular, doravante e definitivamente, aos ofícios agora criados? Se sim, como constituir acervo procedimental para os *ofícios* daqueles citados membros, após o término de suas atribuições exclusivamente administrativas, sem que se considerar a incidência de violação ao art. 25 do Ato-Conjunto? A formação de acervos *a posteriori* (isto é, após 28.10.2014), mediante a extração equitativa de procedimentos de outros *ofícios* dependerá, ou não de autorização do PGT, nos moldes do art. 57 do Ato Conjunto?

Para nós, a existência daquela marca temporal (27.10.2014) não pode realmente prescindir de regras de transitoriedade (ainda que implícitas⁽³⁰⁾), de efetivo Direito Intertemporal, a fim de colmatar situações que não estavam perfeitamente amoldadas naquela oportunidade. Sendo assim, se aplicabilidade do art. 25 do Ato-Conjunto estava na dependência da própria criação e distribuição dos *ofícios* pelo PGT; mas, também, na prévia verificação da existência de um respectivo acervo, cuja condução estivesse sob a responsabilidade de um membro titular (evidentemente, a situação da grande maioria dos membros do MPT, no exercício regular de suas atividades institucionais e em sua lotação própria); não é menos correto considerar que a aplicabilidade *integral e geral* daquele citado art. 25, para todos os *ofícios* do MPT, dependerá da constatação da situação de que, cada um deles, esteja dotado de um específico acervo procedimental. Para nós, nessa linha de raciocínio, até que se ultime essa condição (e, justamente, a *fim de se alcançar essa condição*), entendemos que será

(29) V. Art. 9º da Portaria, com seguinte redação: “Os Procuradores-Chefes deverão reorganizar e confirmar, no sistema MPT Digital, até 31 de outubro de 2014, o conjunto de ofícios existentes e sua alocação nas respectivas divisões e núcleos regionais, para fins do disposto nos arts. 17 e 22 do Ato Conjunto PGR/CASMPU n. 1/2014”. Contudo, é relevante ressaltar que os citados dispositivos fazem alusão à posterior regulamentação do Conselho Superior, mormente para fins de especialização ou não dos ofícios. Além disso, sabemos que somente recentemente implementou-se no MPT Digital *Módulo de Gestão dos Ofícios*, articulando as anteriores “bancas” com os números dos “ofícios”.

(30) Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 263, segundo o qual: “A aplicação das leis não se reconduz, de forma radical, a esquemas dicotômicos de estabilidade/novidade. Por outras palavras: entre a permanência indefinida da disciplina jurídica existente e a aplicação incondicionada da formação, existem soluções de compromisso plasmadas em normas ou disposições transitórias”.

cabível a constituição *a posteriori* de acervos procedimentais, mesmo após 27.10.2014, por meio de um encaminhamento equitativo e imparcial de feitos dos demais *ofícios* da correlativa unidade do MPT. Veja-se que não estamos aduzindo, evidentemente, de novos *ofícios*, criados em função de novos cargos de Procurador do Trabalho.

E também não estamos a tratar da situação especial do art. 57 do Ato Conjunto. De acordo com este dispositivo, “em situações excepcionais, quando não se mostrar aconselhável ou viável a designação de membro em substituição, cumulativa ou não, o Procurador-Geral de cada ramo poderá, justificadamente, determinar a *redistribuição dos feitos* vinculados ao ofício, cujo titular estiver afastado, para dois ou mais ofícios providos na unidade” (grifo nosso). Ora, a redistribuição de feitos mencionada nesse artigo pressupõe, para além da *transitoriedade da situação* e do afastamento do membro titular de suas atividades institucionais, a *própria preexistência de um acervo devidamente constituído*. Em nossa leitura, o objetivo do art. 57 do Ato-Conjunto destina-se a resolver situações de longos afastamentos do membro titular, os quais possam prejudicar uma boa e racional condução dos procedimentos por sucessivas substituições. Não se destina, pois, tal dispositivo do ato normativo a resolver a situação de *ofícios sem acervos*, seja na data de 27.10.2014 ou após.

Nessa linha de interpretação, se na data de 27.10.2014 alguns *ofícios* não detinham acervos, pela situação pessoal e institucional que tocava a cada um de seus respectivos membros titulares, a manutenção *a posteriori* dessa condição, mesmo depois de exaurida as atribuições administrativas que a justificavam, seria conclusão totalmente irrazoável, por ser desproporcional e claramente violadora do princípio da igualdade na distribuição da carga de trabalho. Não suficiente, a solução “mediana” de que tais acervos procedimentais possam somente ser constituídos por feitos novos (a fim de não tocar nos acervos dos demais, já plenamente constituídos em 27.10.2014, em atenção ao art. 25 do Ato-Conjunto), também não nos afigura a solução mais adequada e proporcional (mormente se considerando a existência de muitas vinculações por conexão e pertinência temática em face de procedimentos antigos, nos termos da Resolução n. 86/2009; sobre as quais também mencionaremos a seguir); conduzindo a uma potencial situação de desigualdade e de distorção interna na divisão equânime da carga de trabalho.

Portanto, uma solução institucionalmente adequada e justa (principalmente aos olhos dos demais membros que em 27.10.2014 já se encontravam em situação apta à incidência do art. 25 do Ato-Conjunto) passa necessariamente pela *redistribuição* equitativa, imparcial, objetiva; mas, especialmente, *definitiva* dos feitos na unidade, mesmo depois daquela

data e quando do término do motivo que deu azo à suspensão das atividades institucionais dos membros envolvidos (normalmente o que se vai verificar com o seu pleno retorno às correlativas atividades institucionais).

Trata-se, assim, de *situação transitória*; na medida em que deixará de existir quando aferirmos uma relação de vinculação procedimental de todos os feitos da *unidade* respectiva do MPT com cada um de seus específicos *ofícios*; mesmo que de forma tardia e subsidiária. Alcançado este estágio, a partir de então, quando se falar em *redistribuição* de feitos para outro *ofício*, estaremos a mencionar normalmente a hipótese do art. 57 do Ato-Conjunto (isto é, provisoriamente), com autorização do PGT.

De qualquer modo, por mais que em nossa interpretação haja necessidade de se reconhecer a possibilidade de existência dessa situação transitória (*ofícios desvinculados de acervos de feitos em 27.10.2014*) — a qual carece de um especial tratamento jurídico —, ela não restou devidamente tratada pelo Ato-Conjunto. E, considerando também a ausência de regulamentação do CSMPT, entendemos que essa redistribuição tardia, complementar e de natureza definitiva pode ser decidida regionalmente, desde que baseadas nos critérios impessoais e objetivos do art. 22 daquele ato, até que sobrevenha posição normativa diversa daquele colegiado. A eventual autorização ou ratificação do PGT poderá, evidentemente, reforçar a legitimidade dessa *redistribuição*, tendo inclusive como supedâneo a disposição do art. 57 do Ato-Conjunto n. 1/2014 (o que nos afigura ser de todo prudente).

Finalmente, importa arrematar que ultrapassar a situação transitória de eventuais *ofícios desvinculados de acervos* não representa, para nós, violação ao princípio do promotor natural, considerando especialmente que o conteúdo dessa norma mandamental se destina a proteger o membro de designações arbitrárias e subjetivas para atuação em determinados feitos, o que não seria, definitivamente, o caso se o princípio da impessoalidade for estritamente observado⁽³¹⁾.

B) Compatibilização do Ato-Conjunto n. 1/2014 com a Resolução n. 86/2009 do CSMPT — Vinculação procedimental ao *Ofício versus* Vinculação procedimental por Conexão e Pertinência Temática

Antes do advento da criação e da instituição dos *ofícios* no âmbito do MPU, a distribuição de procedimentos, nos casos de afastamentos

(31) No texto, evidentemente, não abordamos a possível situação de membros em lotação provisória em unidades plenamente preenchidas de *Ofícios* vigentes e suas consequências.

de membros, era exclusivamente regulada pela Resolução n. 86/2009 do CSMPT⁽³²⁾. A citada Resolução determina, assim, que as Notícias de Fato, bem como os processos judiciais de atuação do *Parquet* na qualidade de *custos legis*, não sejam distribuídos durante o período de afastamento do membro, por qualquer motivo (art. 3º, § 4º, art. 8º, § 3º, art. 13, § 2º). Ainda, determina às Procuradorias Regionais e às Procuradorias do Trabalho em Municípios que estabeleçam listas ordenadas ou escalas entre os membros para a participação em audiências judiciais ou extrajudiciais, sessões e a adoção de medidas urgentes, nos casos de impedimento e afastamentos dos membros (arts. 11 e 16).

No tocante ao caso de afastamento superior a 90 (noventa) dias contínuos, a Resolução n. 86/2009 estabeleceu, no art. 3º, § 8º, que todos os procedimentos do acervo do membro afastado (até então comumente denominada de “banca”) devessem ser redistribuídos igualmente, devendo o membro receber, em seu retorno às atividades normais, o mesmo número de procedimentos então redistribuídos.

Depreendemos, portanto, que os procedimentos extrajudiciais, em regra, tinham suas conduções normalmente afetadas quando do afastamento do membro, os quais estavam vinculados, salvo no caso de medidas urgentes a serem tomadas (adotadas pelos outros membros em atividades na unidade).

Ora, esse panorama foi decisivamente alterado a partir da institucionalização dos *ofícios*, sendo assim aplicadas as previsões da Resolução n. 86/2009 do CSMPT apenas, subsidiariamente, nas hipóteses de não cabimento de designação de substituto quando o período de afastamento for inferior a 3 (três) dias úteis.

Porém, a maior afetação da incidência da Resolução n. 86/2009 do CSMPT em decorrência da instituição dos *ofícios* no MPT não se resume àquela mais estreitamente conectada com o princípio da continuidade do serviço público. Ela pretende atingir a própria vinculação dos procedimentos.

Isto porque, como é cediço, a Resolução n. 86/2009 (em complementação à Resolução n. 76/2008) do CSMPT estabeleceu, relativamente aos procedimentos do órgão agente, critérios de prevenção, “de maneira a se garantir a unidade e a eficácia na atuação do Ministério Público do Trabalho”.

(32) Essa Resolução deve ser articulada com o disciplinamento dado pela Resolução n. 69/2007 do CSMPT, sobre “a instauração e tramitação do inquérito civil, conforme art. 16 da Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público”.

Os critérios, objetivos, cingem-se à conexão (relacionada às hipóteses de apuração de identidade de feitos, considerados os temas e as partes investigadas envolvidas) e à pertinência temática (relacionadas às hipóteses de maior proximidade temática, considerando os grupos de temas e partes investigadas envolvidas). Se por um lado, reconheça-se, os critérios de conexão e pertinência temática podem viabilizar uma exordial e potencial pulverização da atuação do *Parquet* (haja vista que uma mesma denúncia pode dar azo a várias Notícias de Fato, a fim de respeitar as prevenções eventualmente existentes); por outro lado, não se pode olvidar que, ao fim e ao cabo, objetivam-se evitar atuações divergentes do MPT, as quais possam conduzir, para além de insegurança jurídica para o investigado, o próprio enfraquecimento da tutela jurídica (quando diversamente direcionada).

Vejamos, pois, como essa vinculação de procedimentos (fundamentada no critério da prevenção e, nessa medida, também no princípio do *promotor natural* — apesar de visar a proteção do princípio da unidade do MP) da Resolução n. 86/2009 pode se comportar em algumas situações específicas, já no quadro dos *ofícios* instituídos.

Por exemplo, citamos a hipótese de não homologação do arquivamento de procedimento de natureza investigatória (inquérito civil ou do procedimento preparatório) pela Câmara de Coordenação e Revisão e a previsão do art. 10, § 4º, II, c/c art. 11, da Resolução n. 69/2007 do CSMPT. É que, antes do contexto dos *ofícios*, pela sistemática da Resolução n. 69/2007, a não homologação de arquivamento pela CCR acarretava necessariamente na redistribuição (definitiva) do procedimento a outro membro (logo, para outra “banca” de feitos), em observância ao princípio institucional da independência funcional (com amparo no art. 9º, § 4º da Lei n. 7.347/85 c/c art. 10, § 4º, da Resolução n. 23/2007 do CNMP). Veja-se, aliás, que não há sequer previsão expressa de compensação em relação ao feito cujo arquivamento não foi chancelado pelo órgão revisional na Resolução n. 86/2009 do CSMPT, justamente em face, pensamos, da autonomia subjetiva inerente ao membro na avaliação das provas colhidas no curso da investigação.

Todavia, no quadro de *ofícios* do MPT, será que essa redistribuição afigura-se realmente como uma consequência necessária da não homologação da CCR? Ora, se essa redistribuição procedimental tem em vista acobertar o membro de conduzir uma investigação quando está convencido do contrário (o que também geraria prejuízos em sede, atuação neutra do *Parquet*), nos parece excessivo determiná-la *in continenti*, na medida em que a promoção de arquivamento não fora elaborada pelo membro titular (mas, sim, por membro em substituição de ofício) e, portanto, não há qualquer impedimento deste (enquanto externalização de um dado convencimento sobre as provas colhidas no inquérito).

Destarte, se o membro titular não se considerar funcionalmente impedido para atuar no feito (por outra razão), não há empecilho para que continue conduzindo a investigação; atribuindo-se *interpretação conforme a Lei n. 13.024/2014*, art. 11, da Resolução n. 69/2007 do CSMPT (a despeito de, literalmente, apontar a estrutura “órgão”). A CCR, aliás, recentemente externalizou entendimento semelhante em situação homóloga⁽³³⁾.

Mutatis mudandis, tais considerações podem ser igualmente válidas para os casos de declaração de suspeição ou impedimento para atuar em feito determinado por parte de membro em atuação de substituição de ofício. Assim, entendemos que o art. 4º da Resolução n. 86/2009 do CSMPT deve ser compreendido conforme o contexto dos *ofícios*, não implicando necessariamente a *redistribuição* do feito a outro quando a situação de parcialidade não recair em relação à pessoa do membro titular.

Seriam outras, absolutamente, as soluções acaso a promoção de arquivamento (ou a declaração de impedimento) tivesse sido elaborada pelo membro titular, disto decorrendo a *redistribuição* do procedimento para outro *ofício* (o Ato-Conjunto prevê a hipótese de compensação expressamente nas situações de impedimento subjetivo — art. 23).

Consideremos, então, agora esta hipótese; isto é, não homologação da CCR em promoção de arquivamento efetivada pelo membro titular. Que sorte terão, então, os procedimentos eventualmente pertinentes, nos termos da Resolução n. 86/2009, em relação àquele principal (revisado pelo órgão superior)⁽³⁴⁾? É cabível se falar em *redistribuição acessória* ao ofício que

(33) V. Processo n. NF 2096.2016.03.000/2, 240ª Sessão Ordinária, realizada em 28.6.2016. Ementa: “CONSULTA. ARQUIVAMENTO NÃO HOMOLOGADO. DESIGNAÇÃO DE OUTRO MEMBRO PARA CONTINUAR A INVESTIGAÇÃO. IMPEDIMENTO SUBJETIVO DO PROCURADOR SUBSTITUTO QUE ARQUIVOU O PROCEDIMENTO. POSSIBILIDADE DO TITULAR QUE NÃO ELABOROU O ARQUIVAMENTO PROSSEGUIR COM A INVESTIGAÇÃO”.

(34) A pergunta pode ser colocada também considerando os procedimentos conexos. Seria o caso, por exemplo, do membro titular declarar-se suspeito para atuar num determinado procedimento de acompanhamento de ajustamento de conduta (por exemplo, por proximidade pessoal com o causídico da compromissada), implicando a sua redistribuição para outro ofício, não se estendendo esse impedimento imprescindivelmente para todos os feitos a ele conexos (ex.: Notícias de Fato novas, por exemplo). Contudo, considerada a identidade que é pressuposta na conexão, a pergunta pode não surtir grande relevância, na medida em que a Resolução n. 86/2009 do CSMPT exclui a compensação nessas hipóteses (art. 3º, § 2º). De qualquer modo, jamais se deve olvidar que o critério da prevenção por conexão não exclui procedimentos inclusivamente arquivados (podendo ter um efeito em termos quantitativos de vinculação ainda maior do que as hipóteses de prevenção por pertinência temática). V. PGT/CCR: “EMENTA: CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. TEMÁRIO UNIFICADO DO MPT. RESOLUÇÃO CSMPT N. 76/2008. PREVENÇÃO VINCULADA A

receber, por distribuição, o procedimento não homologado, a fim de manter-se a unidade de atuação do *Parquet*, ainda que com compensação de feitos (eventualmente estabelecida internamente⁽³⁵⁾), na medida em que o art. 25 do Ato-Conjunto n. 1/2014 determina, agora, expressamente uma vinculação *permanente* dos feitos aos *ofícios* (“a estes *permanecem* vinculados”)?

Uma resposta positiva certamente estará justificada nos princípios que orientaram a formulação da Resolução n. 86/2009 no âmbito do MPT: unidade e eficácia de sua atuação. Esses fundamentos, portanto, evitam duplicidade (ou mesmo diversidade) de atuação investigatória, reforçando, externamente, a posição institucional do MP, como um todo. Uma resposta negativa, entretanto, impedirá uma desvinculação procedimental do *ofício*, a qual, *a priori*, não foi desejada pelo Ato-Conjunto n. 1/2014 (que, evidentemente, desconhece os critérios de prevenção daquela resolução do *Parquet* Laboral).

Este ato normativo conhece, entretanto, o critério da “especialização” (arts. 15, 16, 19, inciso III, 20 e 22), podendo não ser exatamente correto interpretar os critérios de unidade da Resolução n. 86/2009 do CSMPT como decorrentes da “especialização” (a qual pode se efetivar por “matéria, função, território ou outro critério relevante”; art. 16, *caput*, do Ato-Conjunto). Até porque, atualmente, no âmbito do MPT, temos unicamente *ofícios gerais*⁽³⁶⁾. Privilegiando-se, dessa forma, a norma superior, geral e posterior (Ato-Conjunto n. 1/2014) em detrimento da inferior, especial e anterior (Resolução n. 86/2009 do CSMPT), podemos ter então hipótese de exceção

FEITOS ARQUIVADOS SOMENTE SE APLICA EM CASOS DE CONEXÃO. RESOLUÇÃO CSMPT N. 86/2009. O art. 3º, inciso I, letra “a”, da Resolução n. 86/2009, somente admite distribuição por prevenção, em face de feitos arquivados, nos casos em que se verificar conexão, não havendo tal previsão para as hipóteses de pertinência ou aproximação temática. Não se aplica a prevenção no caso ora analisado”. (PGT/CCR/PP 10420/2012 — Relator Dr. Antônio Luiz Teixeira Mendes).

(35) Sabemos da existência de algumas portarias regionais editadas nesse sentido, para as situações de procedimentos conexos e pertinentes àquele no qual foi averbada declaração de impedimento ou de suspeição (não exatamente para procedimentos que retornam da CCR sem homologação). Para o próprio procedimento em que houve a averbação de impedimento, frise-se, o Ato-Conjunto n. 1/2014 é expresso no sentido da compensação (art. 23). O CNJ também tem decidido que deverá haver compensação da carga de trabalho nos casos de declarações de juizes de impedimento e suspeição. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82766-tjam-deve-adotar-criterio-decompensacao-de-processos-entre-as-varas>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

(36) Portaria PGT n. 673, de 24.10.2014. Antecipadamente, diante da divulgação da minuta do CSMPT sobre a regulamentação dos *ofícios*, sabemos que lá se assenta a especialização para aquelas Regionais consideradas de maior porte.

às prevenções decorrentes de vinculação por grupos ou áreas temáticas nas unidades do MPT. Qual, portanto, a solução institucionalmente mais adequada?

Em nossa análise, e considerando-se o estrito teor do art. 70 do Ato-Conjunto n. 1/2014, que dá guarida às normas antecedentes dos ramos do MPU “até que se ultime a organização e o estabelecimento das unidades e o estabelecimento das atribuições na forma deste regulamento”; e, ainda, por não se aferir nítida ofensa entre o art. 25 daquele ato e as redistribuições de feitos quando motivadas “áreas/grupos temáticos” (justamente por viabilizar o art. 16 a distribuição por prevenção por “matéria” — arts. 17 e 18), valoramos aqui o princípio da unidade institucional, *acreditando* que a resposta ao quesito possa ser positiva. Afinal, tal *redistribuição de feitos* estaria ainda motivada em norma jurídica de caráter não discriminatório e não causuístico (Resolução n. 86/2009 do CSMPT), de modo que não haveria, nesse sentido, literal ofensa ao princípio do promotor natural. Mas, é fato, não estamos plenamente seguros quanto a esse particular.

Isso porque, veja-se que o Ato-Conjunto n. 1/2014 é, sim, mais restritivo no que diz respeito à *redistribuição de feitos* (a qual, aliás, em nada se confunde com a redistribuição de *ofícios*; Subseção III, arts. 11 e ss.). Tanto assim que, para além de prever que “Nas unidades cujo quadro real contar com um único membro designado, as hipóteses de impedimento e suspeição não acarretarão redistribuição, designando-se membro para atuação específica” (art. 23, parágrafo único⁽³⁷⁾), a outra previsão de *redistribuição de feitos* do diploma (art. 57) carece de autorização fundamentada do Procurador-Geral do respectivo ramo (sem expressa menção quanto à delegabilidade desse ato).

Considerando-se, eventualmente, a superposição normativa da vinculação procedimental do art. 25 do Ato-Conjunto n. 1/2014 poderemos, então, verificar efetivas situações “obstativas” da configuração da prevenção pelos critérios da Resolução n. 86/2009 do CSMPT; ainda que de forma excepcional (afinal, não são regras as situações de não homologação da promoção de arquivamento pela CCR e de declaração de impedimento e de suspeição pelos membros titulares).

Por fim, evidentemente, que sempre será passível de questionamento perante a Câmara de Coordenação e Revisão, em conflitos de atribuição

(37) A causa dessa opção normativa deve situar-se na questão do deslocamento do feito para a “jurisdição” (atribuição) de outra unidade (isto é, ter que conduzir o feito para outra unidade do respectivo MP).

acaso suscitados, uma possível redistribuição de feitos nas condições analisadas⁽³⁸⁾.

C) Responsabilidade Disciplinar do Membro Substituto na Condução dos Feitos — Princípio da Razoabilidade — Princípio da instrumentalidade do procedimento *Versus* Princípio da Independência Funcional

Também outras importantes questões práticas se delinham em face desse novo contexto normativo do MPU pós-*ofícios*. Agora, em nossa análise, essas questões têm relação a articulação da garantia da independência funcional dos respectivos membros que oficiam no feito, designadamente entre a do membro substituto e do membro titular (ou dos sucessivos membros substitutos), já que o exercício dessa independência é levado a efeito no bojo de procedimentos que carecem de cumprir a sua finalidade jurídica e social: qual seja, servirem de instrumento para a efetivação da tutela do interesse público. Daí se poder afirmar, *mutatis mutandis*, na existência de um “princípio da instrumentalidade dos procedimentos do Ministério Público”⁽³⁹⁾, pois, via de regra, é por meio destes procedimentos que o *munus* constitucional do *Parquet* é desempenhado.

De início, importa expurgar a falsa ideia de que o membro substituto tem, em face do membro titular do *ofício*, de uma situação de *capitio diminutio* em termos de posição jurídica procedimental. Ambos são igualmente Ministério Público, ambos o “personificam”, na sua inteireza dessa instituição (reafirmação do princípio institucional da indivisibilidade).

Entretanto, consideramos, essa igual condição quanto à garantia funcional de independência na condução dos procedimentos entre membros

(38) Apesar de termos utilizado a ferramenta do MPT Digital (MPT Busca), não localizamos decisão específica da CCR que analisasse justamente os critérios da Resolução n. 86/2009 do CSMPPT diante do contexto de *ofícios* (e, especialmente, do art. 25 do Ato-Conjunto). Utilizamos as palavras “Resolução n. 86/2099” e “Ato-Conjunto”.

(39) V. DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001: “Não basta afirmar o caráter instrumental do processo sem praticá-lo, ou seja, sem extrair desse princípio fundamental e da sua afirmação os desdobramentos teóricos e práticos convenientes. Pretende-se que em torno do princípio da instrumentalidade do processo se estabeleça um novo método do pensamento do processualista e do profissional do foro. O que importa acima de tudo é colocar o processo no seu devido lugar, evitando os males do exagerado processualismo e ao mesmo tempo cuidar de predispor o processo e o seu uso de modo tal que os objetivos sejam convenientemente conciliados e realizados tanto quanto possível. O processo há de ser, nesse contexto, instrumento eficaz para o acesso à ordem jurídica justa”.

titulares e substitutos não significa uma igual vinculação procedimental, pelo menos aos olhos do Ato-Conjunto n. 1/2014. Especificamente quanto às responsabilidades procedimentais do membro substituto (para nós, o que realmente aqui se assenta é uma responsabilidade de ordem disciplinar), o art. 27 e parágrafos, estipulam: “O membro designado em substituição responde pelos feitos e procedimentos, judiciais e extrajudiciais, distribuídos ao ofício no período da designação, bem como pelas audiências e sessões respectivas”; sendo-lhe vedada “a restituição dos feitos recebidos durante aquele período sem a devida manifestação, a qual deverá ser feita ainda que após o término da substituição” (§ 1º). Ademais, “Quanto aos feitos recebidos no ofício anteriormente ao período de substituição, o membro designado está obrigado a adotar medidas urgentes e efetuar todas as manifestações necessárias para evitar preclusão de qualquer espécie ou perecimento de direito” (§ 2º).

O assentamento de tal regra não apenas se justifica no *dever funcional geral* dos membros do MPU para com o fiel e regular desempenho de suas atribuições, sob pena de infração disciplinar (arts. 239 e ss. da Lei Complementar n. 75/93); mas ainda pelo fato de que, normalmente, a atuação em substituição de *ofício* importa em situação de acumulação, gerando ao membro designado substituto direito ao pagamento da gratificação assentada na Lei n. 13.024/2014. A ideia que subjaz, portanto, o art. 27 do Ato-Conjunto n. 1/2014 sintetiza-se na assertiva de que “se o membro está recebendo a mais — do subsídio — por acumular *ofícios*, deve ser plenamente diligente e finalizar toda a carga de trabalho lhe direcionada na oportunidade”.

Para nós, temos dúvidas da bondade dessa noção, que reflexamente associa o membro do MP a um funcionário que ativa “por produção”, devendo ser interpretada com razoabilidade e prudência. Ora, é que a responsabilidade disciplinar do membro substituto não pode ser, em nossa ótica, de maior grau (ou mais onerosa) considerando-se os procedimentos em que oficia nessa qualidade do que naqueles em que oficia como o próprio titular. Acreditamos que a responsabilidade disciplinar dos membros do MP já é, pela sua própria concepção, complexa e visa compensar, reflexamente, a sua independência funcional. Tanto assim que, diversamente dos outros servidores públicos em geral, sujeitam-se duplamente às corregedorias internas e ao próprio Conselho Nacional do Ministério Público⁽⁴⁰⁾.

Assim, por exemplo, vejamos uma situação hipotética (porém, bastante comum no MPT), em que determinado *ofício* contenha 200 procedimentos

(40) Sobre tema análogo, V. a obra paradigmática de CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes irresponsáveis*. Porto Alegre: SAFE, 1989.

em seu acervo. Por alguma razão, o que também não é incomum na *praxis* do *Parquet* Laboral, desse coletivo, 60 (sessenta) deles sejam conclusos no período da substituição (de ordem, com pedidos de vista, com juntada de documentos ou laudos técnicos etc.) e, ainda outros 15 (quinze), já estivessem conclusos, aguardando medidas a serem adotadas (urgentes ou para se evitar alguma espécie de preclusão), quando do afastamento emergencial do membro titular para tratamento de saúde. Todavia, o período da substituição é módico, de 5 (cinco) dias, inviabilizando a *devida* (e *material*) manifestação em todos os feitos nesse curto lapso de tempo (o qual, evidentemente, não leva em conta a complexidade das questões versadas nos processos), sendo certo que não poderá o membro substituto olvidar dos seus feitos, na qualidade de titular. A razoabilidade carece de ser observada, fazendo com que se entenda ser exigível do membro substituto aquilo que é possível, em condições normais, de ser executado, apreciado e despachado; com toda a responsabilidade que é sempre pressuposta a um efetivo “membro de poder constitucional”.

A aplicação literal do art. 27 do Ato-Conjunto n. 1/2014 (na apuração da responsabilidade disciplinar do membro substituto, pela instância responsável) ainda pode acarretar dificuldades práticas, como são normalmente os casos de distribuição de processos para prática de ato judicial no último dia de substituição (por exemplo, um recurso de natureza extraordinária, com prazo extenso⁽⁴¹⁾); ou, ainda, de mediação com necessidade de designação de audiência com as partes (fator que pode ser ainda agravado se a substituição for, eventualmente, na modalidade remota; art. 52 do Ato-Conjunto n. 1/2014⁽⁴²⁾). Por isto também se afigura premente a normatização pelo CSMPT, porquanto esses questionamentos de ordem prática podem eventualmente tumultuar a evolução do feito

(41) A minuta da Resolução dos Ofícios em discussão no CSMPT propõe uma especificidade da responsabilidade pela prática de ato judicial: há uma responsabilidade “retroativa” do membro substituto pelo prazo de 5 dias do início do período de substituição e, igualmente, uma responsabilidade “retroativa” do membro titular, pelo prazo de 5 dias do término do período de substituição. Essa opção pode ser contrastada com a literal determinação do art. 27 do Ato-Conjunto n. 1/2014. V. art. 35, § 6º, da minuta, a qual dispõe: “distribuído feito para a prática de ato judicial com prazo próprio, nos cinco dias anteriores aos afastamentos legais do titular que geraram a substituição, caberá ao membro substituto o seu devido cumprimento”. Assim, o membro substituto seria responsável pelo cumprimento de ato judicial mesmo não estando ainda em substituição do ofício e, quiçá, desconhecendo essa condição (pois nem sempre é possível a designação de substituto com a antecedência de cinco dias, como são os casos de afastamentos imprevisíveis, por luto de parente ou doença).

(42) A minuta da Resolução dos Ofícios em discussão no CSMPT propõe no sentido de que somente há o exaurimento da substituição de ofício com a realização da audiência de mediação (art. 35, § 3º, da minuta).

(paralisando-se na dúvida quanto à concreta responsabilidade pela prática de determinado ato procedimental ou processual), atingindo indiretamente a sua instrumentalidade e celeridade.

Finalmente, é também em função da instrumentalidade do processo/procedimento que consideramos deva ser analisada a questão das sucessivas substituições num dado *ofício* (em decorrência, por exemplo, de um longo afastamento de seu membro titular). Se, como aduzimos inicialmente, a institucionalização dos *ofícios* ampara-se nos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público e no da continuidade do serviço público, de nossa parte, não se pode elevar a “bandeira da independência funcional” a ponto de prejudicar o objetivo do feito (seja o acolhimento e avaliação de provas no inquérito civil para apuração da veracidade ou não dos fatos denunciados; seja a tentativa de autocomposição na mediação; seja a intervenção institucional no curso de um processo na qualidade de *custos legis*; seja o ajuizamento e a atuação numa ação civil pública etc.): a tutela do interesse público de incumbência do Ministério Público.

Por isso, nos parece ser prudente solicitar ao PGT, fundamentadamente, a observância do art. 57 do Ato-Conjunto n. 1/2014 naqueles afastamentos de membros titulares que, *a priori*, verifiquem-se razoavelmente logos (a depender da causa do afastamento: licença gestante; capacitação etc.). Afinal, acredita-se ser mais adequada à condução do procedimento confiá-lo basicamente a um mesmo membro por um período duradouro do que sujeitá-lo a ser conduzido periódica e sucessivamente por membros diversos, fator que tem maior potencialidade de prejudicar uma precisa linha de condução no feito⁽⁴³⁾.

Assim, “conduções procedimentais circulares” e revogações sucessivas de despachos e determinações, ainda que com base em diversa interpretação jurídica entre os membros oficiantes (substituto/titular; substituto/substituto), a depender da sua constância e frequência, podem conduzir a consequência definitivamente não desejada: a própria deslegitimação social do Ministério Público. Conforme a visão crítica de Orlando Viegas Martins Afonso sobre as possíveis causas que podem conduzir à deslegitimação do *poder judicial*:

“Deslegitima-se quando, por defeito na formação, a magistratura tem si própria concepções meramente burocráticas ou concepções

(43) Aliás, essa opção pela incidência do art. 57 do Ato-Conjunto n. 1/2014, quando possível a sua aplicação, tem ainda o efeito orçamentário positivo, em função do não dispêndio pela Administração do MPU com o pagamento de sucessivas gratificações.

corporativas da sua independência, sem interiorizar a sua quota parte de responsabilidade nas imperfeições do sistema. E as deslegitimações no interior do sistema, entre magistrados judiciais e do Ministério Público, entre magistrados e funcionários, entre estes e advogados são bem mais perniciosas porque minam a sua coesão.”⁽⁴⁴⁾

Para nós, por isso, a atuação dos membros (sejam eles titulares ou substitutos) nos *ofícios* jamais pode perder de vista o contexto institucional de sua atuação e articulação (pois aqueles só existem, como próprio nome indica — *membros* —, como partes de um *todo*); bem como a finalidade jurídico-constitucional do feito (a sua instrumentalidade em prol da tutela do interesse público), não se deixando cair no pecado da malsinada “fragmentalização da independência”⁽⁴⁵⁾.

CONCLUSÃO

O presente artigo pretendeu abordar algumas consequências da institucionalização dos *ofícios* no âmbito do MPU e do MPT, em particular. Como aduzido, o impacto da criação e da normatização dessas estruturas intra-administrativas (as quais justificam a existência da gratificação pelo exercício cumulativo de *ofícios* da Lei n. 13.024/2014), designadamente decorrentes do Ato-Conjunto n. 1/2014, já se mostrou significativo nos praticamente dois anos de sua existência. Porém, ainda assim, as consequências desse novo contexto normativo de *ofícios* não foram perfeitamente apreendidas e questões práticas se enfileiram. A ausência de regulamentação especial no âmbito do MPT é fator que faz aumentar essa série de dúvidas e questionamentos pragmáticos.

A despeito da imediata importância *interna* do tema (isto é, para a própria organização do trabalho no âmbito do MPU-MPT), vimos que, a depender da forma mais “institucionalmente comprometida” ou mais “funcionalmente independentemente” que os membros exerçam as suas atribuições nos *ofícios*, externalizar-se-á aquela importância. Como antecipamos, somos partidários de uma posição “mais organicamente amiga”, por considerar que o contexto de Estado Democrático de Direito (e de MP politicamente independente) já em muito contribui para a autonomia subjetiva do membro no exercício responsável de suas atribuições jurídico-constitucionais.

(44) *Poder...*, p. 203.

(45) RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Entre independência...*, p. 155.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Orlando Viegas Martins. *Poder judicial — independência in dependência*. Coimbra: Almedina, 2004.

AMADO, Carla. *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*. Coimbra: Coimbra, 1999.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério público brasileiro — entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015.

COUTO, Reinaldo. Considerações sobre a validade, vigência e eficácia das normas jurídicas. *Revista CEJ*, Brasília, ano XVIII, n. 64, p. 7-12, set. 2014.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

DONIZETTI, Elpídio. *A força dos precedentes no novo código de processo civil*. Disponível em: <<http://elpidiodonizetti.jusbrasil.com.br/artigos/155178268/a-forca-dos-precedentes-do-novocodigo-de-processo-civil?print=true>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

GOMES, Ana Cláudia Nascimento. Art. 37, § 7º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (orgs.). *Comentários à constituição do Brasil*. Coimbra: Almedina; São Paulo: Saraiva, 2013.

MARQUES NETO, Floreano de Azevedo. Entre a independência institucional e o neopatrimonialismo: a distorção da doutrina do “promotor natural”. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério público — reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do ministério público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. O ministério público e constituinte. *Justitia Revista do Ministério Público do Estado de São Paulo*, v. 137, p. 57.

_____. *Introdução ao ministério público*. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *O acesso à justiça e o ministério público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

NUNES, Elpídio Donizetti. *As principais regras de direito intertemporal a serem observadas quando da entrada em vigor do CPC/2015*. Disponível em: <<http://portalied.jusbrasil.com.br/artigos/265460063/as-principais-regras-de-direitointertemporal-a-serem-observadas-quando-da-entrada-em-vigor-do-cpc-2015>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

OTERO, Paulo. *Conceito e fundamento da hierarquia administrativa*. Coimbra: Coimbra, 1992.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério público — reflexões sobre os princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

SALGADO, Gisele Mascarelli. *Direito intertemporal e os dogmas jurídicos: uma análise pela filosofia do direito*. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5571/Direitointertemporal-e-os-dogmas-juridicos-uma-analise-pela-Filosofia-do-Direito>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Art. 5º, XI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (orgs.). *Comentários à constituição do Brasil*. Coimbra: Almedina; São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Diecken Lemes. Os princípios da dependência hierárquica (MF espanhol) e independência funcional (MP brasileiro): reflexões à luz da evolução do Ministério Público e do constitucionalismo contemporâneo. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, ano 12, n. 41, p. 155 e ss., jul./dez. 2013.

2º LUGAR
CADEIAS PRODUTIVAS E A DEFESA DOS
DIREITOS HUMANOS DOS TRABALHADORES

CADEIAS PRODUTIVAS E A DEFESA DOS
DIREITOS HUMANOS DOS TRABALHADORES

CARLOS EDUARDO DE AZEVEDO LIMA⁽¹⁾

INTRODUÇÃO

O tema alusivo ao desrespeito aos Direitos Humanos tem se inserido na pauta de discussões da sociedade já há algum tempo, mormente após o período posterior à Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e todas as discussões que tem se seguido em relação à temática ao longo das últimas décadas, em alguns momentos com maior ou menor ênfase, mas sempre sendo objeto de debate no cenário internacional.

Interessante observar, contudo, que, nada obstante o trabalho faça parte do cotidiano das pessoas em todo o mundo, bem como levando em consideração ser já reconhecido que a dignidade constitui o próprio fundamento dos Direitos Humanos, nas discussões relativas a tão importante

(1) Procurador do Trabalho — 13ª Região.

temática não se costuma dar a ênfase que seria de se esperar ao ser humano considerado em sua condição de trabalhador, mormente no que tange ao imprescindível respeito da dignidade humana nas relações de trabalho.

De fato, é muito comum observarmos, na imprensa mundial e em discussões de cúpula envolvendo as relações internacionais, referências ao desrespeito aos Direitos Humanos de imigrantes, refugiados de guerra, vítimas de grandes catástrofes naturais, povos oprimidos por seus patrícios ou por governos e/ou outros grupos estrangeiros, entre outras questões não menos preocupantes e relevantes. Mas, apesar de se reconhecer tal relevância, não há, por outro lado, como se olvidar que o desrespeito à dignidade de trabalhadores não pode ser tratado como algo invisível, mormente por ocorrer cotidianamente, e no mundo inteiro, o que implica, indiscutivelmente, na necessidade de inúmeras medidas tanto protetivas quanto sancionadoras, repressoras e reparadoras.

O presente trabalho tem por escopo abordar justamente o tema dos Direitos Humanos dos trabalhadores, buscando demonstrar a realidade que se constata de graves afrontas a tais direitos no âmbito da seara trabalhista. Buscar-se-á demonstrar, também, os malefícios ocasionados por tais práticas, inclusive apresentando considerações mais detalhadas acerca da precarização das relações laborais verificada em cadeia ou em rede.

Discorrer-se-á, ademais, a respeito do papel do ordenamento jurídico trabalhista na defesa e na promoção dos Direitos Humanos dos trabalhadores, o qual tem extrema valia para a ampliação da efetividade das medidas a serem adotadas com o desiderato de garantir a dignidade das pessoas em suas relações laborais.

Desse modo, além de delinear o cenário hodiernamente constatado, de tantas afrontas aos direitos trabalhistas — inclusive com a apresentação e tramitação cada vez mais frequente de proposições legislativas de caráter nitidamente precarizante — buscaremos apresentar alternativas para otimizar a atuação no combate à precarização das relações de trabalho.

Neste sentido, abordaremos de forma mais detalhada a questão alusiva às cadeias produtivas, o que se insere no escopo de se buscar dar máxima eficácia às providências a serem adotadas com o intuito de dar concretude ao resguardo dos Direitos Humanos na seara trabalhista, mediante a responsabilização, justamente como decorrência do desrespeito aos referidos direitos, dos elos que integram tais cadeias de produção.

Ainda acerca do tema da responsabilização das cadeias produtivas, buscaremos contextualizar o estudo da matéria tratando, também, de algumas experiências constatadas ao longo dos últimos tempos em âmbito

global envolvendo a questão relativa às empresas em geral e às grandes corporações de maneira especial no que concerne à temática dos Direitos Humanos.

Espera-se, com esses apontamentos, contribuir de algum modo para que avancemos, cada vez mais, na utilização prática de ferramentas que impliquem numa maior efetividade da atuação voltada para a defesa da dignidade humana nas relações de trabalho.

1. O ORDENAMENTO JURÍDICO LABORAL E SEU IMPRESCINDÍVEL PAPEL NA DEFESA E NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA SEARA TRABALHISTA

A realidade hodierna tem se mostrado extremamente pródiga nos ataques aos direitos laborais e aos Direitos Humanos dos trabalhadores, conforme se tem constatado nas mais variadas searas.

Não são poucas as hipóteses de trabalhadores submetidos a condições análogas às de escravo, numa perversa rede de superexploração do labor humano absolutamente inadmissível em pleno século XXI e perante um mundo pretensamente civilizado. Não são menos vergonhosos os casos de crianças e adolescentes tendo suas respectivas forças de trabalho exploradas precocemente, fazendo com que se perpetue todo um círculo vicioso de falta de adequada formação e, por conseguinte, de falta de acesso a postos de trabalho com maior capacitação e remuneração mais adequada, perpetuando, em síntese, a miséria e a falta de oportunidades.

O mesmo se diga em relação à observância nada rara de condições de trabalho extremamente precárias, sem mínimo respeito à saúde e à segurança laborais, com meio ambientes de trabalho que levam ao adoecimento e a acidentes, muitas vezes fatais, o que inverte a lógica contida até em máximas populares segundo as quais o trabalho deve ser um “meio de vida”, não se concebendo transformar-se num meio de adoecer, acidentarse e até mesmo de morrer como consequência das atividades laborais.

Rotineiras, também, as constatações de fraudes trabalhistas as mais diversas, utilizadas como modo de reduzir artificial e ilicitamente os direitos dos trabalhadores e, assim, retirando-lhes até mesmo a possibilidade, no plano fático, de percepção daquilo que o ordenamento jurídico lhes assegura.

Tornando ainda mais preocupante essa realidade, são frequentes as constatações de pessoas sendo vítimas das mais diversas formas de discriminação nas relações laborais, seja por questão de gênero, de raça,

de orientação sexual ou mesmo ideológica, por serem deficientes físicas sem que lhes seja oportunizada colocação no mercado de trabalho, entre outras não menos reprováveis supostas “razões”.

Nesta mesma toada, são corriqueiros os atos antissindicais que se pratica como forma de inviabilizar a luta por conquista de direitos e de melhores condições de trabalho. Assim, também, as irregularidades em suas mais variadas formas, enfim, constatadas nos mais diversos segmentos econômicos e setores, inclusive no âmbito da administração pública, no setor portuário e aquaviário, entre inúmeros outros exemplos que poderiam ser aqui referidos.

Esta é a realidade, pois, ante a qual se depara o trabalhador hodiernamente, com cada vez mais graves e flagrantes afrontas aos seus direitos e, não raras vezes, a conquistas históricas. De fato, não tem sido outra a constatação cotidiana, inclusive envolvendo proposições legislativas de viés nítida e enfaticamente precarizante, as quais, sob a pretensa justificativa da redução de custos — seja a que custo for —, ignora direitos basilares já reconhecidos há décadas tanto no ordenamento pátrio quanto no âmbito internacional, os quais têm sido objeto de ameaças e afrontas cada vez mais frequentes.

Observa-se, portanto, ser grave e preocupante a situação verificada no que tange aos graves ataques que vêm sofrendo os direitos trabalhistas, o que se verifica tanto na prática cotidiana de desrespeito a princípios e normas basilares, como, por outro lado, numa ânsia legiferante voltada para a desconstrução de todo um arcabouço jurídico relacionado à defesa e à promoção dos direitos sociais.

Não há como se deixar de reconhecer, obviamente, que de pouco adianta ter direitos apenas sob o ponto de vista formal, sem que haja qualquer garantia de efetividade desses mesmos direitos, sem que eles tenham força para deixar as frias letras do papel e se materializar no mundo fático.

Isso é verdade, sem dúvida. Mas, também reconheçamos, chegar-se a um cenário em que até mesmo os direitos formais são suprimidos — e, ainda mais preocupante, mesmo antes de virem a ser efetivamente postos em prática de maneira adequada — ou, no mínimo, são alvos de ataques permanentes pelos atores que desempenham relevantes papéis na democracia representativa, torna tudo ainda mais grave.

Como destaca Hannah Arendt com propriedade, “a essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos”⁽²⁾. Na mesma linha, Bobbio também se posiciona no sentido de que a grande questão não seria saber

(2) ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

quais e quantos seriam esses direitos, nem tampouco discorrer sobre sua natureza e seu fundamento, mas, isto sim, qual seria o modo mais seguro para garanti-los, conferindo-se-lhes eficácia e efetividade, “para impedir que, apesar das declarações solenes, sejam continuamente violados”⁽³⁾.

Mas, ora, se ter direitos que não são dotados de concretude nem garantia de sua realização constitui inquestionável desrespeito ao imprescindível respeito a direitos universais como o são, via de regra, as normas que tratam de Direitos Humanos, ainda muito mais grave se mostra uma realidade em que até essa existência formal se busca fazer cessar.

Exatamente isso, contudo, o que se verifica a partir de discussões travadas de forma cada vez mais intensa no âmbito do Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, numa incessante busca por imposição de retrocessos sociais. Utilizam-se os seus defensores — cujo número tem crescido vertiginosa e assustadoramente — do discurso fácil, e nem de longe verdadeiro, de que a retirada de direitos e garantias trabalhistas representaria aumento de produtividade das empresas, como se precarizar fosse sinônimo de modernizar.

Terceirização sem limites, relativização do conceito do trabalho escravo, prevalência do negociado sobre o legislado, suspensão de eficácia de Normas Regulamentadoras referentes à saúde e à segurança do trabalho, tratamento dos empregados de microempresas e de empresas de pequeno porte como trabalhadores de segunda categoria, entre inúmeros outros exemplos que poderiam ser aqui referidos, integram essa mais que lamentável pauta precarizante.

Muitos são, enfim, os ataques aos Direitos Humanos dos trabalhadores, conforme já ressaltado alhures e se buscou demonstrar, ainda que apenas ilustrativamente, por meio desse breve relato de reiteradas tentativas de desconstrução dos direitos trabalhistas no próprio Parlamento, o que torna a situação ainda mais grave.

Mas, não olvidemos que, além da atuação voltada para a resistência ao retrocesso social, que ganha cada vez maior relevância nesse cenário aqui relatado, há de se dar continuidade, e de maneira enfática, ao trabalho voltado para a implementação dos direitos já reconhecidos, tanto nascidos ordinariamente no ordenamento jurídico pátrio quanto aqueles a ele incorporados a partir de instrumentos internacionais dos quais o Brasil

(3) BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

é signatário, a exemplo das Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Direito do Trabalho, assim como os direitos sociais em geral, têm um papel fundamental na defesa e na promoção dos Direitos Humanos dos trabalhadores, sendo imprescindível a sua utilização de maneira cada vez mais estratégica para garantir o respeito a condições dignas de trabalho.

Chama-se a atenção aqui, portanto, para o que se entende como a própria essência do Direito do Trabalho, consubstanciada, acima de tudo, na busca por efetiva garantia da dignidade dos trabalhadores. Este valor, destaque-se, constitui a base para que se possa avançar, a partir daí, na busca por novas conquistas, mas sempre levando em consideração que, sem o respeito a condições dignas de trabalho, medida alguma terá significado mais efetivo nesta seara.

Não olvidemos, aliás, todas as condições fáticas que levaram ao próprio surgimento do Direito do Trabalho, como bem aponta Carelli, ao lembrar das péssimas condições às quais se submetiam os trabalhadores num contexto de florescimento da atividade industrial, com aglomerações populacionais nas cidades sem condições adequadas e com o crescimento de movimentos de reivindicação dos operários, que não se conformavam com a situação à qual eram submetidos, dando azo ao surgimento e fortalecimento de sindicatos e de movimentos sociais em geral⁽⁴⁾.

No mesmo sentido também se posiciona Supiot, ao destacar o fato de a própria história do Direito do Trabalho ter acompanhado a revolução industrial, tendo exercido papel fundamental para reduzir, nas palavras do autor, “a carga mortífera e liberticida do maquinismo industrial”, de modo a contribuir para funcionar como um verdadeiro instrumento de “bem-estar” dos trabalhadores⁽⁵⁾.

A proteção dos trabalhadores, portanto, constitui não apenas a gênese, mas também o objetivo perseguido pelo Direito do Trabalho. Como bem aponta Axel Honneth, observa-se que existe um verdadeiro e profundo “abismo entre a realidade social e as expectativas utópicas relativas ao trabalho” e uma enorme “distância entre as relações reais de trabalho e as

(4) CARELLI, Rodrigo de Lacerda. *O mundo do trabalho e os direitos fundamentais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

(5) SUPIOT, Alain. *Homo juridicus — ensaio sobre a função antropológica do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

aspirações emancipatórias” concernentes a condições a serem ofertadas a partir do trabalho que ultrapasse a mera subsistência⁽⁶⁾.

Destaque-se, pois, conforme já ressaltado, que há de se garantir efetiva concretização dos direitos sociais — os quais, no caso do ordenamento jurídico pátrio, estão inseridos no título dos Direitos Fundamentais, vale repetir —, o que vai muito além da mera inserção de previsões nos textos legais.

Para melhor ilustrarmos essa dicotomia entre realidade e prescrições legais — até mesmo constitucionais, como no exemplo que será trazido à baila, a título ilustrativo, logo a seguir —, lembremo-nos do que estatui o inciso IV do art. 7º da Constituição Federal, quando aduz ser direito dos trabalhadores urbanos e rurais a percepção de salário mínimo “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”⁽⁷⁾. Como conseguir propiciar o atendimento a tantas necessidades com um salário mínimo de R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais)? Será que poderíamos pensar em algo mais distante da realidade? Em suma, o exemplo aqui apresentado não teve outro objetivo senão, conforme já apontado antes, demonstrar a distância muitas vezes verificada entre aquilo que prescreve o ordenamento jurídico formal e o que se constata, efetivamente, no mundo fático.

Não esqueçamos, contudo, que o fundamento para os Direitos Humanos é justamente a dignidade, o que também se aplica, por óbvio, quando se está a tratar da aplicação desses mesmos direitos às pessoas em sua condição de trabalhadoras. Ora, se o fundamento é a fonte de algo e serve até mesmo para justificar a importância, o valor e a necessidade daquilo a que se reporta — e, no caso dos Direitos Humanos, à sua própria essencialidade —, não podemos perder de vista que existirá, sempre, um valor a ser tomado por base para definir a natureza do ser humano, ainda que, reconheçamos, a noção do que vem a ser dignidade, em alguns aspectos pelo menos, possa sofrer alguma alteração com o decorrer do tempo e a depender do lugar de que se está a cuidar.

E a dignidade, bem como a imprescindibilidade de respeito a condições dignas para as pessoas, está intrínseca e umbilicalmente ligada à própria noção dos Direitos Humanos e da razão de existir desses direitos. Também

(6) HONNETH, Axel. Trabalho e reconhecimento. *Civitas Revista de Ciências Sociais*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 1, n. 1, 2008.

(7) BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art. 7º, inciso IV.

não é demais lembrar o fato de que é justamente o fundamento que dá consistência sólida ao Direito, sendo, pois, de grande relevância para sua sustentação e para que ele alcance seu fim máximo, que é, reiterar-se, a proteção da dignidade da pessoa humana.

Quanto ao conteúdo normativo que se pode extrair da dignidade, defende-se aqui que, tomando esse valor como base, como fundamento, e sempre tendo em conta a imprescindibilidade de se garantir condições dignas para a existência humana, somos levados a uma série de direitos que, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, encontram-se, inclusive, em sua maior parte, normatizados na própria Constituição.

De fato, quando o art. 1º da Constituição Federal destaca, de maneira enfática, a dignidade da pessoa humana como fundamento, ela o relaciona com o título seguinte, que trata dos direitos e garantias fundamentais, a exemplo da igualdade, a liberdade (de crença, de manifestação, política, de associação, entre outras), a proibição de submissão a tortura, o direito à intimidade, o combate ao racismo e outras odiosas formas de discriminação, os direitos sociais (como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, previdência social, proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, entre outros), os direitos políticos e vários outros positivados no ordenamento pátrio.

Os Direitos Humanos, portanto, estão vinculados diretamente à noção de dignidade. E, neste sentido, resta imprescindível, ao nosso ver, a adoção de uma espécie de “pauta mínima” a ser respeitada em relação aos Direitos dos Trabalhadores em todo e qualquer lugar, reconhecendo-se, pois, serem dotados tais direitos do caráter de universalidade.

Com este propósito, a OIT reconhece de maneira expressa, e pelo menos desde 1998 — quando, em sua 86ª Conferência Internacional do Trabalho, editou a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho —, que existe um “mínimo social que todos os Estados devem respeitar no processo de mundialização no âmbito do mandato da OIT”, o que a levou a declarar que todos os Estados-Membros, ainda que não houvessem ratificado as convenções ali mencionadas, “têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa-fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais”⁽⁸⁾ que são objeto das convenções que tratam de relevantíssimas questões como a liberdade sindical (Convenções

(8) Organização Internacional do Trabalho (OIT). Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998).

ns. 87 e 98), a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório (Convenções ns. 29 e 105), a abolição efetiva do trabalho infantil (Convenções ns. 138 e 182) e a eliminação da discriminação em matéria e emprego e ocupação (Convenções ns. 100 e 111).

Importante observar, pois, ser reconhecido pela própria OIT que, embora as questões abordadas por aquele organismo internacional sejam, todas elas, indiscutivelmente importantes, são, pela estabelecida hierarquia entre os instrumentos normativos internacionais lá firmados, aquelas convenções supramencionadas tidas como ainda mais importantes — e, portanto, hierarquicamente superiores — que as demais.

Nada obstante essas considerações, e independentemente da inquestionável relevância das matérias e, também, das convenções relacionadas pela OIT como integrantes desse “núcleo mínimo social”, há de se destacar o que bem aponta José Cláudio Monteiro de Brito Filho⁽⁹⁾ no sentido de que esse rol não seria, por si só, suficiente, dada a necessidade de outras questões serem, também, inseridas, a exemplo da proteção ao meio ambiente do trabalho seguro e adequado, haja vista de pouco adiantar se garantir trabalho e emprego se tal “garantia” se der num ambiente laboral insalubre e/ou perigoso, gerador de doenças relacionadas ao trabalho e de acidentes laborais, causando lesões e sequelas irreversíveis aos trabalhadores e, em muitos casos, até mesmo ocorrências fatais.

Por tais razões, reputa-se também relevante ampliar um pouco o “núcleo mínimo” ao qual se reporta a OIT, para inserir, além das 04 imprescindíveis questões já apontadas (a liberdade do trabalho, a proibição do trabalho da criança e a regulação do trabalho do adolescente quando possível, a igualdade nas relações de trabalho, e a liberdade sindical), também o próprio direito ao trabalho, com remuneração e condições justas, aí incluídas a preservação da saúde e da segurança dos trabalhadores e, também, a proteção contra os riscos sociais, tais como o desemprego, entre outros. Na nossa ótica, portanto, seria relevante a inserção, pelo menos, da Convenção n. 155 (Segurança e Saúde dos Trabalhadores) e da Convenção n. 102 (Normas Mínimas da Seguridade Social) da OIT neste rol mínimo já referido.

A propósito da temática dos riscos sociais, aliás, e tendo em vista o cenário de crise econômica que tem assolado o mundo laboral ao longo dos últimos anos, com ênfase inclusive nos países rotulados de “desenvolvidos economicamente”, importante observar que, até mesmo antes de tratar

(9) BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2013.

das condições de trabalho, há de se garantir a existência do próprio trabalho, daí nascendo a relevância da proteção contra tais riscos (por mais que isso se apresente como uma tarefa de enorme dificuldade, para dizer o mínimo, no plano fático, reconheça-se).

Verifica-se, assim, que se há de levar em consideração, sempre, que a dignidade da pessoa humana constitui o fundamento absoluto dos Direitos Humanos e essa premissa deve estar sempre presente quando tratamos da temática.

Por essa razão, sempre que nos deparamos com a necessidade de interpretação e aplicação das normas jurídicas, não olvidemos a máxima eficácia que se deve dar à proteção da dignidade da pessoa humana, o que ocorre também, por óbvio, no que diz respeito ao trato dos direitos sociais em geral e aos direitos trabalhistas em particular.

Exatamente por isto que se reputa muito relevante a intensificação da adoção de providências amplas com o escopo de maximizar a eficácia da defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores. Para tanto, entende-se que, ao lado de diversas outras exitosas medidas (tais como, por exemplo, a expropriação das propriedades urbanas e rurais em que se constatar trabalho em condições degradantes), ganha enorme relevância a responsabilização dos elos que integram as cadeias produtivas.

2. CADEIAS PRODUTIVAS: MONITORAMENTO E RESPONSABILIZAÇÃO DECORRENTE DO DESRESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS NA SEARA TRABALHISTA

Conforme aponta Supiot⁽¹⁰⁾, uma reviravolta passou a se intensificar no Direito do Trabalho por volta da década de 1970 do século passado, observada a partir de um processo de fragmentação do polo patronal, fazendo crescer enormemente, inclusive, as dificuldades para identificação da figura do empregador. Isso, destaque-se, estava inserido num contexto de subcontratações em cadeia, grupos econômicos e unidades espalhadas por diversos lugares, no mundo inteiro, o que levaria a um problema central do Direito do Trabalho como um todo, tendo em vista, segundo o mesmo autor, “a generalização do modelo da empresa em redes e com a massa de dificuldades jurídicas que ele levanta”.

(10) SUPIOT, Alain. Homo juridicus — ensaio sobre a função antropológica do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

O referido jurista francês, nessa mesma obra já referida, destaca aquilo que chamou de fantasia acalentada por certos dirigentes de grandes corporações no que tange a “uma empresa industrial sem fábricas, em que a propriedade intelectual de signos (marcas, padrões, patentes etc.) dispensaria da amolação de ter de fabricar coisas e de empregar homens”⁽¹¹⁾.

No mesmo sentido, e já em outra obra, é também Supiot quem ressalta que a época moderna se caracteriza por uma substituição do reino da lei por uma governança pelos números, de modo que no curso do período contemporâneo, por ele entendido como ultraliberal, a lei é substituída pela égide do cálculo, sendo que, ao invés de dar as ordens diretamente de cima para baixo, tratam as empresas dos objetivos estatísticos a serem alcançados, aos quais se deve ajustar os resultados e o trabalho de todos os integrantes da cadeia produtiva⁽¹²⁾.

Refletindo acerca dessas questões, observa-se que, de fato, tem-se constatado de maneira cada vez mais enfática ao longo das últimas décadas o desmembramento das plantas industriais, o que se intensifica cada vez mais no mundo que se rotulou de globalizado. São conhecidos os exemplos de empresas multinacionais renomadas do segmento de produtos esportivos, assim como conhecidas companhias da área de tecnologia e tantas outras em que se verifica a transferência de sua produção para países ditos periféricos como forma de baratear os custos com mão de obra, passando-se a produzir em locais em que não há regulamentação mais efetiva das questões laborais, inclusive com utilização de trabalho infantil e de trabalho em condições análogas às de escravo.

Em exemplos como aqueles concernentes à utilização de estrangeiros para prestar seus serviços em condições absolutamente degradantes, como se tem constatado com assustadora frequência ao longo dos últimos anos no setor de confecções na região metropolitana de São Paulo, vale-se o beneficiário final desta cadeia produtiva de subcontratações ilimitadas como forma de tentar se eximir de qualquer responsabilidade.

Utilizam-se de tais práticas, registre-se, com argumentos absolutamente inverossímeis, como se fosse crível pensar ser possível alcançar os baixíssimos preços de produção que são praticados e pelos quais são adquiridas as peças caso se cumprisse a legislação trabalhista, cujo

(11) SUPLOT, Alain. *Obra citada*.

(12) SUPLOT, Alain. *La gouvernance par les nombres* (Cours au College de France 2013-2014). Paris: Fayard, 2015.

descumprimento, não é demais lembrar, acarreta também inobservância da legislação tributária e previdenciária, sonegando-se o recolhimento de tributos e de outras verbas que deveriam ser recolhidas ao Estado, aumentando ainda mais, com isso, a deslealdade na concorrência com as empresas que atentam para o cumprimento do que prescreve o ordenamento jurídico.

Ora, se no Direito Penal, em que o formalismo exigido é sempre maior, sendo essa uma de suas características predominantes (inclusive como garantia para o cidadão contra eventuais arbitrariedades do Estado), há previsão quanto à possibilidade de se reconhecer a responsabilidade por mera presunção, dificuldade não pode haver em situações como aquelas das quais aqui se cuida, em que se aborda a questão sob a lógica da responsabilidade civil, decorrente justamente do desrespeito aos Direitos Humanos.

Realmente, e ainda voltando-nos para a analogia com a área penal, reportemo-nos à situação verificada quando se está a tratar, por exemplo, do crime de receptação, tipificado no art. 180 do Código Penal brasileiro, para os casos em que o indivíduo adquire, recebe, transporta, conduz, oculta, tem em depósito, monta, desmonta, remonta, vende, expõe à venda ou de qualquer forma utiliza, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, coisa que deve saber ser produto de crime, bem como no caso de adquirir ou receber coisa que, por sua natureza ou pela desproporção entre o valor e o preço, ou pela condição de quem oferece, deve presumir-se obtida por meio criminoso.

Tomando por base este mesmo raciocínio, e ainda mais em seara fora do âmbito criminal e, portanto, com menos formalismo, como se dá na seara trabalhista — na qual, inclusive, a interpretação deve se dar sempre no sentido da máxima eficácia dos direitos sociais, buscando-se garantir a proteção do hipossuficiente —, como se poderia cogitar como razoável a alegação de desconhecimento de que preços inexequíveis de produtos só podem ser atingidos caso sua respectiva produção se dê à custa de se ignorar o que determina a legislação trabalhista e social em geral?

Não há, em tais hipóteses, como se negar ciência dos fatos que são mais que previsíveis, ainda mais para quem tem conhecimento amplo do segmento econômico e do nicho de mercado em que está inserido, bem como das possíveis consequências de todos os elementos que cercam as circunstâncias envolvidas na aludida produção.

A este respeito, inclusive, Segatti *et al.* relacionam muito bem essa questão com a conhecida “teoria da cegueira deliberada”⁽¹³⁾, ou *willful blindness doctrine*, criada pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América e que diz respeito àquelas hipóteses em que, com o objetivo de auferir vantagens, determinados agentes fazem de conta que não enxergam a ilicitude que é absolutamente previsível — para dizer o mínimo do mínimo — ante as circunstâncias no que tange à procedência de bens e valores.

A aplicação dessa teoria permite que se puna aqueles que se colocam propositalmente em estado de ignorância com o escopo de se eximir de suas responsabilidades, deixando de lado, inclusive, o dever de cautela mínimo que se deve ter nas relações sociais em geral — aí incluídas, claro, as relações econômicas e laborais.

Exatamente ante essas circunstâncias aqui já narradas, e tendo em vista o que se relatou, também, quanto a segmentos específicos em que não são raras as constatações de afronta em rede aos Direitos Humanos dos trabalhadores, que se entende como imprescindível a responsabilização de todos os elos que integram a cadeia produtiva em que se constatar o descumprimento em patamares tão graves do ordenamento jurídico laboral (leia-se: desrespeito à dignidade humana), notadamente daqueles que figuram, repita-se, na ponta dessa cadeia, sendo, não custa destacar, as maiores beneficiárias de todo o contexto.

Reconhece-se, é bem verdade, o fato de haver debate, tanto acadêmico quanto na seara prática de atuação voltada para a defesa e a promoção dos direitos sociais, em relação à medida que seria mais eficaz para combater as práticas que levam à inobservância da dignidade dos trabalhadores.

Exatamente nesta linha algumas discussões travadas quanto à pertinência de se responsabilizar a cadeia produtiva ou, mais diretamente, considerar ilícita a terceirização dos serviços — a qual resvala, para nos valermos de neologismos, de “quarteirizações”, “quinteirizações” e por aí em diante —, reconhecendo-se o vínculo dos trabalhadores diretamente com a empresa que figura na ponta da cadeia.

Tomando por base o exemplo do setor têxtil e de confecções, destaca Mercante⁽¹⁴⁾ que, em tal segmento econômico, aqueles que figuram na rede

(13) SEGATTI, Ana Elisa; NOGUEIRA, Christiane; TREVISI, Dirce; SABINO, João; FLESCHE, Mariana. Trabalho escravo: reflexões sobre a responsabilidade na cadeia produtiva. *Revista do Ministério Público do Trabalho em São Paulo, 2ª Região*, São Paulo: Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região, 2015.

(14) MERCANTE, Carolina Vieira. A terceirização na indústria de confecções e a reincidência no trabalho análogo ao escravo. *XVI Encontro Nacional da ABET*, Campinas, set. 2015.

de subcontratações “mantêm intenso grau de dependência em relação às empresas que se intitulam varejistas”, ressaltando ainda que são estas últimas que “estabelecem os modelos das peças, o prazo de entrega, o preço a ser pago por peça, o material utilizado, e os critérios de avaliação de qualidade do produto”.

A referida autora aponta, também, casos concretos que foram constatados a partir de fiscalizações, com fornecimento de “peças-piloto” pelas empresas a quem se destinava a produção, grandes varejistas que figuravam na ponta da cadeia, imposição de correções, controle de valores, prazos, procedimentos de pagamento, fichas técnicas com enorme riqueza de detalhes, entre inúmeras outras medidas que demonstrariam ser todo o *know how* justamente dessas tomadoras.

Seguindo linha semelhante, Crestana reporta-se também à terceirização na indústria do vestuário, dando ênfase à questão concernente ao contrato de facção, que ele esclarece ser aquele “com fornecimento de roupas prontas, concebidas e confeccionadas, do primeiro ao último momento em uma estrutura produtiva própria, independente e autônoma, para revenda”⁽¹⁵⁾. Segundo o autor, tais contratos são firmados, com grande frequência, como forma de se buscar viabilizar a terceirização ilícita de serviços, mascarando o efetivo empregador dos trabalhadores. Propõe, assim, a responsabilização direta da tomadora em tais hipóteses, inclusive com inversão do ônus probatório, dada a difusão de tantos casos de contratos de facção ilícitos.

Reconhece-se, frise-se, que se está a tratar, realmente, de questões de grande relevância. Isso é inegável. A terceirização, de fato, conduz a uma precarização cada vez mais intensa das relações laborais, o que se demonstra por estudos e pesquisas⁽¹⁶⁾ e se observa, também, de maneira enfática, na atuação cotidiana de todos aqueles que desempenham seu trabalho na seara da defesa e da promoção dos direitos sociais, tais como auditores-fiscais do trabalho, procuradores, juízes, advogados trabalhistas, sindicalistas e tantos outros profissionais.

E, se isso já se verifica em hipóteses mesmo da terceirização que ocorre em observância ao que prescreve a legislação, a jurisprudência e o ordenamento como um todo, muito mais grave ainda é, por óbvio, a situação constatada nas hipóteses em que se está diante de ilicitudes perpetradas

(15) CRESTANA, Paulo Penteado. Terceirização na indústria do vestuário. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, ano XXIII, n. 46, São Paulo: LTr, p. 188-216, set. 2013.

(16) DIEESE. *Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha/dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e proposta para garantir a igualdade de direitos*. São Paulo: DIEESE, 2014.

por meio do mascaramento, via terceirização fraudulenta, de relações de emprego formadas, na prática (embora escondidas de maneira ilícita), diretamente com o tomador dos serviços.

Para o que se propõe aqui, contudo, entende-se não haver, em verdade, efetiva celeuma entre os que defendem o reconhecimento do vínculo diretamente com os tomadores de serviço e, conforme se propõe, a defesa da responsabilização de toda a cadeia produtiva. Todos, na realidade, têm o mesmo objetivo, consubstanciado na intensificação da eficácia das medidas protetivas dos direitos dos trabalhadores.

Desse modo, sem deixar de reconhecer um instante sequer a imprescindibilidade de serem adotadas todas as providências necessárias para o combate à fraude e ao simulacro, defende-se neste trabalho é que, independentemente dessa situação, e ainda que se esteja diante de terceirização efetivada por meio de subcontratações lícitas, ainda assim há elementos no ordenamento jurídico que permitem — e, ao nosso ver, recomendam enfaticamente, como maneira de otimizar a eficácia das medidas voltadas para o resguardo da dignidade humana na seara laboral — a responsabilização de toda a cadeia produtiva.

Reitera-se que a atuação que aqui se propõe, na linha do que já se vem fazendo há algum tempo no Brasil e também em outras partes do mundo, tem caráter estratégico, tendo por escopo ampliar a eficácia das providências a serem adotadas na defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores.

Não há como se entender como razoável que uma empresa, conquanto opte por se organizar mediante pulverização de toda sua linha produtiva, simplesmente acabe por, tal qual Pôncio Pilatos, “lavar suas mãos” em relação às condições de trabalho e ao respeito à dignidade daqueles que, ao longo de toda a cadeia produtiva, desempenham o trabalho imprescindível para se chegar ao produto final, por ela comercializado lá na ponta, como maior e mais lucrativa beneficiária desse mesmo labor e dessa mesma cadeia.

Tudo isso, repita-se, independentemente de ser lícita ou não a terceirização de serviços. Sendo ilícita, claro, deverá responder também por essa fraude, inclusive com as implicações criminais daí decorrentes. Mas, ainda que não seja ilícita a terceirização, a depender da avaliação das circunstâncias do caso concreto — e “caso”, registre-se, pode ser tido também num contexto de atuação no âmbito coletivo, representando, em verdade, um número muito significativo de situações individuais —, mesmo assim a cadeia produtiva como um todo pode — e deve, reitere-se, segundo aqui se defende — ser responsabilizada, mormente os elos que figuram na sua ponta, como beneficiários finais da utilização da rede de contratações.

Deixe-se claro, ademais, que embora se fale na responsabilização de toda a cadeia, dá-se ênfase especial à destinatária final dessa produção em rede tendo em vista não apenas, conforme já aduzido repetidas vezes, ser a maior beneficiária, mas, também — e isso, entende-se, tem enorme relevância em termos de atuação estratégica —, em decorrência do fato de que, como regra, este consiste no elo detentor de maior capacidade econômico-financeira, fator importante num contexto de reiterada constatação de falta de idoneidade patrimonial dos contratantes diretos dos trabalhadores.

Mas, voltando para o cerne da discussão, e traçando um paralelo comparativo com outras áreas, observamos que, caso fizéssemos uma analogia com o Direito do Consumidor, observaríamos não gerar maiores resistências pretender-se responsabilizar toda uma rede de intermediários envolvendo, por exemplo, determinado produto que apresentou defeitos. Em tais circunstâncias, pode o consumidor cobrar a satisfação do seu direito perante a loja onde comprou o produto, perante o importador, perante o fabricante, perante até mesmo o transportador em muitos casos, enfim, de todos aqueles envolvidos na longa rede percorrida até que o produto chegasse a ele, na condição de consumidor final.

Não se vislumbra nenhuma razão, portanto, para haver resistência a se responsabilizar toda a cadeia produtiva — e responsabilizar, destaque-se, vai muito além de apenas “monitorar” a cadeia de fornecimento e de produção, até porque a responsabilização deve ocorrer, segundo entendemos, ainda que tenha havido esse monitoramento, já que todos os elos são beneficiários da produção, em especial aqueles que figuram na ponta da cadeia produtiva, conforme repetidas vezes aqui enfatizado — quando se está a tratar, como na hipótese defendida neste texto, do respeito a condições dignas de trabalho, não sendo demais repisar, também, que a dignidade humana constitui fundamento de tudo que diz respeito aos Direitos Humanos, os quais, reitere-se, têm reconhecido caráter de universalidade.

Uma outra reflexão que não podemos deixar de fazer, e aproveitando a analogia apresentada há pouco em relação ao Direito do Consumidor, diz respeito ao papel da sociedade como um todo no exercício da cidadania e, também, na sua relação com o consumo consciente e sustentável.

Se são verificadas condições degradantes e, por conseguinte, análogas às de escravo na cadeia produtiva de grandes e renomadas marcas, por exemplo, nada mais lógico que os consumidores atentem para isso, deixando claro para essas empresas não aceitarem tamanho desrespeito à dignidade humana e, numa sociedade capitalista, medida mais eficaz não existe

senão deixar de consumir os produtos das empresas envolvidas, direta ou indiretamente, nessas nefastas práticas, ante todas as razões já expostas.

3. EMPRESAS E GRANDES CORPORAÇÕES E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS: EXPERIÊNCIAS E MEDIDAS ADOTADAS NO CONTEXTO MUNDIAL

Em meados da década passada, mais precisamente em 2005, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), à época sob a denominação de Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos, instituiu um mandato que estava previsto vir a ser exercido por um especialista no tema e com o objetivo de apresentar propostas concretas alusivas ao tema dos negócios e Direitos Humanos. O titular de tal mandato figuraria como um “representante especial do secretário-geral das Nações Unidas para o assunto de direitos humanos e corporações transacionais e outros empreendimentos empresariais”⁽¹⁷⁾.

No caso, passou a exercer o mandato — que, após prorrogações, durou 6 (seis) anos — John Gerard Ruggie, professor de direitos humanos e relações internacionais da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos.

Segundo o próprio titular do mandato, teria havido, durante parte significativa de todo esse processo, mormente na fase inicial, discussões e discordâncias quanto à linha que se entendia como a ideal a ser adotada, envolvendo essas divergências todos os lados inseridos na discussão da temática.

Os representantes das empresas entendiam que não havia novas e mais robustas providências que precisassem ser adotadas, mormente de cunho obrigatório, a não ser apenas seguir as normas já existentes e especificamente em relação a elas diretamente, sem resvalar a questão em suas cadeias de fornecimento — salvo eventual monitoramento mais efetivo, à guisa de controle — ou outros agentes com os quais se relacionavam. Já as entidades ligadas à defesa dos Direitos Humanos, estas defendiam que só teria sentido o avanço dessas discussões se resultassem na elaboração e aprovação de novos instrumentos normativos internacionais, dotados de força vinculante.

(17) RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios* — as corporações internacionais e os Direitos Humanos. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

Quanto aos grupos ativistas e organizações relacionadas aos Direitos Humanos, foram realizadas campanhas públicas contra as multinacionais e suas práticas, mormente tomando como exemplos alguns casos emblemáticos, com repercussão no mundo inteiro, de modo a demonstrar os malefícios para a sociedade da falta de responsabilização das grandes corporações.

No que tange à postura das empresas, por sua vez, a reação foi abordar a relevância de adoção de medidas voluntárias, buscando demonstrar que eram adotadas políticas e práticas por meio das quais se prometia a obediência a uma conduta responsável no âmbito empresarial, o que acabou sendo rotulado de “Responsabilidade Social Corporativa” (RSC), com companhias montando, inclusive, unidades de RSC para monitorar os locais de trabalho em suas cadeias produtivas espalhadas pelo mundo, tal como se dava no que tange ao fornecimento de produtos como eletrônicos, roupas e calçados. A linha, contudo, era mais de mero monitoramento das cadeias de fornecimento, buscando as empresas eximir-se de uma responsabilização efetiva.

O fato é que, sem adentrar na discussão quanto ao posicionamento mais ou menos acertado, o mandato foi desempenhado num outro contexto, buscando-se a proposição de medidas concretas, porém sem o advento de novos tratados internacionais, convenções ou outros instrumentos de caráter cogente, dado se ter entendido que isso poderia engessar as discussões, sem que se conseguisse avançar efetivamente caso se restringisse a questão à dicotomia entre medidas obrigatórias e voluntárias. Segundo Ruggie, titular do mandato, o objetivo seria conseguir alcançar uma fórmula que tivesse legitimidade política e que, em decorrência disso, viesse a ser efetivamente observada, para ele preferível a uma norma com obrigatoriedade jurídica, mas que, no âmbito do Direito Internacional, além das dificuldades de se alcançar a sua edição, poderia vir a ser de pouca eficácia prática⁽¹⁸⁾.

Ante tal cenário, acabou-se por apresentar, inicialmente, um Quadro Referencial, o qual foi “endossado” — e a ênfase na palavra diz respeito ao fato de se ter proposto, com o respectivo acatamento, exatamente este verbo para a aprovação das medidas por parte do Conselho de Direitos Humanos, a fim de se buscar conferir maior força — à unanimidade o texto, tendo se reputado digno de registro o fato de ter sido essa a primeira vez que isso ocorreu em se tratando de um instrumento elaborado e discutido sem participação dos próprios governos.

(18) RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios* — as corporações internacionais e os direitos humanos. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

O Quadro Referencial foi rotulado de “Proteger, Respeitar e Remediar”, dirigindo suas premissas tanto para os Estados quanto para as companhias e, de modo especial, também para as vítimas do desrespeito aos Direitos Humanos. Esses seriam os três pilares propostos e se destinariam a desempenhar funções de fortalecimento mútuo.

Quanto aos Estados, inserem-se eles na questão atinente ao “Proteger”, notadamente protegendo os cidadãos contra o desrespeito aos Direitos Humanos por terceiros, incluindo empresas. A proteção deveria se dar por meio de políticas, regulamentação e julgamento apropriado.

Já as empresas se inserem, conforme proposto no Quadro Referencial, na parte do “Respeitar”, mais precisamente no que tange ao respeito aos Direitos Humanos, aí incluída a realização de processos de auditoria, também chamadas de *due diligence*, para monitorar, prevenir e evitar a violação aos direitos de outrem, neste processo inserindo a abordagem dos impactos negativos com os quais as empresas estão envolvidas.

A parte atinente ao “Remediar”, por sua vez, tem como alvo as vítimas, garantindo-se a elas maior acesso a uma reparação efetiva, seja por meio de medidas judiciais ou mesmo fora do contexto judicial, mas de modo a torná-las efetivas e não meramente formais e sem possibilidade de concretude no plano fático.

Importante observar, ademais, que, conforme ressaltado pelo próprio Ruggie, deu-se destaque às corporações multinacionais em toda a discussão relacionada ao tema das preocupações envolvendo empresas e Direitos Humanos. Isso em razão do fato de que “seu âmbito e poder se expandiram além do alcance de sistemas eficientes de governança pública, criando ambientes permissivos para atos abusivos por parte das companhias, sem sanções ou reparações adequadas”⁽¹⁹⁾.

Em complemento ao Quadro Referencial, foram apresentados os Princípios Orientadores, por meio dos quais foram estipuladas as providências concretas a serem adotadas, de maneira detalhada, quanto às etapas necessárias para que governos e empresas venham a implementar, efetivamente, o Quadro Referencial “Proteger, Respeitar e Remediar”⁽²⁰⁾.

Esses Princípios Orientadores, em verdade, não constituem nenhuma espécie de tratado internacional ou equivalente, muito embora incluam

(19) RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios* — as corporações internacionais e os direitos humanos. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

(20) Disponível em: <https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Resources/GPs_GC%20note.pdf>.

elementos vinculantes e não vinculantes. Eles têm por finalidade orientar políticas e práticas, funcionando como uma espécie de conjunto de recomendações, tendo sido adotados no âmbito dos órgãos normativos internacionais.

Em apertada síntese, e tomando por base os objetivos declarados de tais instrumentos, poder-se-ia dizer que o Quadro Referencial teria por escopo abordar o que deveria ser feito, ao passo em que os Princípios Orientadores tratariam do detalhamento e de uma estipulação mais precisa, ainda que a título sugestivo, de como tais providências devem ser adotadas.

Saindo um pouco da discussão atinente ao já referido mandato vinculado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, observam-se, também, medidas semelhantes terem sido adotadas no âmbito da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização internacional que tem por objetivo a promoção de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico, buscando relacioná-lo a uma agenda de responsabilidade social. Nesta linha, a organização trata de questões como combate à corrupção e à evasão fiscal, assim como a defesa dos Direitos Humanos.

A OCDE, a propósito, atualizou, em 2011, suas Diretrizes destinadas às empresas multinacionais, tendo se tratado da questão na linha do mandato desempenhado na ONU sob a titularidade de John Ruggie, inclusive com a equipe deste tendo trabalhado em colaboração direta com os especialistas da OCDE, o que levou a que a atualização das Diretrizes desta se desse em alinhamento com o que consta dos Princípios Orientadores daquele, havendo algumas situações em que se usa literalmente o mesmo texto, inclusive.

A este respeito, aliás, quando da atualização das Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais, a então Secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton, que presidia a reunião na qual se formalizou a conclusão de tal atualização, destacou que ela seria:

“[...] particularmente notável por ter incorporado um novo capítulo sobre direitos humanos, baseado nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, desenvolvidos por John Ruggie, representante especial da ONU para a área de empresas e direitos humanos e por ter incorporado uma orientação no exercício da auditoria no contexto dos relacionamentos com a cadeia de fornecedores.”⁽²¹⁾

(21) Disponível em: <state.gov/r/pa/prs/ps/2011/05/164453.htm>.

Tomando por base as Diretrizes da OCDE, algumas medidas têm sido adotadas ao longo dos últimos anos, a exemplo da Aliança composta por um grupo de algumas dezenas de empresas, entre elas as maiores varejistas do mundo com atuação no mercado do vestuário — tais como GAP, Macy's, Wal-Mart, Target, Sears, entre diversas outras —, conhecida como *Alliance for Bangladesh Worker Safety*⁽²²⁾.

Tal Aliança foi criada após o desabamento do Rana Plaza, um prédio de três andares no qual funcionava uma fábrica de tecidos em Bangladesh, demonstrando a falta de condições mínimas de segurança ofertadas aos trabalhadores na indústria de roupas. Milhares de pessoas trabalhavam no prédio na hora do desabamento, em condições absolutamente precárias, com uma parcela muito significativa delas tendo perdido suas vidas ou sofrido graves consequências com o ocorrido⁽²³⁾.

O caso teve enorme repercussão internacional, tendo em vista que acabou por demonstrar o que se reconheceu como o lado obscuro da indústria de roupas, com grandes corporações adquirindo as roupas que vendem em suas lojas em todo o mundo nas fábricas de Dhaka, capital de Bangladesh, justamente em razão dos valores extremamente baratos pelos quais compravam as confecções.

Não é segredo, destaque-se, que os preços baixíssimos só eram alcançados ante o tratamento absolutamente inadequado ofertado aos trabalhadores, com mão de obra muito mal remunerada, não raras vezes com trabalho infantil, sem qualquer atenção para as normas de saúde e segurança no trabalho, inclusive com as fábricas instaladas precariamente em edifícios com graves falhas estruturais e sem qualquer segurança, inclusive quanto a incêndio e outros não menos preocupantes riscos.

Seja, portanto, tomando por base a analogia já apresentada neste trabalho no que tange ao direito penal e o crime de receptação, seja com aplicação da teoria da cegueira deliberada, seja até mesmo pelo bom senso e pela razoabilidade que devem pautar as relações em sociedade, não havia como alegarem as empresas que adquiriam e continuam a adquirir seus produtos em Bangladesh — justamente em consequência dos baixos preços de tais produtos — não ter conhecimento das precárias condições às quais eram submetidos os trabalhadores. Do mesmo modo, não há como se deixar de reconhecer suas respectivas responsabilidades.

(22) Neste sentido, disponível em: <<http://www.bangladeshworkersafety.org>>.

(23) Para uma melhor compreensão, sugere-se a seguinte leitura: <<http://www.independent.co.uk/life-style/fashion/news/bangladesh-alliance-is-funding-garment-factories-for-new-safety-standards-10098856.html>>.

Ante tais fatos, e com o objetivo de dar alguma resposta para a sociedade e, em especial, para os seus consumidores, as empresas resolveram formar a já referida Aliança, estabelecendo uma série de medidas a serem adotadas, tais como inspeções em fábricas, monitoramento das empresas que integram as suas respectivas cadeias de fornecimento, publicações de relatórios públicos, treinamento em segurança, estabelecimento de rotinas de auditorias, entre outras medidas.

Observa-se, pois, que, sejam as medidas adotadas no âmbito do mandato desempenhado perante o Conselho de Direitos Humanos da ONU que resultou na edição do Quadro Referencial e dos Princípios Orientadores, seja tomando por base as Diretrizes da OCDE, seja, ainda, em medidas mais especificamente direcionadas como a Aliança relacionada à busca por garantia de trabalho seguro em Bangladesh, ou mesmo em medidas ainda mais abstratas a exemplo do Pacto Global das Nações Unidas — que havia sido lançado ainda em 2000, com o intuito de tratar de responsabilidade social corporativa, com participação de milhares de empresas sediadas em várias dezenas de países⁽²⁴⁾ —, está-se a cuidar, efetivamente, de providências importantes, o que não se pode deixar de reconhecer.

Mas elas não podem se limitar, destaque-se, a providências de mero monitoramento das cadeias produtivas, haja vista ser imprescindível a assunção direta de responsabilidades por parte de quem se encontra na ponta final desta cadeia. Isso é essencial para que se dê efetividade a todos os esforços que, conquanto relevantes, não são suficientes sem que se dê concretude a tal responsabilização.

Resta imprescindível que se avance na adoção de providências efetivas que levem a que se possa conseguir rasgar o véu corporativo, alcançando-se o que está por trás das cadeias formadas por companhias controladoras, subsidiárias, contratadas com exclusividade para fornecimento exclusivo às empresas que se encontram na ponta da cadeia, entre outras arquiteturas jurídicas e corporativas. Em suma, defende-se aqui que, responsabilizando-se toda a cadeia produtiva, confere-se maior eficácia e efetividade a toda a atuação.

Por outro lado, essas medidas hão de ser avaliadas num contexto, também, de efetiva atuação estatal, mormente no que tange à já referida responsabilização, sem se olvidar, por óbvio, as fiscalizações e outras providências correlatas, sob pena de se dar margem àquilo que Supiot refere-se como privatização do direito⁽²⁵⁾, com as empresas buscando garantir ser delas a última palavra, sem necessidade de Estado.

(24) Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br>>.

(25) SUPIOT, Alain. *La gouvernance par les nombres* (Cours au College de France 2013-2014). Paris: Fayard, 2015.

Isso precisa ser visto, enfatize-se, com enorme cautela, até porque não há como se deixar de destacar os perigos da falta, inclusive, de agentes com o nível de isenção necessário caso se deixe a cargo exclusivamente da iniciativa privada o trato dessas importantes questões, mormente quando se está a cuidar dos Direitos Humanos e, mais precisamente, do respeito à dignidade humana, que, nas hipóteses que estamos a abordar, referem-se ao ser humano em sua condição de trabalhador.

Para melhor ilustrar o quão longe têm as grandes corporações buscado avançar neste sentido, e em âmbito mundial, observa-se que já se discute até mesmo a implementação de certificações envolvendo questões atinentes à saúde e à segurança do trabalho, com fiscalização sendo realizada diretamente pelas certificadoras privadas.

Neste sentido, aliás, já existe a ISO 26000, que inclui um capítulo sobre Direitos Humanos, referindo-se a orientações alusivas à responsabilidade social das empresas. No mesmo sentido, a IQNet, uma associação baseada na Suíça e que é composta por dezenas de organismos de certificação de sistemas de gestão, lançou uma versão própria da ISO 26000, chamada e IQNet SR 10, que tem por objetivo declarado estabelecer “as exigências de sistemas de gestão de responsabilidade social”, de modo a permitir que as empresas e outras organizações “ganhem credibilidade por meio da certificação global”⁽²⁶⁾.

Conforme já destacado, há de se ter cautela em relação a essas questões, pelas razões já apontadas, nada obstante, claro, não se possa deixar de reconhecer serem importantes todas as medidas voltadas para garantir maior proteção contra violações dos Direitos Humanos dos trabalhadores. O intuito, sem dúvida, é avançar para uma economia socialmente sustentável, com respeito às normas trabalhistas e busca permanente por implementação de melhorias e de avanços nas condições dos trabalhadores.

CONCLUSÕES

Conforme se pôde constatar, a realidade tem sido pródiga nas afrontas aos Direitos Humanos na seara trabalhista, com um grau de precarização cada vez mais intenso das relações laborais, não raras vezes com

(26) Disponível em: <[http://www.iqnet-certification.com/userfiles/001%20IQNet%20SR%2010%20-%20Requirements%20\(English\).pdf](http://www.iqnet-certification.com/userfiles/001%20IQNet%20SR%2010%20-%20Requirements%20(English).pdf)>.

trabalhadores sendo submetidos a condições absolutamente degradantes, em nítido e grave desrespeito à sua dignidade e à sua própria condição humana.

Este cenário, extremamente preocupante, tem se apresentado no cotidiano desrespeito a direitos básicos, com inobservância das normas atinentes à segurança e à saúde do trabalho, com exploração de trabalho em condições análogas às de escravo, com trabalho infantil ainda hoje sendo praticado e com a frequente constatação de fraudes trabalhistas as mais diversas, efetuadas de forma cada vez mais criativa. Reduz-se, pois, custos laborais, ainda que à custa da inobservância de questões até mesmo elementares em termos de garantia de condições dignas de trabalho.

Soma-se a essas circunstâncias a ampliação das tentativas, via tramitação de um grande número de proposições legislativas, de se precarizar cada vez mais, como se isso fosse sinônimo de modernizar. Ora, se o fato de existirem direitos sociais garantidos na legislação e no próprio texto constitucional está longe de ser suficiente, buscar extingui-los até mesmo das previsões legais, e mesmo antes de terem concretude no plano fático, torna a situação ainda mais preocupante.

É neste contexto que se há de enfatizar o papel do Direito do Trabalho e do ordenamento jurídico como um todo, assim como de outras áreas do conhecimento — inclusive fora do âmbito específico do Direito —, para a defesa e a promoção dos Direitos Humanos dos trabalhadores. Urge, pois, que nos utilizemos de medidas estratégicas voltadas para a otimização dos resultados a serem obtidos na atuação que objetiva a garantia da dignidade laboral.

Exatamente neste sentido que se defende que, partindo da premissa atinente à imprescindibilidade da responsabilização dos elos das cadeias produtivas como forma de dar maior efetividade à garantia do respeito aos direitos dos trabalhadores, mostra-se salutar que percorramos este caminho visando a uma maior intensificação do desestímulo à prática dos ilícitos trabalhistas.

No que tange às cadeias produtivas, não há como se deixar de atentar para “a generalização do modelo da empresa em redes”, já apontada por Supiot⁽²⁷⁾, o que leva ao desmembramento das plantas industriais, com intensificação da transferência da produção de tais empresas como forma de baratear os custos com mão de obra, passando-se a produzir em locais

(27) SUPIOT, Alain. Homo juridicus — ensaio sobre a função antropológica do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

em que não há regulamentação mais efetiva das questões laborais, inclusive com utilização de trabalho infantil e de trabalho em condições análogas às de escravo.

Urge, pois, conforme defendemos reiteradamente ao longo de todo este trabalho, uma responsabilização de todos os elos da cadeia produtiva, mormente os elos que figuram na sua ponta, como beneficiários finais da utilização de toda uma rede de subcontratações. Neste caso, está-se a tratar não apenas daqueles que mais se beneficiam, mas, também, do elo detentor de maior capacidade econômico-financeira, o que tem enorme relevância em termos estratégicos, notadamente ante a reiterada constatação de falta de idoneidade patrimonial de grande número de contratantes diretos dos trabalhadores.

Repise-se, ademais, não se desconhecer o debate existente em relação à medida que seria mais eficaz para combater as práticas que levam à inobservância da dignidade dos trabalhadores, havendo aqueles que defendem não o reconhecimento da existência de uma contratação em cadeia, mas sim o estabelecimento do vínculo direto com a tomadora que figura na ponta final, dada a ilicitude da terceirização. Foram apresentados posicionamentos relevantes neste sentido, inclusive, oriundos de autores distintos.

O fato, contudo, é que, sob nossa ótica, não há, em verdade, efetiva celeuma entre os que defendem o reconhecimento do vínculo diretamente com os tomadores de serviço e, conforme aqui se propõe, a defesa da responsabilização de toda a cadeia produtiva. Todos estes, na realidade, têm o mesmo objetivo, consubstanciado na intensificação da eficácia das medidas protetivas dos direitos dos trabalhadores.

Desse modo, e sem deixar de reconhecer um instante sequer a imprescindibilidade de serem adotadas todas as providências necessárias para o combate à fraude e ao simulacro, defende-se neste trabalho é que, independentemente dessa situação, e ainda que se esteja diante de terceirização efetivada por meio de subcontratações lícitas, ainda assim há elementos no ordenamento jurídico que permitem — e, ao nosso ver, recomendam enfaticamente, como maneira de otimizar a eficácia das medidas voltadas para o resguardo da dignidade humana na seara laboral — a responsabilização de toda a cadeia produtiva.

Reitera-se que a atuação que aqui se propõe, na linha do que já se vem fazendo há algum tempo em algumas atuações constatadas no Brasil — mormente a partir de ações ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) — e também em outras partes do mundo, tem caráter estratégico,

tendo por escopo ampliar a eficácia das providências a serem adotadas na defesa dos Direitos Humanos dos trabalhadores.

Não há como se entender como razoável que uma empresa, conquanto opte por se organizar mediante pulverização de toda sua linha de produção, valha-se de uma deliberada cegueira em relação às condições de trabalho e ao desrespeito à dignidade daqueles que, ao longo de toda a cadeia produtiva, desempenham o trabalho imprescindível para se chegar ao produto final, por ela comercializado lá na ponta, como maior e mais lucrativa beneficiária desse mesmo labor e dessa mesma cadeia.

Tudo isso, repita-se, independentemente de ser lícita ou não a terceirização de serviços. Sendo ilícita, claro, deverá responder também por essa fraude, inclusive com as implicações criminais daí decorrentes. Mas, ainda que não seja ilícita a terceirização, mesmo assim a cadeia produtiva como um todo pode — e deve, segundo nossa ótica — ser responsabilizada, mormente os beneficiários finais da utilização da rede de contratações.

A atuação, repita-se, há de ser estratégica, voltada para o alcance de maiores eficácia e efetividade. Neste sentido, atentemos para o que é bem abordado por Amartya Sen, filósofo que já fora, inclusive, ganhador do Prêmio Nobel da Economia, e que defende enfaticamente a adoção de providências para se dar concretude aos Direitos Humanos, não podendo se limitar a meros “protótipos de ordens legais” ou a “medidas à espera de se tornar leis”⁽²⁸⁾. Para ele, está-se a tratar, quando se cuida dos Direitos Humanos, de “fortes pronunciamentos éticos sobre o que deve ser feito”, os quais “exigem o reconhecimento de imperativos e indicam que algo deve ser feito para sua realização”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Direitos humanos e comércio internacional: reflexões sobre a “cláusula social”*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, mar. 1999.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BAGLIOLI, Luciana Cypreste Santos. A importância do terceiro setor no Brasil: em especial no mercado de trabalho. *Terceiro Setor e Tributação*, v. 8, São Paulo: Elevação, 2016.

(28) SEN, Amartya. Human rights and the limits of the law. *Cardozo Law Review*, 27, n. 6, 2006. SEN, Amartya. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University, 2009.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. *Amplitude das obrigações do empregador frente ao direito à moradia do trabalhador migrante*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2013.

CAMPOS, Adriana; ARDISSON, Daniel Piovaneli. Por uma nova concepção jurídica de empresa no marco da sociedade de risco: do lucro inconsequente à responsabilidade socioambiental. *Sequência*, n. 64, Florianópolis, jul. 2012.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. *O mundo do trabalho e os direitos fundamentais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2011.

CRESTANA, Paulo Penteado. Terceirização na indústria do vestuário. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, São Paulo: LTr, ano XXIII, n. 46, p. 188-216, set. 2013.

DIEESE. *Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha / dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e proposta para garantir a igualdade de direitos*. São Paulo: DIEESE, 2014.

FRANCO, Claudia Regina Lovato; TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar de. A atuação do ministério público do trabalho no combate ao trabalho escravo contemporâneo: o dano moral coletivo e o *dumping* social. In: *O ministério público e os desafios do século XXI: uma abordagem juseconômica*. Curitiba: CRV, 2015.

FLEISCHHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Record, 2001.

HONNETH, Axel. Trabalho e reconhecimento. *Civitas, Revista de Ciências Sociais*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: EDIPUCRS, v. 1, n. 1, 2008.

JARDIM, Philippe Gomes. *Neoescravidão: as relações de trabalho escravo contemporâneo no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2007.

LAFER, Celso. *Dumping* social. In: BAPTISTA, Luis Olavo; HUCK, Hermes; CASELLA, Marcelo Paulo Borba (coords.). *Direito e comércio internacional: tendências e perspectivas, estudos em homenagem ao Prof. Irineu Strenger*, coordenadores: São Paulo: LTr, 1994.

LIMA, Benedito; MELLO, Renato de. *Degradância decodificada e o papel do estado na sua gênese*. Fortaleza: Expressão, 2015.

LIMA, Carlos Eduardo de Azevedo; TABAK, Benjamin Miranda; AGUIAR, Julio Cesar de. Vulnerabilidade laboral: a necessária intensificação do desestímulo à

utilização de vulneráveis nas práticas ilícitas trabalhistas. In: *O ministério público e os desafios do século XXI: uma abordagem juseconômica*. Curitiba: CRV, 2015.

LIMA, Carlos Eduardo de Azevedo; FRANCO, Claudia Regina Lovato; COSTA, Marcos Sérgio Castelo Branco; COELHO, Renata; AGUIAR, Julio Cesar de; TABAK, Benjamin Miranda. Análise comportamental de normas e outras ferramentas do ordenamento jurídico voltadas para a Intensificação do desestímulo à exploração do trabalho em condições análogas às de escravo. In: *Direito, economia e comportamento humano*. Curitiba: CRV, 2016.

MERCANTE, Carolina Vieira. A terceirização na indústria de confecções e a reincidência no trabalho análogo ao escravo. *XVI Encontro Nacional da ABET*, Campinas, set. 2015.

MOYN, Samuel. *The last utopia: human rights in history*. Cambridge: Belknap, 2010.

NOGUEIRA, Christiane; NOVAES, Marina; BIGNAMI, Renato; PLASSAT, Xavier. Tráfico de pessoas e trabalho escravo: além da interposição de conceitos. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, ano XXIII, São Paulo: LTr, n. 46, p. 217-243, set. 2013.

NOGUEIRA, Christiane V.; FABRE, Luiz Carlos M.; KALIL, Renal B.; CAVALCANTI, Tiago M. Recentes avanços legislativos no combate à escravidão. *Revista do Direito do Trabalho*, São Paulo: LTr, ano 40, n. 158, p. 11-28, jul./ago. 2014.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RUGGIE, John Gerard. *Quando negócios não são apenas negócios — as corporações internacionais e os Direitos Humanos*. São Paulo: Planeta Sustentável, 2014.

SEGATTI, Ana Elisa; NOGUEIRA, Christiane; TREVISI, Dirce; SABINO, João; FLESCHE, Mariana. Trabalho escravo: reflexões sobre a responsabilidade na cadeia produtiva. *Revista do Ministério Público do Trabalho em São Paulo, 2ª Região*, São Paulo: Procuradoria Regional do Trabalho da 2ª Região, 2015.

SEN, Amartya. Human rights and the limits of the law. *Cardozo Law Review*, 27, n. 6, 2006.

_____. *The idea of justice*. Cambridge: Harvard University, 2009.

SOUZA, Leila Regina Paiva de. Direitos humanos, políticas públicas, direito tributário e organizações da sociedade civil. In: PAES, José Eduardo Sabo (coord.). *Terceiro setor e tributação*. São Paulo: Elevação, 2016. v. 8.

SUPIOT, Alain. Homo juridicus — ensaio sobre a função antropológica do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SUPIOT, Alain. *La gouvernance par les nombres* (Cours au College de France 2013-2014). Paris: Fayard, 2015.

3º LUGAR
ACIDENTE DO TRABALHO: RESPONSABILIDADE
OBJETIVA DO EMPREGADOR COMO REGRA GERAL

ACIDENTE DO TRABALHO.
RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO
EMPREGADOR COMO REGRA GERAL

VICTOR HUGO FONSECA CARVALHO⁽¹⁾

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem o propósito de estudar aspectos da responsabilidade do empregador nos acidentes do trabalho, aferindo-se a possibilidade de reconhecimento da responsabilidade objetiva baseada no Direito do Trabalho, colocando-se em segundo plano o Direito Civil no tratamento dos infortúnios trabalhistas.

Será feita uma breve análise da legislação previdenciária e do significado de acidente do trabalho, passando-se ao estudo da responsabilidade civil subjetiva e objetiva em casos de acidente do trabalho para, posteriormente,

(1) Procurador do Trabalho — 19ª Região.

fazer uma análise da possibilidade da adoção de uma responsabilidade objetiva dos empregadores, responsabilidade esta norteadas por regras e princípios do Direito do Trabalho, porém restrita a algumas hipóteses de acidentes do trabalho.

Embora o caminho percorrido com este estudo seja diferente do que é traçado pela doutrina e jurisprudência atuais sobre o assunto, ele é oriundo da interpretação teleológica de regras e princípios que informam o Direito do Trabalho.

Nada é mais natural do que o acidente do trabalho, subproduto que é da relação de trabalho subordinado, ser regulado por regras e princípios do Direito do Trabalho antes de tudo.

O objetivo deste breve estudo, portanto, é a defesa de um modelo de responsabilidade patronal próprio à esfera das relações de trabalho, modelo este que consideramos justo e coerente com a ordem jurídica vigente.

2. PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA EM CASO DE ACIDENTE DO TRABALHO

A proteção do trabalhador nos casos de acidente do trabalho é tão relevante que a época clássica do direito previdenciário surgiu, como aponta Jean-Jacques Dupeyroux⁽²⁾, da criação dos primeiros sistemas de indenização pelos infortúnios causados por acidentes do trabalho.

Portanto, o Estado em busca de desenvolvimento social, passou a ter uma atenção voltada para o trabalhador acidentado e enfermo.

Atualmente no Brasil, a Constituição da República em seu art. 6º expressamente estabelece que o direito à previdência é um direito social e o art. 3º da Carta Fundamental estabelece como objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Nesse contexto, a ordem jurídica infraconstitucional confere ao trabalhador ampla proteção em caso de acidente do trabalho. O trabalhador possui cobertura da seguridade social nos casos especificados nos arts. 19 a 23 da Lei n. 8.213/91.

No art. 19 da referida lei há a definição geral do que é acidente do trabalho, fixando a obrigação da empresa na prevenção do evento, por

(2) DUPEYROUX, Jean-Jacques. *Droit de la sécurité*. 15. ed. Paris: Dalloz, 2005.

meio da implementação de medidas coletivas ou individuais de proteção à integridade física do trabalhador:

Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho. (grifo nosso)

Basta o exercício do trabalho a serviço da empresa para a caracterização do acidente do trabalho. A relação de trabalho é gênero do qual a relação de emprego é espécie, estando protegido, portanto, o empregado em caso de infortúnios trabalhistas.

Registre-se que a atenção deste trabalho é voltada para a figura do empregado em virtude das regras jurídicas aplicáveis às relações de emprego e que apenas por analogia são aplicáveis a outros trabalhadores não empregados. Estas regras serão comentadas no item seguinte, devendo ser retomada a breve análise da legislação previdenciária.

O art. 20 da Lei n. 8.213/91 estende o conceito de acidente do trabalho de forma a abarcar as doenças profissionais e doenças do trabalho.

Por último, a lei cria a figura dos acidentes do trabalho por equiparação e define que em alguns casos, embora não haja uma causalidade direta ou única entre o trabalho e a incapacidade laborativa, o acidente será considerado como acidente do trabalho. Haverá um dever jurídico de solidariedade da empresa para com o empregado, uma vez que o acidente que o acometeu tem relação ainda que remota com a atividade desempenhada pelo empregado junto à empresa, com obrigação de a mesma ter que emitir a CAT, garantido o emprego ao trabalhador pelo período de 12 (doze) meses após o seu retorno (art. 118, Lei n. 8.213/91).

Mesmo nas hipóteses em que a causalidade do acidente seja apenas indireta em relação ao exercício de trabalho a serviço da empresa, haverá acidente do trabalho e cobertura do empregado acidentado pela previdência, com o dever de a empresa emitir a CAT, sob pena de sofrer autuação administrativa.

Se o empregador der causa ao acidente do trabalho em virtude do não cumprimento das normas de segurança há poder-dever do INSS de propor a ação regressiva contra o mesmo, a fim de buscar o ressarcimento de todos os gastos realizados com o segurado decorrentes da negligência da empresa:

Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

Estes são os pontos da legislação previdenciária relacionados a acidente do trabalho de maior relevo para a construção do entendimento pretendido.

3. DEFINIÇÃO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO E SEUS EFEITOS

A competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações de indenização por dano moral e patrimonial está prevista no art. 114, VI, da CRFB/88, introduzido com a Emenda Constitucional n. 45/2004.

O STF editou a Súmula Vinculante n. 22, que reforçou a competência da Justiça do Trabalho e apenas excluiu as ações indenizatórias (não previdenciárias) em que já exista sentença ao tempo da edição da EC n. 45/04.

Ficou prejudicada, portanto, a Súmula n. 15 do STJ que sustentava desde 1990 a competência da Justiça Comum dos Estados para processar e julgar litígios decorrentes de acidente do trabalho, a despeito de muitos já sustentarem a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ações indenizatórias desde o advento da nova ordem constitucional em virtude da não reprodução do art. 142, § 2º, da CRFB/67 que estabelecia que: “Os litígios relativos a acidentes do trabalho são de competência da justiça ordinária dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, salvo exceções estabelecidas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional”.

Era o entendimento defendido por Roland Hasson⁽³⁾.

(3) A não reprodução de uma regra constante do ordenamento constitucional anterior, sem a ressalva de sua continuidade, é um ato de vontade do constituinte. Se é suprimida uma norma proibitiva, é evidente a sua intenção de permitir o que antes era vedado. Como visto, os elaboradores da Constituição de 1969 e o constituinte de 1988 trataram de modo diverso a questão da competência da Justiça do Trabalho. A comparação entre ambas as Constituições evidencia que, na vigente, não foi repetido o dispositivo que retirava do âmbito da Justiça Especial a análise das lides acidentárias. HASSON, Roland. *Acidente do trabalho e competência*. Curitiba: Juruá, 2002. p. 145.

A Emenda Constitucional n. 45/04 trouxe sem sombra de dúvidas competência há muito tempo reivindicada pela Justiça do Trabalho.

Haveria em razão da alteração da competência da Justiça do Trabalho alguma modificação no entendimento consolidado ao longo dos anos no sentido de que a responsabilidade dos empregadores pelos danos decorrentes de acidente do trabalho é meramente subjetiva? A alteração da competência significaria a alteração do direito material aplicável?

Em outras palavras, a ampliação da competência da Justiça do Trabalho significaria o mero aumento de poderes e de responsabilidades dos magistrados trabalhistas sem maiores consequências práticas?

A resposta só pode ser negativa.

4. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA NOS ACIDENTES DO TRABALHO

Consolidou-se com o tempo, o entendimento de que a responsabilidade dos empregadores seria da espécie subjetiva nos acidentes do trabalho, entendimento este lastreado por dispositivos do Código Civil de 1916 que regulavam a responsabilidade civil.

Neste contexto e a partir desta ótica surgiu a Súmula n. 229 do STF de 1963, que enunciava: A indenização acidentária não exclui a do direito comum, em caso de dolo ou culpa grave do empregador.

A súmula significou grande avanço para a época e significou a consolidação do entendimento de que além da cobertura securitária decorrente do Decreto-Lei n. 7.036/44 também caberia a indenização do direito comum, mas restrita aos casos em que houvesse dolo ou culpa grave do empregador.

Afastou-se, portanto, o entendimento contrário de que o reconhecimento do dever do empregador de reparar o dano causado ao empregado significaria um *bis in idem* por conta da existência do seguro social.

Hoje esta regra geral de responsabilidade civil encontra guarida no art. 7º, XXVIII, da CRFB/88, arts. 186 e 927 do CCB/2002:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXVIII — seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Quanto ao art. 7º, XXVIII, da CRFB/88, o referido dispositivo constitui um mínimo de direito conferido ao trabalhador e não o máximo. Este mínimo evidentemente pode ser ampliado pela legislação infraconstitucional e por questões de justiça social e equidade, de forma coerente com outros dispositivos constitucionais e regras e princípios do Direito do Trabalho.

O parágrafo único do art. 927 do CCB prevê ainda a responsabilidade objetiva nas atividades de risco, em virtude do chamado risco criado:

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Portanto, pela legislação civil, se não houver ato ilícito do empregador ou não se tratar de hipótese em que o CCB/2002 fixe responsabilidade objetiva pelo risco criado, não haveria, pela regra geral de responsabilidade civil, responsabilidade do empregador.

Há autores ainda⁽⁴⁾ que defendem a responsabilidade objetiva nos casos em que haja irregularidades afetas ao meio ambiente do trabalho e

(4) Nos acidentes em atividades normais, provocados por condições inseguras de trabalho (descumprimento das normas-padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva), a responsabilidade do empregador e tomador de serviços continua sendo subjetiva; na hipótese, porém, por se tratar a espécie de responsabilidade contratual, inverte-se o ônus da prova para o empregador sobre o cumprimento das obrigações legais e contratuais que lhe incumbe, quer dizer, são estes que devem provar em primeiro lugar que tomaram os cuidados necessários para evitar o dano. Se não provarem, responderão pelas reparações atinentes ao caso concreto; se se desincumbirem de tal ônus, isenta-se do dever de reparações. MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr. 2006.

que acarretem acidentes típicos ou doenças ocupacionais pela aplicação da Lei n. 6.938/81.

Porém, para os autores que defendem esta tese, nos demais casos de acidentes do trabalho, a responsabilidade seria subjetiva com culpa presumida do empregador. Haveria inversão do ônus da prova, de forma que o empregador teria que provar que cumpriu a sua obrigação contratual de salvaguardar a integridade física do empregado. O argumento tem por base o dever de proteção à vítima e a teoria da carga dinâmica da prova, que confere o dever de provar fatos à parte que melhor possui meios para tanto.

Há, no entanto, subsídios para a formação do entendimento de que há responsabilidade objetiva do empregador na reparação do dano sofrido pelo empregado em todas as hipóteses de acidentes típicos e por doenças e em quase todas as hipóteses de acidentes por equiparação.

Para a formação deste entendimento é fundamental a utilização do Direito do Trabalho, mas aplicado em novo contexto às causas acidentárias em virtude da competência da Justiça do Trabalho ampliada pela EC n. 45/2004.

5. ACIDENTE DO TRABALHO. PRINCÍPIOS E REGRAS QUE DEVEM SER UTILIZADOS NAS CAUSAS ACIDENTÁRIAS

O direito do trabalhador à percepção de benefício previdenciário, não substitui a obrigação da empresa de reparação dos danos causados ao empregado em virtude do acidente do trabalho por ele sofrido.

O benefício previdenciário é direito social e não exime o empregador da reparação dos danos provocados ao empregado no exercício de suas atividades laborais ou em atividades equiparadas a trabalho, nos termos da legislação previdenciária vigente.

Surgem duas perguntas: a responsabilidade do empregador seria objetiva ou subjetiva? A responsabilidade se dará em todos os casos de acidentes do trabalho previstos na legislação previdenciária?

As respostas para estas perguntas encontram-se no art. 2º da CLT e no princípio da alteridade que norteia o Direito do Trabalho e, por este motivo, a Justiça do Trabalho é a mais indicada para processar e julgar ações que envolvam lides acidentárias (não previdenciárias).

Há, portanto, necessidade de se utilizar conhecimentos específicos de Direito do Trabalho, além das regras relacionadas à responsabilidade civil para o deslinde de questões acidentárias afetas à relação de emprego.

O acidente do trabalho é decorrência da relação de emprego. Portanto, normas jurídicas relativas às relações de emprego devem ser aplicadas aos acidentes do trabalho por se tratarem estes de eventos acessórios e previsíveis ao próprio vínculo estabelecido entre empregado e empregador.

Nesta trilha, a CLT é clara ao estabelecer no seu art. 2º que empregador é a “empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço”.

Compreendeu o legislador que o risco da atividade econômica é do empregador, que ao dirigir a atividade do empregado assume todos os riscos inerentes à prestação de serviços. Por este motivo, em caso de acidente do trabalho, a regra deverá ser o ressarcimento do empregado pela empresa de maneira objetiva.

Portanto, a aplicação da responsabilidade civil, tal como concebida pelo Código Civil, geraria no caso concreto a não reparação do dano sofrido pelo empregado.

A incompatibilidade da responsabilidade civil aos casos de acidente do trabalho é clara a partir dos estudos de diversos autores civilistas que afirmam que dois foram os fundamentos para a responsabilidade civil: a culpa e o risco⁽⁵⁾.

Ao contrário, os danos provocados pelos acidentes do trabalho podem advir de circunstâncias alheias ao risco da atividade e à culpa do agente e podem se inserir dentro do contexto de normal exploração da atividade econômica por parte do empresário.

Mesmo nestes casos, haveria o dever de reparar os danos independentes de culpa por parte do empregador.

O direito, ao permitir e incentivar a atividade econômica e a propriedade privada, reconhece virtudes no modo de produção capitalista, notadamente, a sua eficiência na produção de riquezas.

Porém, ao serem permitidas e incentivadas as atividades econômicas, não há dúvidas de que no processo produtivo ocorrerão acidentes por maiores que sejam as cautelas do empregador e o seu esforço para a garantia de um adequado meio ambiente do trabalho aos seus empregados. Deve o empregador mesmo nas hipóteses em que não exista culpa, reparar ou compensar os danos sofridos pelo empregado.

(5) BITTAR, Carlos Alberto. *Responsabilidade civil. Teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. p. 29.

Este parece ser o entendimento de Francesco Carnelutti:

En principio, en la reacción contra el torto, el orden jurídico puede seguir dos caminos. Puede disponer a fin de que no ocurra. Puede, en cambio, disponer a fin de que si ocurre, sea eliminado.

De estas dos actitudes, la primera es sin duda más enérgica frente a la segunda. Y también de mayor costo dado que limita más severamente la iniciativa. Precisamente, cuando una actividad de la cual se siguen determinadas ventajas sociales, implica el riesgo del torto, la ley adopta el segundo camino antes que el primero justamente porque, mientras busca evitar el mal, teme perder también el bien, que aquella actividad puede reeditar. En suma, se trata de manejar los frenos con cautela.

Si se adopta el primero de los dos comportamientos señalados, el torto assume la figura de acto ilícito. De seguirse el segundo, el torto deviene sólo daño resarcible.

Existen daños resarcibles que no son actos ilícitos. Aquí se presenta el instituto de la responsabilidad sin culpa; precisamente la responsabilidad prescinde de la culpa cuando el orden jurídico dispone la eliminación del entuerto sin prohibir el acto, en que consiste el torto.⁽⁶⁾

Assim, seguindo o raciocínio de Carnelutti, o exercício da atividade econômica traz benefícios à sociedade e não pode ser proibido, porém na ocorrência de dano o mesmo deve ser ressarcido ou compensado.

A reparação ou compensação do dano sofrido pelo empregado acidentado deve ocorrer como regra. Os casos de não reparação ou não compensação devem ser exceção. Infelizmente, não é o que vem ocorrendo.

A reparação ou compensação ao empregado em casos de acidente do trabalho vedam a coisificação do homem e o seu conseqüente descarte no momento em que mais precisa de apoio para a sua integral recuperação.

A ordem jurídica constitucional estabelece no art. 3º, inciso I, CRFB/88 que é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

(6) CARNELUTTI, Francesco. *Teoría del falso y el daño y el delito*. Buenos Aires: El Foro, 2004. p. 257.

A concretização desse ideal não se faz apenas com a intervenção do Estado, mas também com a participação de toda a sociedade, havendo assim um dever jurídico de solidariedade por parte dos empresários para com os seus empregados. Neste sentido é o entendimento de Maria Celina Bodin de Moraes:

A expressa referência à solidariedade, feita pelo legislador constituinte, longe de representar um vago programa político ou algum tipo de retoricismo, estabelece um princípio jurídico inovador em nosso ordenamento, a ser levado em conta não só no momento da elaboração da legislação ordinária e na execução das políticas públicas, mas também nos momentos de interpretação-aplicação do Direito, por seus operadores e demais destinatários, isto é, pelos membros todos da sociedade.⁽⁷⁾

Acrescenta ainda na mesma obra ao citar G. Solari que:

Enquanto se acreditou que a maneira mais adequada de tutelar os seres humanos era aquela ligada à proteção de sua essência individual, a expressão do jurista era de melancólica e desconsolada solidão: o direito de ser homem contém o direito de desconsolada solidão, o direito de ser homem contém o direito que ninguém me impeça de ser homem, mas não o direito a que alguém me ajude a conservar a minha humanidade. O princípio da solidariedade, ao contrário, é a expressão mais profunda da sociabilidade que caracteriza a pessoa humana. No contexto atual, a Lei Maior determina — ou melhor, exige — que nos ajudemos, mutuamente, a conservar nossa humanidade porque a construção de uma sociedade livre, justa e solidária cabe a todos e a cada um de nós.⁽⁸⁾

Sob esta ótica solidarista, com pano de fundo constitucional, vem sendo desenvolvido o estudo do Direito Civil e o Direito do Trabalho deve trilhar o mesmo caminho.

A falta ao dever jurídico de solidariedade e a conseqüente não reparação do dano sofrido pelo empregado em caso de acidente do trabalho significaria conferir ao homem, ser que possui racionalidade e dignidade (art. 1º, III, CRFB/88), tratamento inferior à coisa e aos animais.

(7) MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. *60º Aniversário do Departamento de Direito da PUC-Rio*.

(8) *Idem*.

Caso um fortuito atingisse um cavalo puro sangue do empregador, certamente, este envidaria esforços para recuperá-lo, já que o cavalo compõe o seu patrimônio.

Tratando-se, no entanto, de um empregado vitimado por acidente do trabalho é chocante pensar que a primeira reação de certos empregadores seria a de ocultar o infortúnio e dispensar o empregado na primeira oportunidade.

Até se pode pensar, num primeiro momento, que a atual civilização não fez avanços quanto ao tratamento do trabalhador. Sobre o sistema feudal escreve Leo Huberman:

Os camponeses eram mais ou menos dependentes. Acreditavam os senhores que existiam para servi-los. Jamais se pensou em termos de igualdade entre senhor e servo. O servo trabalhava a terra e o senhor manejava o servo. E no que se relacionava ao senhor, este pouca diferença via entre o servo e qualquer cabeça de gado de sua propriedade. Na verdade, no século XI um camponês francês era avaliado em 38 soldos, enquanto um cavalo valia 100 soldos! Da mesma forma que o senhor ficaria aborrecido com a perda de um boi, pois dele necessitava para o trabalho da terra, também o aborrecia a perda de qualquer de seus servos — gado humano necessário ao trabalho na terra.⁽⁹⁾

De grande relevo para o tema estudado, o fato de que na época feudal um servo era avaliado em 38 soldos ao passo que um cavalo era avaliado em 100 soldos. Hoje o perecimento de um cavalo continua trazendo ao seu dono prejuízo econômico, enquanto que a morte de um empregado por acidente do trabalho não acarreta prejuízo econômico algum para o empregador, apenas o inconveniente de ter que contratar um novo empregado.

Portanto, no raciocínio de muitos empregadores, por não ser o empregado parte de seu patrimônio, mas um mero custo ou fator de produção, há apenas a necessidade de substituição do acidentado, mantendo-se com isso a atividade econômica.

O mesmo dar-se-ia no caso de avaria a uma máquina ou equipamento da “empresa”, que certamente envidaria esforços para o conserto da coisa que constitui o seu patrimônio e que é fundamental para a atividade produtiva.

Por esta ótica, haveria na negativa da reparação ou compensação do empregado pelos danos decorrentes de acidente do trabalho, um tratamento inferior ao que é conferido à coisa, aos animais e ao patrimônio em geral.

(9) HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 21. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

Deve ser garantido ao trabalhador um tratamento condizente com a sua dignidade, a fim de que não fique sujeito às leis de mercado.

Em outras palavras, a função do Estado e do Estado-juiz, especificamente, deve ser a de corrigir distorções provocadas pelo raciocínio de mercado, raciocínio este que coisifica o homem trabalhador.

Há, em certos casos, a necessidade de uma intervenção do Estado na economia e que é operada pelo direito com o objetivo de corrigir distorções provocadas pelo excesso de liberdade.

Fundamento para esta intervenção se encontra no art. 170 da CRFB, que estabelece que a ordem econômica seja fundada na valorização do trabalho e que a propriedade cumpra a sua função social.

O cumprimento da função social é também um dos princípios que norteiam e legitimam a propriedade privada, conforme estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil no inciso XXIII, art. 5º da CRFB/88.

O direito pode utilizar a lógica do mercado em favor do ser humano, empregando a noção do direito-custo como forma de estímulo para que sejam empreendidos avanços efetivos nas condições de trabalho.

O empregador, ciente de que sua responsabilidade será objetiva em caso de acidente que vitime seu empregado, evitará todos os esforços para não deixar que o mal ocorra, de acordo com o pensamento de Carnelutti já exposto em linhas anteriores.

Caso, o dano ocorra a despeito de todos os esforços do empregador, ainda assim a responsabilidade é justificada pela valorização da dignidade do trabalhador e pelo objetivo de maior relevo do alcance da justiça social em detrimento da acumulação de lucro, já que a livre-iniciativa de exploração de uma atividade econômica não é um fim em si mesmo.

Além disso, o empregador, na exploração de sua atividade econômica, tem como socializar o prejuízo sofrido e repassar ao consumidor final o custo da reparação do dano sofrido pelo trabalhador, enquanto que o empregado suportaria sozinho o dano oriundo do acidente.

6. RESPONSABILIDADE CIVIL E O DIREITO DO TRABALHO. APLICAÇÃO DA REGRA DO ART. 2º DA CLT E DEMAIS PRINCÍPIOS QUE INFORMAM O DIREITO DO TRABALHO. ACIDENTES DO TRABALHO PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO, CUJA REPARAÇÃO DEVE SER IMPUTADA AO EMPREGADOR

A responsabilidade prevista no Código Civil por si só não é adequada à esfera dos acidentes do trabalho, mostrando-se insuficiente para estabelecer

a responsabilidade do empregador em caso de acidente do trabalho. Por este motivo, o tratamento do acidente do trabalho deve ocorrer a partir de regras específicas de Direito do Trabalho.

O Código Civil estabelece como regra a responsabilidade por culpa conforme se depreende da leitura do caput do art. 927 do CCB:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, **ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.**

Pela leitura do parágrafo único do art. 927 do CCB, visualiza-se que este dispositivo reconhece a responsabilidade nos casos em que a atividade normalmente desenvolvida pelo autor causa riscos aos direitos de outrem.

Porém, essa previsão legal é insuficiente para ensejar a responsabilidade dos empregadores nos acidentes do trabalho de forma coerente com o Direito do Trabalho, uma vez que muitos doutrinadores civilistas que se dedicaram ao estudo da responsabilidade civil entendem que a responsabilidade por acidente do trabalho, ou seria subjetiva em virtude do art. 7º, XXVIII, do Texto Constitucional⁽¹⁰⁾, ou objetiva, mas decorrente do descumprimento de um dever de segurança em prejuízo à vítima⁽¹¹⁾. Por esta doutrina tradicional, na

(10) Neste sentido Carlos Roberto Gonçalves: "... nem mesmo após a aprovação do Novo Código Civil e o acolhimento, no art. 927, parágrafo único, da teoria do exercício da atividade perigosa. Não tem lei infraconstitucional o condão de modificar norma ou princípio estabelecido na Carta Magna". GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 474. O autor se equivoca, já que o disposto no art. 7º, XXVIII, da Constituição é o mínimo de direitos conferido aos trabalhadores e pode ser ampliado pela lei infraconstitucional.

(11) Neste sentido Sergio Cavalieri Filho: "Com efeito, quem se dispõe a exercer alguma atividade perigosa terá que fazê-lo com segurança, de modo a não causar dano a ninguém, sob pena de ter que por ele responder independentemente de culpa. Aí está, em nosso entender, a síntese da responsabilidade objetiva". CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 169. O autor compreende que a responsabilidade objetiva decorre da violação do dever de segurança e se afasta da ideia preconizada no presente trabalho, que pretende o desenvolvimento de uma responsabilidade específica para os casos de acidentes do trabalho que se aproximaria da responsabilidade objetiva baseada no risco-proveito ou risco-profissional rechaçada pelo autor como um extremo indesejável.

imensa maioria dos casos, não haveria reparação por parte do empregador pelo acidente que vitima o seu empregado.

Na verdade, toda atividade econômica possui riscos, seja em maior ou menor escala, e sob este prisma, o parágrafo único do art. 927 do CCB é até redundante. Contudo, este não é o entendimento adotado pela maioria da doutrina civilista que exige ao menos um risco anormal ou violação do dever de segurança para a caracterização da responsabilidade objetiva⁽¹²⁾.

Portanto, o referido parágrafo único do art. 927 do CCB que cria a responsabilidade objetiva pelo risco criado é insuficiente para a maioria dos casos de acidente do trabalho, salvo se for adotada a noção de que toda atividade empreendida pelo empregador possui riscos para os direitos do empregado.

A responsabilidade pela teoria do risco criado que restringe as hipóteses de responsabilidade do empregador aos casos de acentuado risco ao empregado provocado pela atividade empresarial é insuficiente e injusta.

Há no Direito do Trabalho dispositivo adequado e próprio à reparação do dano causado ao empregado e a aplicação do direito comum deve ser apenas subsidiária conforme rege o parágrafo único do art. 8º da CLT.

Assim, a CLT já em 1943 reconheceu a responsabilidade do empregador pelo acidente do trabalho que acomete o seu empregado em virtude do proveito que retira da atividade desenvolvida pelo trabalhador, ou seja, responsabilidade pelo risco-proveito.

Esta regra está prevista no art. 2º da CLT na definição de que empregador é “a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço”.

Ao contrário do que estabelece o parágrafo único do art. 927 da CLT não se indaga se há ou não acentuado risco decorrente da atividade empresarial.

Mauricio Godinho Delgado ao ensinar sobre assunção dos riscos e alteridade preceitua:

(12) Com base no referido dispositivo do Código Civil, o TRT da 1ª Região editou a Súmula n. 25: “ACIDENTE DO TRABALHO. DANO MORAL. TEORIA DO RISCO. Quando a atividade exercida pelo empregador implicar, por sua própria natureza, **risco acentuado** para o empregado, a obrigação patronal de indenizar o dano moral decorrente de acidente do trabalho depende, exclusivamente, da comprovação do dano e do nexo de causalidade com o trabalho desenvolvido. Art. 927 do Código Civil”.

A característica da assunção dos riscos do empreendimento ou do trabalho consiste na circunstância de impor a ordem justralhista à exclusiva responsabilidade do empregador, em contraponto aos interesses obreiros oriundos do contrato pactuado, os ônus decorrentes de sua atividade empresarial ou até mesmo do contrato empregatício celebrado. Por tal característica, em suma, o empregador assume os riscos da empresa, do estabelecimento e do próprio contrato de trabalho e sua execução.

A presente característica é também conhecida pela denominação alteridade (alter: outro; — i —; dade: qualidade — isto é, qualidade do outro ou que está no outro). Sugere a expressão que o contrato de trabalho transfere a uma única das partes todos os riscos do empreendimento empresarial e os derivados do próprio trabalho prestado.⁽¹³⁾

Portanto, há pela CLT o reconhecimento da responsabilidade **objetiva** pelo proveito econômico extraído da atividade empresarial, sem necessidade de se investigar a existência de culpa ou se houve a criação, por parte da empresa, de um risco acentuado para o empregado.

A assunção dos riscos da atividade empresarial pelo empresário é consagrada em dispositivos celetistas esparsos como, por exemplo, o que veda os descontos nos salários do empregado, salvo os que resultem de adiantamentos, de dispositivos de lei ou de contrato coletivo.

O referido dispositivo tem por objetivo coibir a transferência do risco do negócio para o empregado em casos de insucesso da atividade empresarial. Em resumo, haveria uma obrigação inafastável do empregador quanto ao pagamento do salário do empregado decorrente do contrato de trabalho, mesmo que as tarefas realizadas pelo empregado não contribuam para que o empreendimento atinja o sucesso pretendido.

Haveria também uma responsabilidade objetiva do empregador pelo pontual adimplemento do salário do empregado (art. 459, § 1º, da CLT). Em caso de atraso no pagamento do salário, o empregador incorreria em falta que ensejaria o reconhecimento da rescisão indireta do contrato de trabalho (art. 483, *d*, CLT). O empregador não poderia alegar como defesa a inexistência de culpa.

(13) DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

O mérito da Emenda Constitucional n. 45/2004 foi o de trazer para a competência da Justiça do Trabalho ações acidentárias (não previdenciárias), trazendo aplicabilidade ao princípio da alteridade (assunção de riscos pelo empregador) previsto no art. 2º da CLT no tocante aos acidentes do trabalho.

O Direito do Trabalho é ramo especializado do direito e informado por princípios próprios que lhe dão autonomia dogmática. Um destes princípios é também o princípio da proteção.

Luiz de Pinho Pedreira e Silva, citando doutrinadores estrangeiros, ensina a origem e finalidade do Direito do Trabalho e seu princípio mais importante:

Dos princípios fundamentais do Direito do Trabalho é o de proteção o mais relevante e mais geral, dele constituindo os demais simples derivações. A proteção do trabalhador é causa e fim do Direito do Trabalho, como revela a história deste. Aldo Cessari nota que entre os critérios informadores do próprio, idôneos para justificar a especialidade dessa disciplina em face do direito civil, se distingue por sua máxima importância o princípio de proteção ao trabalhador. Para Vasquez Vialard esse princípio “constitui a medula do direito do trabalho”, tende a tutelar o trabalhador e informa toda a disciplina.⁽¹⁴⁾

Portanto, nada mais razoável que o tratamento do Direito do Trabalho para os casos de responsabilidade decorrente de acidentes do trabalho seja diferenciado e mais protetivo do que o tratamento conferido pelo Direito Civil nos demais casos de danos.

Neste aspecto, o Direito do Trabalho se aproxima do direito do consumidor, uma vez que ambos foram criados objetivando a proteção do hipossuficiente.

Arnoldo Wald ensina que:

O direito do consumidor se caracteriza, pois, como um direito especial destinado a corrigir os chamados efeitos perversos da sociedade de consumo, restabelecendo uma igualdade jurídica que deve compensar a desigualdade econômica e mantendo, assim, o equilíbrio entre as prestações de ambas as partes, que

(14) SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. *Principiologia do direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1999.

deve existir nos contratos comutativos, com base no princípio da boa-fé e da lealdade entre os contratantes.⁽¹⁵⁾

O propósito da criação do direito do consumidor foi a correção dos efeitos nefastos da vulnerabilidade da parte mais fraca, o consumidor. Se a vulnerabilidade não fosse corrigida pelo direito, haveria grandes dificuldades nas transações no mercado de consumo com efeitos negativos sobre a economia.

O mesmo ocorre com o Direito do Trabalho. Se não houvesse a proteção do trabalhador pelo direito, seria observado o crescimento da massa de miseráveis e a derrocada do projeto de se construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Também no tocante ao direito do consumidor, o CDC adota a responsabilidade objetiva do fornecedor pelos danos causados na prestação de serviços. Esta responsabilidade se estende a todas as vítimas do evento (arts. 14 e 17 do CDC).

O mesmo objetivo de proteção ao hipossuficiente que inspirou a criação do Direito do Trabalho e do Direito do Consumidor, porém, não garante igualdade de tratamento do consumidor e do trabalhador no plano concreto.

Imagine-se que o mesmo evento gerasse um dano a um consumidor e a um empregado que presta determinado serviço. Basta pensar, por exemplo, no caso de um empregado motorista de ônibus que se fere gravemente em um acidente de trânsito, mesmo evento que acarreta o perecimento de um equipamento de um passageiro.

Pela aplicação do CDC, a empresa teria responsabilidade civil independente de culpa em relação ao consumidor, mas pelo CCB não teria responsabilidade objetiva com o empregado, já que a atividade aludida nos exemplos, não encontrariam guarida no art. 927, parágrafo único do CCB, conforme a doutrina e jurisprudência, que exigem um risco acentuado para a configuração da responsabilidade objetiva. O mais grave é que o dano causado ao consumidor seria meramente patrimonial, enquanto que o dano causado ao empregado atingiria a sua integridade física.

O exemplo é extremo, mas deixa patente a injustiça no tratamento de bens jurídicos, ou melhor, confere-se mais proteção a um bem jurídico de menor relevância, o patrimônio, em detrimento da vida e da integridade física.

(15) Wald, Arnoldo. *O direito do consumidor e suas repercussões em relação às instituições financeiras*. São Paulo: RT, abr. 1991. p. 666-668.

Na doutrina civilista, aquilo que mais se assemelha à ideia de responsabilidade em casos de acidente do trabalho, que se pretende ver reconhecida com base no princípio da alteridade e proteção é a responsabilidade pelo risco proveito.

Sérgio Cavaliere leciona: “Pela teoria do risco-proveito, responsável é aquele que tira proveito da atividade danosa, com base no princípio de que onde está o ganho, aí reside o encargo — *ubi emolumentum, ibi onus*”⁽¹⁶⁾.

Assim, por esta teoria o dano seria reparado por aquele que obtém lucro com a atividade.

O mesmo doutrinador, porém aponta inconvenientes para aplicação da teoria do risco-proveito:

A sua grande dificuldade é, todavia, está na conceituação do proveito. Quando se pode dizer que uma pessoa tira proveito de uma atividade? Será necessário obter um proveito econômico, lucro, ou bastará qualquer tipo de proveito? Se proveito tem o sentido de lucro, vantagem econômica, a responsabilidade fundada no risco-proveito ficará restrita aos comerciantes e industriais, não sendo aplicável aos casos em que a coisa causadora do dano não é fonte de ganho.⁽¹⁷⁾

Ora, na seara trabalhista não há maiores dificuldades, uma vez que o proveito para o empregador ocorre pelo estabelecimento do vínculo de emprego. Além disso, na imensa maioria dos casos o empregador auferir lucro. Trata-se de um industrial, comerciante, fazendeiro, salvo nos casos de empregador doméstico que seria responsabilizado pelo proveito não econômico obtido dos serviços prestados pelo trabalhador.

Assim, na seara trabalhista, o proveito retirado pelo empregador não precisa ser necessariamente econômico para a caracterização da responsabilidade pelo risco-proveito. Basta a existência da relação de emprego e o nexo de causa e efeito entre o acidente e o proveito do empregador.

Nesta trilha, elucidativa é a lição de Mauricio Godinho Delgado:

Na verdade, o que ocorre é que a letra do enunciado celetista (riscos da atividade econômica) não corresponde à específica

(16) CAVALIERI Filho, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

(17) *Idem*.

intenção da norma, nem à plena noção jurídica dos riscos que pertinem à posição jurídica do empregador no âmbito da relação de emprego. Ao se referir à ideia de riscos, o que pretende a ordem justralhista é traduzir a ideia de responsabilização do empregador pelos custos e resultados do trabalho prestado, além da responsabilização pela sorte de seu próprio empreendimento (se se tratar de empregador vinculado a atividade econômica). Desse modo, o princípio da assunção dos riscos efetivamente aplica-se mesmo àqueles empregadores que não exerçam atividade de natureza econômica, para os quais o trabalho não emerge como fator de produção (empregador doméstico; empregador público; entidades beneficentes etc.).⁽¹⁸⁾

Em outras palavras, o acidente deve estar vinculado a uma atividade que gere proveito para o empregador, mesmo que este seja um proveito não econômico. Esta seria a regra.

Seria também na CLT que se encontrariam as exceções para esta regra de responsabilidade objetiva, a partir da análise dos casos de acidentes do trabalho conforme definição da legislação previdenciária comentada no início deste trabalho e, se estes eventos estão relacionados a um proveito (econômico ou não) para o empregador.

Portanto, dentro do objetivo de criar um conceito de responsabilidade por acidentes do trabalho próprio e adequado ao Direito do Trabalho não devem ser utilizadas as excludentes de responsabilidade típica do direito comum.

7. EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE NOS CASOS DE ACIDENTE DO TRABALHO

Excetuar-se-iam da regra geral de responsabilidade objetiva do empregador baseada no art. 2º da CLT, apenas o acidente do trabalho por equiparação previsto na alínea *d*, inciso IV, do art. 21, bem como o acidente por equiparação previsto no § 1º do mesmo artigo quando o empregado estiver fora do local de trabalho.

Art. 21. Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei:

(18) DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

[...]

IV — o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:

[...]

d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

§ 1º Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho.

Embora tenham os referidos acidentes do trabalho por equiparação relevância para o direito previdenciário, não gerariam implicações para o empregador para fins de ressarcimento ou compensação do empregado.

A razão para esta exclusão está no fato de que, sendo a responsabilização objetiva baseada no risco-proveito, conforme o art. 2º da CLT, então, o trabalhador deve estar, ou prestando serviços à empresa, ou à disposição da mesma, inserindo-se neste conceito os casos em que se encontrar no local de trabalho em sentido amplo; ou exercendo atividade que gere proveito à empresa; ou mesmo afastado de seu local de origem ou residência, mas em benefício da empresa.

Assim, embora os eventos previstos na alínea *d*, IV, art. 21 da Lei n. 8.213/91 e § 1º sejam qualificados como acidentes do trabalho para fins previdenciários, os mesmos não gerariam, sob a lógica da responsabilidade objetiva pelo risco-proveito que vislumbramos no art. 2º da CLT, o dever de o empregador reparar o dano sofrido pelo empregado.

Em todos os demais casos previstos na lei previdenciária, os acidentes estão relacionados ao risco do empreendimento previsto pelo art. 2º da CLT.

8. DIREITO-CUSTO

Algumas críticas poderiam ser feitas em relação à consagração da responsabilidade objetiva do empregador por acidentes do trabalho que

acometam os seus empregados baseada no que se assemelha ao que os civilistas chamam de responsabilidade pelo risco-proveito.

Uma das críticas possíveis é a de que o reconhecimento da responsabilidade objetiva geraria um custo a mais para os empregadores, inviabilizando a atividade econômica.

Uma segunda crítica que poderia ser levantada seria no sentido de que a responsabilidade objetiva implicaria em punição para os bons empregadores, que mesmo garantindo um adequado meio ambiente de trabalho a seus empregados teriam que arcar com os custos de indenizações por acidentes do trabalho.

A primeira crítica não é consistente, na medida em que ao serem sopesados os bens jurídicos em jogo, chegaremos à conclusão de que a dignidade do trabalhador e a consequente reparação ou compensação do dano sofrido por ele é mais importante do que o patrimônio do empresário.

Além disso, seria possível que os empresários fizessem contratos de seguro, de forma a reduzir o impacto que eventuais pagamentos de indenizações pudessem gerar sobre suas atividades.⁽¹⁹⁾

A segunda crítica pode ser rebatida pelo argumento de que se a empresa é bem estruturada e possui adequado meio ambiente de trabalho, consequentemente terá menor incidência de acidentes do trabalho e menor gasto econômico com indenizações.

O parágrafo único do art. 944 do CCB, que pode ser aplicado ao caso de forma subsidiária nos termos do que estabelece o art. 8º, parágrafo único, da CLT, preceitua que pode ser reduzida a indenização quando houver manifesta desproporção entre a culpa e o dano:

(19) Neste sentido Sergio Cavaliere Filho: “Em face do alarmante aumento de acidentes, principalmente no trabalho e no trânsito, tornando, muitas vezes, irreparável o dano, não só pelo montante da indenização mas, também, pela falta de patrimônio da parte que o causou, lança-se mão de técnicas de socialização do dano para o fim de ser garantida pelo menos uma indenização básica para qualquer tipo de acidente pessoal. É o que, em doutrina, se denomina de reparação coletiva, indenização autônoma ou social” (CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 177). Registre-se por lealdade ao leitor que Sérgio Cavaliere defende a responsabilidade subjetiva do empregador, usando por fundamento o art. 7º, XXVIII da CRFB/88. O empregador ficaria isento de responsabilidade nos casos de acidentes em que não houvesse culpa, em virtude de a legislação previdenciária já ter adotado a teoria do risco integral (p. 173, obra citada). Com isso ele se afasta do entendimento adotado neste trabalho de que a responsabilidade do empregador no acidente do trabalho é objetiva.

Art. 944. Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização.

A equidade pode e deve ser utilizada pelo juiz para alcançar justiça no caso concreto, mas a regra geral deve ser a responsabilidade objetiva nos acidentes do trabalho, que é a que mais tem a ver com o Direito do Trabalho.

Portanto, nos casos mais difíceis, em que o empregador não tivesse culpa ou não pudesse arcar com a integralidade do valor da indenização, a equidade seria utilizada como instrumento para reduzir a indenização, mas não seria o caso de se afirmar que não existe responsabilidade.

Também se o empregado tiver concorrido para o acidente, pode-se utilizar o art. 945 do CCB como possibilidade para a redução da indenização:

Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.

A responsabilidade por acidentes do trabalho seria, portanto, um risco do negócio, cujo custo poderia ser diluído na sociedade. Como já foi dito anteriormente, o empresário tem como repassar o custo das indenizações pagas aos empregados para os demais participantes da cadeia produtiva ou de consumo, o empregado não.

Seria este um problema de direito-custo como ensina Paula Castello Miguel:

A crescente intervenção do Estado na economia, tipificando os contratos e impondo regras cogentes a serem cumpridas pelas partes da relação contratual, além de retirar a liberdade das partes, acrescenta elementos de direito-custo. Essa opção legislativa faz com que a capacidade do empresário diferenciar-se dos demais diminuindo o custo de seu produto ou serviço seja menor.⁽²⁰⁾

Outro trecho:

Outra questão importante ao se falar em direito-custo é a necessidade de oferecimento de regras objetivas. Para o empresário, pior que a existência de regras que aumentem seu custo é a inexatidão destas regras que inviabiliza o cálculo empresarial.⁽²¹⁾

(20) MIGUEL, Paula Castello. *Contratos entre empresas*. 1. ed. São Paulo: RT, 2006.

(21) Obra citada.

Mais uma vez, a intervenção do Estado-juiz é justificada pelo princípio da solidariedade, devendo ser consagrada a tese da responsabilidade objetiva do empregador, a fim de que os empregadores possam calcular os riscos aos quais estão submetidos.

9. E O EMPREGADOR SEM RECURSOS?

De maneira a reforçar aquilo que já ficou expresso no item anterior, outro ponto que poderia ser levantado, gira em torno dos pequenos empregadores, que poderiam ter as atividades inviabilizadas por não possuírem recursos suficientes para arcar com despesas decorrentes de pagamentos de indenizações por acidentes do trabalho.

Como seria conciliada a realidade destes empregadores com a consagração da responsabilidade objetiva nos acidentes do trabalho fundada no art. 2º da CLT?

O dever de indenizar existiria, mas por justiça, seria levada em conta a condição do empregador, a fim de ser arbitrada uma indenização equitativa.

Neste ponto, o Código Civil pode servir de parâmetro, tendo em vista que o direito comum é fonte subsidiária do Direito do Trabalho. Embora o art. 944, *caput* estabeleça que “a indenização mede-se pela extensão do dano”, há no mesmo Código, dispositivos que estabelecem a possibilidade de redução da indenização em virtude das condições financeiras daquele que tem o dever de reparar o dano.

O art. 928 do CCB estabelece:

Art. 928. O incapaz responde pelos prejuízos que causar, se as pessoas por ele responsáveis não tiverem obrigação de fazê-lo ou não dispuserem de meios suficientes.

Parágrafo único. A indenização prevista neste artigo, que **deverá ser equitativa**, não terá lugar se privar do necessário o incapaz ou as pessoas que dele dependem.

Art. 953. A indenização por injúria, difamação ou calúnia consistirá na reparação do dano que delas resulte ao ofendido.

Parágrafo único. Se o ofendido não puder provar prejuízo material, caberá ao juiz fixar, **equitativamente**, o valor da indenização, na conformidade das circunstâncias do caso.

Embora estes dispositivos não sejam específicos para os casos de indenização decorrente do acidente do trabalho, os mesmos conferem parâmetros ao juiz para determinar uma indenização que seja justa para o caso concreto.

Portanto, no caso concreto, o juiz verificar que o empregador não dispõe da totalidade de recursos para a reparação ou compensação de toda a extensão do dano, poderá reduzir o montante da indenização também levando em conta o art. 8º da CLT:

Art. 8º As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por **analogia, por equidade** e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público.

Apenas não se poderia dizer que a responsabilidade objetiva não existe e a indenização deve ser arbitrada levando em conta não apenas a extensão do dano, mas também a situação econômica do empregador, a fim de se alcançar uma justa reparação ou compensação do dano sem levar à penúria o empregador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, Carlos Alberto. *Responsabilidade civil teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1990.

CARNELUTTI, Francesco. *Teoría del falso y el daño y el delito*. Traducción de María Victoria Suárez. Buenos Aires: El Foro, 2004.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DUPEYROUX, Jean-Jacques. *Droit de la sécurité*. 15. ed. Paris: Dalloz, 2005.

GOMES, Luiz Roldão de Freitas. *Elementos de responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 9. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 2006.

- HASSON, Roland. *Acidente do trabalho e competência*. Curitiba: Juruá, 2002.
- HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 21. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.
- MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.
- MIGUEL, Paula Castello. *Contratos entre empresas*. 1. ed. São Paulo: RT, 2006.
- MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. *Volume Comemorativo do 60º aniversário do Departamento de Direito da PUC-Rio* (artigo).
- MORAES, Maria Celina Bodin de; SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Constituição, direitos fundamentais e direitos privados. O conceito de dignidade da pessoa humana: substrato axiológico e conteúdo normativo*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*. 27. ed. São Paulo: LTr, 2001.
- OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Competência para julgar as ações indenizatórias decorrentes de acidente do trabalho. Justiça do trabalho competência ampliada*. São Paulo: LTr, 2005.
- OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- QUEIROGA, Antônio Elias de. *Responsabilidade civil e o novo código civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- SANDEL, Michael J. *Justiça o que é fazer a coisa certa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. 3. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. *Principiologia do direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1999.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do direito os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- TAVARES, Marcelo Leonardo. *Manual de direito previdenciário*. 6. ed. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- _____. *Previdência e assistência legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- WALD, Arnoldo. O direito do consumidor e suas repercussões em relação às instituições financeiras. *RT 666/8*, São Paulo: RT, abr. 1991.

Estudos

O TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA À LUZ DA ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO

(THE TERM OF ADJUSTMENT OF CONDUCT IN THE LIGHT OF BEHAVIORAL ANALYSIS OF LAW)

*ILAN FONSECA DE SOUZA⁽¹⁾
JÚLIO CÉSAR DE AGUIAR⁽²⁾*

Resumo: Trata-se de um estudo com a finalidade de avaliar o potencial de efetividade dos termos de ajuste de conduta firmados pelo Ministério Público do Trabalho à luz da análise comportamental do Direito. A visão que permeia a instituição responde que a atual dinâmica dos TACs conseguiria atingir sua meta social, com o cumprimento espontâneo da legislação. Porém, uma expectativa de falta de cobrança das multas; a previsão de multas em valores insuficientes; e a chance reduzida de fiscalização das obrigações contempladas nos TACs funcionariam como contingências que reforçam a tendência de quebra do compromisso por parte da empresa. A ausência de sanções imediatas nos TACs, por sua vez, estimularia outros empregadores a descumprirem a lei.

(1) Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Procurador do Trabalho. Pesquisador do grupo de pesquisa Indicadores de Regulação de Emprego da UNICAMP.

(2) PhD in Law pela University of Aberdeen, Reino Unido, Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília. Pesquisador-Colaborador Pleno do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília. Procurador da Fazenda Nacional.

Palavras-chave: termos de ajuste de conduta; análise comportamental do direito; ministério público do trabalho.

Sumário. Introdução. 1. Entendendo o contexto: a dinâmica do TAC. 2. Como a análise comportamental do Direito pode prever a inefetividade do TAC? 2.1. Os TACs serão descumpridos se os compromissários tiverem expectativa razoável de que as multas não serão cobradas. 2.2. Os TACs serão descumpridos se as multas forem de valor insuficiente para repressão do ilícito. 2.3. Os TACs serão descumpridos se a chance de constatação do seu descumprimento for reduzida. 2.4. TACs convencionais estimulam outros empregadores a descumprirem a lei. Conclusão. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A meta social do Ministério Público do Trabalho (MPT) é o bem-estar dos trabalhadores em um ambiente de livre-iniciativa e leal concorrência idealizado pela Constituição Federal. Sua atuação consiste em promover a defesa de interesses coletivos quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos, efetivando as normas que regem a relação de emprego. Para tanto, o *Parquet* Trabalhista pode tomar compromissos ou coagir os investigados a se adequarem às normas legais, por meio de instrumentos administrativos ou judiciais. A sua atuação visa ainda estimular *ex ante* uma conformidade à legislação trabalhista por parte do empresariado em geral, por meio de sanções a condutas juridicamente proibidas.

Este *modus operandi* pode ser analisado sob a ótica da análise comportamental do Direito: as sanções que o MPT busca impor podem ser vistas como estímulos aversivos em um comportamento operante (AGUIAR; CHINELATO, 2014, p. 113). O foco deste artigo é avaliar as contingências, enquanto regras de controle comportamental, que interferem na dinâmica do TAC, permitindo o efetivo ajuste da conduta do compromissário à legislação.

Partiremos da premissa de que a punição e o reforço podem servir para o atingimento da missão social do MPT, bem como possibilitam alterar comportamentos sociais dos infratores da lei trabalhista.

O MPT interfere numa relação de emprego formada por dois sujeitos: um empregador — seu potencial investigado — e o coletivo de trabalhadores. Trata-se de uma intervenção estatal que tem por finalidade regular uma relação entre patrão e empregados. Esta relação jurídica trabalhista é complexa e repercute em outros agentes sociais: quando descumpridas as regras da relação de emprego, haverá consequências ou externalidades

para o Estado enquanto fiscalizador e credor⁽³⁾, e para os demais empregadores cujos interesses econômicos serão preteridos por uma concorrência desleal.

O cumprimento da lei trabalhista parece ser uma linha segura a ser observada pelos empregadores, porque permite a observância dos interesses jurídicos e econômicos de todos estes atores sociais. Esta intrincada rede comportamental deve ser analisada pelo MPT quando firma um termo de ajuste de conduta ou ajuíza uma ação coletiva.

Este tema é relevante porque o MPT firma termos de ajuste de conduta em muito maior proporção do que promove ações civis. Em 2013, por exemplo, firmou mais de 12 mil TACs ao passo que ajuizou 2.936 ACPs [proporção de 4/1 (CNMP, 2014, p. 326)].⁽⁴⁾ O MPF, no mesmo ano, firmou apenas 233 termos de ajuste de conduta. Trataremos de analisar esta diretriz institucional que privilegia a assinatura de TACs, revelando a contingência jurídica:⁽⁵⁾ SE [descumpre legislação trabalhista], ENTÃO [TAC], a qual, então, na prática, substitui aquela instituída na lei trabalhista, qual seja SE [descumpre legislação trabalhista], ENTÃO [punição civil/administrativa/criminal, conforme o caso].

Assim, a contingência jurídica que se extrai desta interação entre o Ministério Público e o infrator consiste na assinatura de um TAC como suposta punição com a finalidade de desestimular o comportamento ilícito de um empregador.

O que pesquisas empíricas têm evidenciado, entretanto, é que os TACs vêm sendo descumpridos. Souza (2013, 2014) e Filgueiras (2012) constataram o largo descumprimento dos TACs no Amazonas, na Bahia e em outros Estados da Federação.

(3) Representado respectivamente pela Justiça do Trabalho, MPT e Ministério do Trabalho e Previdência Social, e Caixa Econômica Federal, INSS etc. pela sonegação ao FGTS e contribuições previdenciárias.

(4) O MPU é composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O documento intitulado “MP, um retrato” apresenta o MPT como o braço do MPU que detém a maior *expertise* em assinatura de TACs: o Ministério Público Federal, em matéria cível, somente firmou 233 TACs em todo o território nacional, ou seja uma proporção de 60/1 em relação ao MPT. Em 2013, cada procurador do trabalho firmou, em média, 16 ajustes com infratores, ao passo que o número de inquéritos instaurados foi de 50.887 (1/4 de todos os inquéritos culminou num TAC).

(5) “Podemos, então, definir contingência social normativa como **uma norma que especifica que consequência ou consequências uma dada conduta irá ocasionar para o indivíduo atuante ou terceiro a ele relacionado**” (AGUIAR, 2006, p. 67).

Buscando identificar que fatores poderiam estar levando ao descumprimento dos TACs, constatamos que a análise comportamental do Direito poderia sugerir, *a priori* e teoricamente, esta baixa efetividade pelas contingências inerentes a esta relação MPT *versus* infrator.

1. ENTENDENDO O CONTEXTO: A DINÂMICA DOS TACS

O conjunto de estratégias adotadas pelo MPT para atingir a máxima efetividade de sua atuação materializam um contexto que, no modelo de Skinner, funciona como indicador da maior ou menor probabilidade de que um determinado comportamento será reforçado ou punido (MICHAEL, 1982, *apud* AGUIAR, 2012, p. 185).

A atuação do MPT se dá por meio de procedimentos de investigação: quando uma denúncia é apresentada, promovem-se medidas para a constatação da sua veracidade e, se flagrado o ilícito e sendo ele relevante (violador do interesse público), o TAC pode ser proposto à empresa investigada como forma de pôr fim à investigação.

O TAC constitui um instrumento formal assinado entre o MPT e o investigado (empregador flagrado descumprindo a legislação) contendo cláusulas com obrigações que devem ser respeitadas, sob pena de multas pecuniárias que incidirão no caso de novo descumprimento das normas legais. É possível a imposição de indenização pelas macrolesões trabalhistas verificadas — e que deram origem à investigação —, no entanto, pelas pesquisas anteriores, esta é muito rara. Ao prever que os órgãos públicos poderão tomar dos interessados compromisso de ajuste de conduta às exigências legais mediante sanções, a Lei n. 7.347/85 contemplou a possibilidade dos infratores adequarem futuramente o seu comportamento.⁽⁶⁾ O TAC assemelha-se, portanto, a um contrato⁽⁷⁾ porque representa uma

(6) Outro texto legal que faz referência aos TACs é a CLT, em seu art. 876, ressaltando, de forma passageira, a sua natureza de título executivo extrajudicial. Além da previsão legal já referida, o TAC está previsto ainda no art. 14 da Resolução de n. 69 do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, *in verbis*: “Art. 14. O Ministério Público do Trabalho poderá firmar termo de ajuste de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no art. 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, **ainda**, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser reparados”. (grifos nossos)

(7) “*Contrato é uma promessa exigível*. Por exigível, entenda-se exequível por lei, criando por consequência um direito subjetivo a uma conduta de outra pessoa no futuro (POLLOCK,

ferramenta de controle utilizada mediante consenso dos investigados como forma de moldar-lhes o comportamento, engendrando incentivos para a cooperação desejada pelo Estado (AGUIAR; GOBBO, 2014, p. 107-108).

O TAC é habitualmente apresentado como elemento de barganha (PIMENTA, 1999, p. 119-152) porque oferece ao investigado uma alternativa ao ajuizamento de uma ação civil pública com pedido indenizatório. Ao infrator é possibilitada a adequação da sua conduta futura sem sanções imediatas, sublimando a possibilidade de responsabilização judicial. Poderíamos chamar esta modalidade de compromisso de TAC convencional, uma vez que, usualmente, pelas pesquisas empreendidas, não estabelece uma punição instantânea, como indenização por danos morais coletivos ou reparação do ilícito, funcionando como uma advertência preliminar para o empregador.

Existe, portanto, uma dicotomia entre TAC e ACP: onde um é proposto, a outra é suprimida. Com efeito, enquanto moeda de troca, o índice de formalização dos TACs depende da frequência de ajuizamento de ações civis públicas, de forma que, num ambiente onde a quantidade de ações civis públicas é mínima ou nula, a taxa de assinatura de compromissos será tendencialmente muito baixa.⁽⁸⁾

A conduta dos membros do MPT, ao proporem a celebração de TACs — e dos empregadores, antes e depois de serem flagrados cometendo ilícitos trabalhistas — podem ser conceituadas como um comportamento operante,⁽⁹⁾ passíveis, portanto, de serem analisadas com base no modelo da análise comportamental, o que será feito a seguir.

1936, p. 1). Em outras palavras, pode-se afirmar que o contrato é o acordo de vontades que gera obrigações legais (FERNÁNDEZ, 1995, p. 319)". (AGUIAR; GOBBO, 2014, p. 105)

(8) Há, ainda, situações em que o investigado não aceita assinar um TAC, mas o MPT não promove o ajuizamento da ação civil pública de forma que o *payoff* prometido ao investigado não é imposto [*cheap talk* (COOTER, 2007)], engendrando um reduzido índice de confiança institucional.

(9) "O conceito de comportamento operante foi inventado por Skinner para enfatizar um tipo de padrão comportamental o qual opera no ambiente de tal modo que, conforme as suas consequências, isto é, as alterações ambientais resultantes dessa operação, o respectivo padrão se mantém, se altera ou se extingue. O comportamento operante, ao contrário do reflexo condicionado ou incondicionado, não pressupõe um estímulo eliciador determinado, mas sim um contexto, um comportamento e uma consequência, compondo uma unidade básica de investigação comportamental conhecida como tríplice contingência, assim chamada porque a consequência é contingente à ocorrência do comportamento em um dado contexto (LESLIE, 1996)" (AGUIAR, 2006, p. 121).

2. COMO A ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO DIREITO PODE PREVER A INEFETIVIDADE DO TAC?

Vimos acima que a estratégia adotada pelo MPT — supressão da possibilidade de punição em caso de compromisso do infrator — está sempre lastreada na virtualidade da ação civil pública. A despeito de não se apresentar como a situação mais favorável à instituição, porque não contempla sanções de cunho indenizatório para a sociedade ou de retorno ao *status quo ante* para os trabalhadores, o TAC seria ao menos uma alternativa positiva no que tange ao prometido cumprimento futuro da norma.

Dentre as alternativas de cumprir ou não cumprir o ajuste, o que poderia levar o empregador a optar justamente pelo seu desrespeito? Como algo que ocorre depois — como a cobrança ou não de multas significativas — pode ter efeito sobre o comportamento pregresso do agente de ajustar ou não sua conduta?

Para esta análise, serão relevantes os seguintes postulados: i) o descumprimento da legislação trabalhista tende a ser historicamente alto no Brasil, dados vários fatores, dentre os quais a observação de que quem descumpra a lei tem maiores margens de lucro; ii) a punição de determinadas condutas empresariais ilícitas (excesso de horas extras, condição análoga à de escravo, não concessão de férias etc.) é um meio eficaz de promover o bem-estar dos trabalhadores; iii) a imposição de TACs adequados tenderia a tornar menos provável o descumprimento da legislação trabalhista.

Na sequência, a contingência jurídica após a constatação dos ilícitos no curso do inquérito, ou seja, o par formado por uma ou mais condutas (comissiva ou omissiva) e a respectiva sanção seria analiticamente descrito assim: SE [obrigações do TAC forem desrespeitadas], ENTÃO [multas serão exigidas], de forma que o condicionamento do comportamento do investigado é uma contingência punitiva entre a violação do ajuste e o que se dá depois, *in casu*, a cobrança das penalidades.

Destarte, se os empregadores tiverem uma expectativa de que o descumprimento do TAC não irá engendrar a execução das suas multas estes optarão, tendencialmente, pela violação do ajuste. Esta é a primeira explicação, que será melhor desenvolvida adiante.

2.1. Os TACs serão descumpridos se os compromissários tiverem expectativa razoável de que as multas não serão cobradas⁽¹⁰⁾

O comportamento empresarial, em um dado contexto, será o resultado das consequências (reforçadoras ou punitivas) contingentes à ocorrência

(10) SE [baixa expectativa de cobrança de multas]; ENTÃO [TACs serão descumpridos].

deste comportamento (GUERIN, 1994, *apud* por AGUIAR, 2012, p. 184). Quando uma empresa viola a lei, ela obtém um reforço positivo (aumento da margem de lucro) gerando uma tendência desse comportamento ser reproduzido. Logo, a empresa possivelmente continuará delinquindo. Neste primeiro caso, diz-se que o comportamento foi reforçado (tornou-se mais frequente) porque a empresa em questão obteve uma recompensa pela sua conduta (incremento de lucro/redução de gastos).

Quando esta mesma empresa viola a lei mas é imposta uma punição estatal proporcional, haverá uma tendência de desestímulo deste comportamento delitivo, de forma que a empresa possivelmente irá respeitar a lei. Neste segundo caso, o comportamento foi punido (por meio da cobrança de valores pecuniários) e, por conseguinte, a empresa foi desestimulada a persistir na conduta juridicamente reprovada.

Verifica-se que nesta relação jurídica trabalhista, em uma só conduta ilícita haverá, ao mesmo tempo, consequências reforçadoras e punitivas (em potencial), de forma que estas relações de contingência possuem um duplo sentido.⁽¹¹⁾

Porém, o que pesquisas empíricas têm evidenciado é que o descumprimento dos TACs não tem engendrado a cobrança das multas. Nestas hipóteses, com frequência, o MPT convoca o investigado para formalizar um novo compromisso ou aceita as justificativas apresentadas pela empresa para a violação legal: em qualquer cenário, as multas não costumam ser cobradas.⁽¹²⁾

Com alguma experiência antecedente, as empresas infratoras poderiam reconhecer o perfil do MPT com uma feição que sugere que a chance de execução das multas decorrentes de um TAC descumprido é baixa (SOUZA, 2014, p. 2; SOUZA, 2015, p. 115).

O perfil atual do MPT pode levar as empresas a preverem que são baixas as chances de execução das multas decorrentes do descumprimento do TAC.

Entendemos por contingência a probabilidade de um evento que pode ser afetada ou causada por outros eventos (TODOROV; MOREIRA, 2009, p. 405) ou, em outras palavras, as consequências do comportar-se ou o efeito

(11) “Não é para a execução que servem os contratos, mas sim para alterar o comportamento das partes, alterando os incentivos que afetam os contratantes.” (AGUIAR; GOBBO, 2014, p. 108.)

(12) “Entendo totalmente inútil celebrar-se um Termo de Ajustamento de Conduta onde o compromissado obriga-se a cumprir a lei. A lei já é auto aplicável e não precisa desse tipo de reforço. Por exemplo uma empresa que se compromete a pagar os salários dos seus empregados em dia quando já não mais existem salários atrasados.” SILVA (2000, p. 14).

de um comportamento sobre a probabilidade de um estímulo (GRAÇAS, 2000, p. 126). No nosso caso, a consequência indesejada pela empresa que assina um TAC, mas posteriormente viola o compromisso, seria a cobrança das multas. Se esta punição é de baixa probabilidade estatística, descumprir o ajuste mostra-se como a conduta reforçada positivamente pelo incremento dos lucros (ou negativamente reforçada pela economia dos custos), tornando o padrão comportamental complexo [descumpre a legislação — firma o TAC — volta a descumprir] como muito provável, ainda que ilegal do ponto de vista jurídico. A contingência jurídica representada por esta expectativa empresarial de não cobrança de multas fará com que os empregadores optem pela violação do ajuste.⁽¹³⁾

A lógica de funcionamento do TAC por meio da imposição de estímulos (sanções sociais ou monetárias) é semelhante a de um contrato: são estabelecidos incentivos positivos ou negativos que tornam o custo do não cumprimento da promessa maior do que o custo do seu cumprimento. (AGUIAR; GOBBO, 2014, p. 107). O absentismo de sanções monetárias implicará em ausência de mecanismos punidores ao comportamento que se quer afastar, ao tempo em que a manutenção das vantagens econômicas decorrentes do ilícito funcionará como reforçador positivo para esta mesma conduta. A taxa de efetividade do TAC está vinculada, assim, a uma forte expectativa do compromissário de que as multas serão de fato exigidas em caso de sua violação. Este comportamento existe, ou seja, é provável em um certo grau considerado excessivo, porque é reforçado.

O custo decorrente de cumprir este ajuste estatal é um diminuidor do lucro do investigado, portanto, mais custo é o mesmo que menos lucro, ao passo que o reforço negativo à conduta esperada consiste em economizar custos. A punição (sanção) deveria vir, portanto, para contrabalançar este reforço, e por isso deveria também ser suficiente para suplantá-lo, constituindo-se, assim, em outro elemento condicionador que pode interferir na conduta empresarial, que será a seguir discriminado.

2.2. Os TACS serão descumpridos se as multas forem de valor insuficiente para repressão do ilícito⁽¹⁴⁾

Outro postulado que justificaria um alto índice de evasão aos TACs seria a previsão de valores pecuniários das multas em montantes

(13) E mesmo quando há evidências de que multas serão cobradas pelos procuradores, o compromissário, enquanto agente econômico, aposta que a chance de ser apanhado é mínima porque sua taxa de desconto é muito alta (TABAK, 2014, p. 19).

(14) SE [multas insuficientes]; ENTÃO [TACs serão descumpridos].

insuficientemente aversivos, uma vez que possuem patamar inferior aos gastos que incidiriam se o ajuste fosse cumprido pelo investigado.

Quando o MPT investiga ilícitos trabalhistas e detecta que determinado empregador infringiu a lei, oferece um compromisso convencional para adequação da conduta (sem indenização social). Nestas circunstâncias, o empregador opta por cancelar qualquer punição, ou pelo menos adiá-la.

Considerando que a assinatura do TAC não envolve nenhum custo adicional imediato, estes costumam ser firmados com brevidade, já que não mexem com o caixa das empresas (SOUZA, 2014, p. 2).

A contrario sensu, toda vez que uma empresa cumpre a lei trabalhista ou um TAC ela despense recursos. Quando uma empresa contrata regularmente empregados observando as normas trabalhistas inerentes à relação de emprego, assinando a CTPS, recolhendo encargos sociais, ela demandará recursos, como o pagamento de valores salariais/rescisórios/fundiários, contratação de contadores e funcionários do setor de pessoal, perda de produtividade para instalação de proteções coletivas no trabalho etc. Se o empregador que infringe a legislação trabalhista não é apenado suficientemente por conta destas violações, ele estará beneficiando-se em relação aos seus demais concorrentes, pela economia de custos necessários para o adimplemento da lei (PIMENTA, 2004, p. 341).⁽¹⁵⁾

Se o empregador, ao deixar de registrar um trabalhador, economiza 102% sobre o salário efetivamente pago (PASTORE, 1996, *apud* PORTELLA; FIRPO *et al.*, 2012, p. 6) qualquer multa⁽¹⁶⁾ prevista no TAC relativa a registro de empregados que seja inferior a este percentual sobre o salário do empregado tende a ser ineficaz como desincentivo à violação do ajuste.

Se um empregado recebe salário de R\$ 1.000,00 reais, por exemplo, vale a pena o empregador violar o TAC se a multa prevista for inferior a R\$ 1.020,00 reais por mês, porque este valor ainda é menor do que aquele que teria que desembolsar assinando a carteira de trabalho do funcionário. Ou seja, a violação é reforçada pelo lucro excedente, mesmo quando já descontado o valor da sanção.

(15) “(561) *O que, embora insustentável do ponto de vista jurídico, é até compreensível na estrita ótica empresarial, movida essencialmente por considerações de natureza econômica e administrativa, com vistas à maximização da citada relação custo-benefício — o erro maior, evidentemente, é daqueles operadores do Direito que, tendo ou devendo ter noção disso, nada fazem para inverter essa equação de modo a tornar desvantajosa, na prática, essa relação, mediante a plena e efetiva aplicação das normas jurídicas materiais em vigor, com a rigorosa aplicação de todas as sanções materiais e processuais legalmente previstas para a hipótese de seu descumprimento*” (PIMENTA, 2004, p. 341).

(16) Mensal e *per capita*.

Em sendo a empresa governada pelas contingências de reforço e punição que vigem em seu contexto, haverá sempre uma oposição intrínseca entre respeitar a lei trabalhista ou o TAC — que lhe é aversivo por diminuir o lucro — e não respeitá-los, aumentando assim sua margem de lucro. O TAC, como uma modalidade de contrato, deveria servir como uma nova contingência de reforço para o cumprimento da legislação trabalhista — que costuma ser repetida no ajuste — por meio das multas cominadas em caso de descumprimento de suas cláusulas. A quebra do compromisso pode ser a conduta mais provável se as multas cobradas forem inferiores aos benefícios econômicos inerentes à sua violação.

O sucesso dos TACs depende, assim, fundamentalmente, da previsão de multas futuras em valores significativamente superiores aos ganhos obtidos pelo compromissário na hipótese do seu descumprimento.

Embora não se possa afirmar que todos os empresários o façam, é esperado que aqueles que já demonstraram estar predispostos a descumprir a legislação trabalhista, contabilizem detalhadamente seus custos e benefícios, fazendo projeções futuras, determinando qual o valor máximo a ser despendido com o cumprimento total do ajuste, em relação aos montantes gastos pelas multas decorrentes da sua violação.

Se o valor da punição é inferior ao custo necessário para se cumprir com as obrigações do TAC, esta conduta futura — que é objeto de anterior consideração pela empresa que firmou o ajuste — será tendencialmente previsível, uma vez que este comportamento anticontratual geral redução de gastos financeiros (PIMENTA, 2000, p. 38).⁽¹⁷⁾ Ou seja, elidir o ajuste

(17) “Mais concretamente: qual o valor médio das conciliações trabalhistas, em função do valor das obrigações trabalhistas deliberadamente descumpridas por determinados empregadores, ao longo do contrato de trabalho ou por ocasião de sua rescisão; se as conciliações normalmente são celebradas com ou sem assinatura da CTPS, com incidência ou não das contribuições previdenciárias e das obrigações tributárias e com ou sem a denominada quitação plena por todas as obrigações porventura decorrentes daquele contrato de trabalho ou da relação jurídica de outra natureza havida entre as partes. Por outro lado, qualquer empresa razoavelmente organizada faz uma análise dos custos relativos de sua política trabalhista: vale ou não a pena descumprir a lei trabalhista, à luz da relação custo-benefício? Quais os ganhos financeiros dessa conduta, em confronto com os riscos dos ônus (também financeiros) daí decorrentes (multas aplicadas pela fiscalização trabalhista, tributária e previdenciária e pela própria Justiça do Trabalho — art. 467 da CLT e § 8º do art. 477 da CLT). As possíveis vantagens para o empregador são numerosas e substanciais: o número de empregados que de fato ajuízam reclamações trabalhistas frequentemente é bem inferior ao número de lesados; existem os ganhos decorrentes da prescrição trabalhista, que vão erodindo, total ou parcialmente, os direitos trabalhistas; os acordos judiciais quase sempre são celebrados em valor inferior ao devido; no caso de não conciliação na fase de conhecimento, os ganhos no mercado financeiro são sempre superiores aos ônus

sai mais barato do que cumpri-lo, tornando o comportamento empresarial também governado pelas prováveis consequências desta conduta (AGUIAR, 2014, p. 115; AGUIAR; GOBBO, 2014, p. 107). Se o respeito ao ajuste não se dá, há algo intrinsecamente equivocado nesta interação, explicando teoricamente um dos motivos pelos quais os TACs podem estar sendo violados, sendo a decisão mais provável por parte do compromissário, em face das contingências apresentadas, ou seja, pela possibilidade de lucro extra e pela pressão concorrencial dos que descumprem a lei.

Quando soma-se a baixa expectativa de flagrante do seu desrespeito, com multas insuficientes para gerar aversão nos investigados, a conduta de violação do ajuste pela empresa mostra-se como potencialmente mais previsível.

2.3. Os TACS serão descumpridos se a chance de constatação do seu descumprimento for reduzida⁽¹⁸⁾

Acima, tentamos explicar o motivo pelo qual os empregadores tendem a violar o ajuste quando conhecem o comportamento pregresso do MPT de não cobrar punições e/ou quando as multas previstas em abstrato não servem de incentivo para a adequação da conduta. O que poderia, entretanto, explicar uma alta taxa de descumprimento do TAC se as multas fossem dissuasórias e se os investigados não tivessem expectativa de anistia destas sanções?

A crença do compromissário em uma chance mínima de ser apanhado violando o compromisso do TAC pode sugerir esta taxa de evasão.

É de conhecimento público que estão em atividade menos de 800 procuradores em todo o Brasil, atuando em mais de 50 mil inquéritos, e fiscalizando mais de 12 mil ajustes firmados anualmente (CNMP, 2014, p. 327). Os investigados tem a intuição de que a consequência indesejada de flagrante da violação do ajuste é muito pequena, de forma que possivelmente multas não serão cobradas.

Há uma expectativa do empregador de que, raramente, uma nova fiscalização irá ocorrer; e que, se tal fiscalização ocorrer, dificilmente os

decorrentes do prosseguimento da ação trabalhista; resta sempre a possibilidade de vitória por vicissitudes processuais — confissão ficta, por exemplo; se nada disso ocorrer, existe sempre a possibilidade de acordo somente na execução, ainda por valor inferior ao declarado como devido, em sentença passada em julgado” (PIMENTA, 2000, p. 38).

(18) SE [chance do flagrante for baixa]; ENTÃO [TACs serão descumpridos].

ilícitos serão flagrados. A máquina estatal é lenta e pesada. O instrumental que a instituição possui para flagrar os ilícitos de forma autônoma — sem depender de declarações ou documentos do próprio compromissário — costuma ser restrito e pouco usual,⁽¹⁹⁾ ao passo que as fiscalizações do Ministério do Trabalho só se repetem com intervalo superior a um ano (FILGUEIRAS, 2013, p. 291-292).

Além do procedimento burocrático, no sentido pejorativo da expressão, o MPT está sujeito a uma série de preceitos que visam assegurar a validade jurídica da investigação, sob pena de nulidade. Mesmo no inquérito civil, surgem entraves legais para o MPT fiscalizar os ajustes, como o direito ao contraditório e à ampla defesa, o respeito aos prazos do inquérito e cronogramas dos auditores-fiscais do trabalho, ou a utilização de expedientes dilatórios utilizados por advogados. Isto sem falarmos na possibilidade real e corriqueira do investigado adulterar documentos, recusar-se a apresentar provas contrárias ao seu interesse, constituir novas empresas para fugir do compromisso anteriormente firmado, transferir seu domicílio para outra localidade, entre outras estratégias ilícitas. Todas estas informações e decisões (assimétricas e unilaterais) podem recrudescer a certeza dos compromissários de que o flagrante de elisão ao TAC não é provável.

Por todos estes motivos, configurada esta contingência, o empregador tenderá a descumprir o ajuste, uma vez que reconhecerá que o índice de verificação de um novo flagrante é baixo e a punição indesejada é pouco provável. Os benefícios decorrentes do descumprimento do ajuste são imediatos (a punição já foi adiada) ao passo que a chance de ser capturado praticando novos delitos é ínfima e apenas futura (taxa de desconto hiperbólica), tudo a sugerir a pouca coercitividade do TAC.

Deve-se considerar, ainda, a relação do MPT com os seus investigados como um evento social.⁽²⁰⁾ Em outras palavras, a forma como o MPT interage com a empresa infratora serve de consequência para o comportamento de outras empresas, futuramente investigadas, como veremos na sequência.

(19) Tais como as inspeções *in loco* do MPT.

(20) “Do ponto de vista analítico-comportamental, a unidade mínima dos sistemas sociais é o chamado evento social (SKINNER, 1953, 1957), em que o comportamento de um dado indivíduo funciona como antecedente (contexto e, eventualmente, motivação) para o comportamento de outro indivíduo, cujo comportamento, por sua vez, serve de consequência para o comportamento do primeiro indivíduo, o qual provavelmente irá completar o ciclo reagindo a tal comportamento de forma a reforçá-lo (recompensá-lo) ou puni-lo” (AGUIAR, 2012, p. 7).

3. TACS CONVENCIONAIS ESTIMULAM OUTROS EMPREGADORES A DESCUMPRIREM A LEI

Uma empresa que está sendo investigada interage com o MPT com base nas expectativas que pôde extrair da atuação anterior do *Parquet*: o empresariado em geral respeitará as normas trabalhistas com base nas expectativas das consequências prováveis da atuação estatal.

Quando TACs são formalizados sem qualquer tipo de punição imediata (indenização por danos morais coletivos), argumenta-se, em defesa desta política institucional, que o comportamento futuro do empregador beneficia o conjunto dos empregados (FERREIRA, 2012, p. 109) e que seria melhor garantir a adequação legal futura do que enfrentar um processo judicial contra o empregador na Justiça, com risco de improcedência da ação.

Sob um viés utilitarista, segundo esta corrente, o MPT quando se confronta com estas duas alternativas, deveria optar pela alternativa menos pior (TAC) porque seriam garantidos, ao menos, os futuros direitos trabalhistas dos empregados, fazendo-se alguma justiça, ainda que não seja justiça integral, mas a possível *ex post facto*.

Nossa ideia aqui é apontar o equívoco da concepção teórica deste argumento, que enxerga a política pública do TAC como estrategicamente melhor do que a ação judicial. A nossa preocupação com o TAC convencional decorre da observação de que este não é um meio de induzir *ex ante* determinados comportamentos por parte dos destinatários das normas jurídicas.

O TAC funciona como alternativa à ação judicial, a qual é, em princípio, mais aversiva, pois implica maior probabilidade de punição (e de fato, em certos aspectos, já é punição, pelas restrições e incômodos que traz). Por outro lado, vimos também que as vantagens ou lucros que advém da violação às leis reforça o descumprimento do TAC (e das leis), sendo que descrevemos a ineficácia estratégica do TAC pela sua incapacidade de contrabalançar punitivamente o reforço ao descumprimento.⁽²¹⁾

Dito isto, afirmamos que a exigência de pagamento de indenização punitiva pelos ilícitos já praticados revela-se fundamental para a proteção jurídica não apenas dos trabalhadores diretamente prejudicados (verbas

(21) Esta é uma importante diferença entre a análise comportamental e a econômica, já que esta última tenderia a afirmar que a ineficácia 'incentiva' o descumprimento.

trabalhistas inadimplidas, por exemplo) mas também dos concorrentes na atividade econômica do investigado (AGUIAR, 2013, p. 3).⁽²²⁾

Com efeito, se considerarmos as consequências deste entendimento jurídico (o TAC não indeniza o prejuízo advindo da evasão à lei), constataremos logo de início que este instrumento é prejudicial para os demais empregadores (potenciais concorrentes do empregador compromissário). Porque o que está em jogo nas situações reguladas acima não é a justiça (ou a melhor alternativa política) decorrente de se cumprir a lei no futuro; mas a necessidade de se induzir *ex ante* os demais empregadores a também cumprirem a legislação trabalhista, a fim de evitar uma concorrência desleal (vedada pela CRFB em seu inc. IV, art. 170), solapando ademais os próprios direitos fundamentais do trabalhador (AGUIAR, 2013, p. 2).

Se o ambiente⁽²³⁾ e os comportamentos empresariais dos seus concorrentes estão lastreados no descumprimento sistemático da legislação trabalhista, como estratégia para ampliação de margem de lucros, haverá uma tendência do empresário honesto em reproduzir este comportamento, até mesmo por uma questão de sobrevivência.

(22) No que tange ao efeito *ex ante*, se o TAC for integralmente cumprido (como vimos, efeito *ex post* positivo), esta política pública do MPT pode estar influenciando outros empregadores a também descumprirem a lei. Este estímulo ao ilícito pode se dar mesmo para empregadores já cumpridores da lei, e não apenas para outros empregadores violadores da lei. Isto porque o empregador — que seja racional e busque o lucro — pode preferir esperar que seja fiscalizado pelo MPT (ou pelo Ministério do Trabalho) para que só a partir de então venha a cumprir a lei de forma fidedigna. Se o empregador perceber que descumprir a lei não gera sanções pecuniárias, mas apenas um compromisso futuro, tendencialmente optará por também descumprir a norma, já que com isso terá benefícios financeiros imediatos (não precisa assinar carteira, recolher FGTS). A isto chamamos de efeito *ex ante* deletério. Estes efeitos são previsíveis até mesmo porque os agentes costumam ser extremamente otimistas e calculam, às vezes erradamente, que não serão novamente flagrados, em excesso de confiança. Se o medo de uma sanção futura permite ao infrator compromissário adequar a sua conduta, com muito mais razão uma sanção atual (indenização prévia) tem o condão de incentivá-lo complementarmente, bem como aos demais empregadores, à adequação. A isto chamamos de efetividade endógena e exógena (de caráter pedagógico). Reforçamos, assim, a necessidade de todo termo de ajuste de conduta contemplar uma indenização pecuniária em valor superior e proporcional à redução de gastos obtida pela evasão das obrigações trabalhistas já praticada.

(23) “O ponto de partida da visão do direito como sistema de contingências sociais é o modelo analítico-comportamental de Skinner. O conjunto do comportamento empresarial, em geral, é função do ambiente circundante e principalmente de um ambiente social constituído, ele próprio, por outros comportamentos empresariais (SKINNER, 1953, 1971; 1978; PIERCE; EPLING, 1995; BAUM, 2005; TODOROV, 2004; SCHNEIDER, 2012)”, citados por Aguiar (2013, p. 184).

Assim, o empregador honesto, ao observar a conduta do MPT em relação ao infrator, perceberá que a lei somente precisa ser cumprida após a assinatura do TAC, e que para celebrar este ajuste nenhuma penalidade imediata será imposta.

Mais. Tomará consciência de que o flagrante dos ilícitos trabalhistas demanda um longo tempo e que, durante este intervalo temporal, desviar-se das normas trabalhistas implicará num incremento imediato e acumulativo⁽²⁴⁾ da sua margem de lucro, tornando este seu comportamento como o mais provável e racional. Em síntese: a predisposição do empregador probo, que antes cumpria a lei, será de evasão ao ordenamento jurídico.

É correto supor que, quando um empregador concorrente viola a legislação trabalhista, surge grande insatisfação no empresariado ético. Desta feita, quando sanções não são impostas pelo MPT já no momento da assinatura do TAC, a lacuna de responsabilização na sociedade tende a se aprofundar.

CONCLUSÃO

Na relação de emprego, a motivação⁽²⁵⁾ do empregador é a busca pela redução dos custos daí decorrentes, visando a maximização de riquezas. Cumprir a lei trabalhista de forma escorregia engendrará maiores gastos financeiros e, com isso, uma desmotivação para a empresa, que se sentirá fortemente impelida a delinquir. Em sentido contrário, a sanção estatal (punição exigindo uma indenização) funcionaria como uma importante estimulação aversiva, servindo de motivação para a adequação de sua conduta. Cumprir a lei retiraria por completo a chance de uma empresa ser penalizada pelo MPT, o que é bastante significativo para empresas que tenham aversão ao risco.

O objetivo do Ministério Público do Trabalho de oferecer aos trabalhadores um ambiente de bem-estar pela adesão dos patrões à lei trabalhista tem sido buscado por meio do termo de ajuste de conduta, afirmando-se que a imposição do TAC tende a tornar menos provável o descumprimento da legislação. Porém, para que isto efetivamente ocorra, sob

(24) “10. Quanto mais tempo demorar o trabalhador para denunciar a falta de registro ao Ministério do Trabalho, maior o ganho da empresa” (SANTOS, 2003).

(25) Operação motivadora como variável fundamental no modelo skinneriano (MOORE, 2008, citado por AGUIAR, 2012, p. 185).

a ótica da análise comportamental do Direito, a rede comportamental ideal deveria ser assim descrita: os investigados irão cumprir o TAC se acreditarem firmemente que as multas serão cobradas; para que o ajuste seja satisfeito, as punições deverão ser fixadas em patamares aversivamente superiores ao montante economizado pelo descumprimento do compromisso; o respeito ao TAC dependerá, ainda, da adoção de providências que aumentem as chances de flagrante do seu descumprimento, com procedimentos de fiscalização céleres, frequentes, e de alta confiabilidade. Por fim, para que outros empregadores, externos à investigação ministerial, continuem ou passem a respeitar a legislação, os TACs devem necessariamente contemplar sanções imediatas em patamar superior às vantagens obtidas com o desrespeito da lei.

Se os empregadores creem que a atuação do MPT em relação às multas costuma ser: a) barata; b) flexível; bem como que; e c) a chance de ser flagrado é baixa ou excessivamente demorada; tem-se que o contexto será bastante favorável à manutenção da conduta delitiva. Como os TACS não costumam impor perdas financeiras imediatas e aversivas, tendem a estimular outros empregadores a também descumprirem a lei, uma vez que a pedagogia publicizada à sociedade é no sentido de que o marco temporal inicial para adequação à legislação se dá a partir da assinatura do ajuste, sem dispêndio de valores.

No que nos toca, buscamos aqui descrever uma regularidade na interação entre o MPT e seu público-alvo (investigados), sendo que a análise comportamental do Direito permite supor que, conforme modelo atual, o TAC convencional possui baixa probabilidade de cumprimento de sua finalidade intrínseca de adequação à legislação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Júlio César; GOBBO, Leandro Oliveira. Função social do contrato: uma análise lógico-empírica. *Revista da Faculdade de Direito — UFPR*, Curitiba, v. 59, n. 1, p. 101-126, 2014.

_____. O direito como sistema de contingências sociais. *Revista da Faculdade de Direito da UFG* 37.2, p. 181-211, 2013.

_____. Abordagem econômica do direito: aspectos epistemológicos. *Lusíada*, Série de Direito, Lisboa, v. 1 e 2, p. 169-186, 2003.

_____. *Análise comportamental do direito: fundamentos para uma abordagem do direito como ciência comportamental aplicada*. Tese de Doutorado em Direito. Florianópolis, 2006.

AGUIAR, Júlio César; CHINELATO, João Marcelo Torres. Interpretação do direito e comportamento humano. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 51, n. 203, p. 111-125, jul. 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/507409>>. Acesso em: 1º out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério público: um retrato*. v. 3, dados 2013, 2014.

COOTER, Robert D. Três efeitos das normas sociais sobre o Direito: expressão, dissuasão e internalização. *The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies*, v. 2, art. 8, p. 11-14, 2007.

FILGUEIRAS, Vitor A. *Estado e direito do trabalho no Brasil: regulação do emprego entre 1988 e 2008*. Tese de Doutorado, Salvador: UFBa-FFCH, 2012.

GRAÇAS DE SOUZA, Deisy. O conceito de contingência: um enfoque histórico. *Temas da Psicologia da SBP*, v. 8, n. 2, p. 125-136, 2000.

PIMENTA, José Roberto Freire. Direito do trabalho — evolução, crise, perspectivas. In: *Tutelas de urgência no processo do trabalho: o potencial transformador das relações trabalhistas das reformas do CPC brasileiro*. São Paulo: LTr, 2004.

_____. A conciliação judicial na justiça do trabalho após a Emenda Constitucional n. 24/99: aspectos de direito comparado e o novo papel do juiz do trabalho. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região* — Belo Horizonte, 32 (62), p. 29-50, jul./dez. 2000.

_____. Lides simuladas: a justiça do trabalho como órgão homologador. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, v. 60, p. 119-152, jul./dez. 1999.

PORTELA, André P.; FIRPO, Sérgio P. *et al. Custo do trabalho no Brasil, proposta de uma nova metodologia de mensuração: relatório final*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, maio 2012. Disponível em: <[http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/file/Custo%20do%20Trabalho%20no%20Brasil%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final\(1\).pdf](http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/file/Custo%20do%20Trabalho%20no%20Brasil%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final(1).pdf)>. Acesso em: 2 out. 2015.

SANTOS, Admilson Moreira dos. Uma avaliação da política de combate à informalidade da mão de obra, aplicando teoria dos jogos. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia*, ANPEC — Associação Nacional dos Centros de pós-graduação em Economia, 2003.

SILVA, Edson Braz da. Inquérito civil trabalhista. Termo de ajuste de conduta. Execução do termo de ajuste de conduta na justiça do trabalho. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, ano X, n. 20, p. 10-20, set. 2000. Disponível em: <<http://www.anpt.org.br/site/download/revista-mpt-20.pdf>>. Acesso em: 1º out. 2015.

SOUZA, Ilan F. *et al.* Estratégias de enfrentamento às irregularidades na construção civil. In: FILGUEIRAS, Vitor A. (org.). *Saúde e segurança do trabalho na construção civil brasileira*. Aracaju: J. Andrade: 2015.

_____. MPT da Bahia mudou e ações civis públicas aumentaram. *Revista Consultor Jurídico*, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-12/ilan->

fonseca-mpt-bahia-mudou-acoes-civis-publicas-aumentaram>. Acesso em: 7 mar. 2016.

_____. Rondônia e Acre; ação civil pública como estratégia de efetivação de direitos fundamentais trabalhistas. *Revista Jus Navigandi*, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28363/rondonia-e-acre-acao-civil-publica-como-estrategia-de-efetivacao-de-direitos-fundamentais-trabalhistas>>. Acesso em: 7 mar. 2016.

_____. MPT no Pará e Amapá: mudança no *modus operandi*. *Revista Jus Navigandi*, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31514/mpt-no-para-e-amapa>>. Acesso em: 7 mar. 2016.

_____. MTE e MPT: reação diante de infrações trabalhistas praticadas por empresas do setor da construção civil. *Revista Jus Navigandi*, 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/32536/mte-e-mpt-reacao-diante-de-infracoes-trabalhistas-praticadas-por-empresas-do-setor-da-construcao-civil-no-amazonas/2>>. Acesso em: 1º out. 2015.

TABAK, Benjamin M. *A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, out. 2014 (Texto para Discussão n. 157). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 2 out. 2015

TODOROV, João Cláudio; MOREIRA, Márcio Borges. Psicologia, comportamento, processos e interações. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 22(3), Brasília, p. 404-412, 2009.

A INSUFICIENTE PROTEÇÃO JURÍDICA DAS COTAS DE CONTRATAÇÃO DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO SETOR PRIVADO

(THE INSUFFICIENT LEGAL PROTECTION OF HIRING QUOTAS FOR PERSONS WITH DISABILITIES IN THE PRIVATE SECTOR)

ULISSES DIAS DE CARVALHO⁽¹⁾

Resumo: O presente estudo analisa a cota de contratação de pessoas com deficiência, prevista no art. 93 da Lei Federal n. 8.213/91, sob o aspecto da efetividade do direito fundamental ao trabalho. A partir da análise de dados fornecidos por entidades oficiais de pesquisa e de revisão de bibliografia tentou-se comprovar a insuficiente proteção dada pela legislação brasileira, especialmente após a incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência pelo sistema jurídico brasileiro. Os resultados da pesquisa demonstraram que a proteção conferida pela dita norma é insuficiente para garantir o direito ao emprego das pessoas com deficiência porque grande parte do mercado de trabalho é formada por empresas com menos de cem empregados, fora, portanto, do âmbito de proteção da dita norma.

(1) Procurador do Trabalho lotado na Procuradoria do Trabalho no Município de Caruaru/PE. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Trabalho. Pessoa com deficiência. Dever de proteção.

Sumário. Introdução. 1. O dever de proteção decorrente dos direitos fundamentais. 2. A insuficiente proteção do direito ao trabalho das pessoas com deficiência no setor privado. 3. Experiência de outros países. 4. Propostas para uma proteção adequada ao direito ao emprego das pessoas com deficiência no setor privado. Conclusões. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O Brasil, durante e após o processo de redemocratização, em uma tentativa de construção histórica da legitimidade social e de consolidação democrática dos sistemas jurídico e político, esforçou-se em tentar aderir a um discurso de defesa dos direitos humanos, seja para, no âmbito interno, facilitar o processo de abertura política após o período ditatorial, seja para, no âmbito externo, garantir o respeito e o reconhecimento de outras nações que também estavam comprometidas com os direitos humanos. Por isso, o país, reconhecendo a necessidade de adequar a sua soberania aos primados da dignidade, submeteu-se aos sistemas internacional e regional de proteção dos direitos humanos.⁽²⁾ Retratam bem esse quadro as normas contidas no inciso III do art. 1º da Constituição Federal, que determina ser a dignidade da pessoa humana fundamento da República (âmbito interno), e no inciso II do art. 4º da Carta Constituição que cria o princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do país (âmbito externo).

A principal consequência dessa mudança de paradigma é a centralização do respeito teórico à pessoa nos sistemas jurídico e político e a ampliação da legitimidade de suas normas, que agora buscam na noção de dignidade da pessoa humana seu fundamento de validade e de eficácia. Esse, afinal, é o motivo da importância da questão da legitimação dos direitos humanos em nosso país: para além de um exame meramente formal, a validade e a eficácia das normas passaram a depender de uma análise material do

(2) ALVARES GASPAS, Renata; MASTRODI NETO, Josué. Sobre a construção da legitimidade interna e internacional do sistema interamericano dos direitos humanos: perspectivas política e jurídica no cenário brasileiro. *Revista Fórum de Ciências Criminais*, 1. ed., jun. 2015.

direito (respeito à dignidade da pessoa humana, como elemento que confere unidade de sentido e legitimidade à ordem constitucional).⁽³⁾

Para o efetivo cumprimento de todos esses *deveres constitucionais*, toda essa construção depende do desenvolvimento de uma cultura de proteção dos direitos humanos, com a *cotidianização* dessa categoria de direitos, difusão de suas bases teóricas e potencialização da autonomia dos sujeitos, o que foi reconhecido por Gallardo,⁽⁴⁾ nos seguintes termos:

[...] Sem alarde, da possibilidade de criar uma sensibilidade política e moral para direitos humanos, uma cultura efetiva dos direitos humanos, depende hoje a sobrevivência humana da humanidade. Esse desafio era importante antes da nova ordem, porém, hoje, é decisiva. Devemos nos orientar para a criação planetária de uma cultura de direitos humanos.

[...]

Elejo como experiência fundadora para essa transformação do Direito a luta por direitos humanos, por seu fundamento sócio-histórico, por sua proposta universal e integral em tensão com necessidades diferenciadas e particularizadas, por potencializar articulações humanizadoras entre diversos, por sua proteção utópica, por seu requerimento para institucionalizar-se, sem guerra, como Direito positivo planetário. Essa luta demanda estudos e análise, mobilizações mais frequentes e constantes para denunciar tanto violações circunstanciais e sistêmicas como deturpações e utilizações ideológicas e igualmente para resgatar esses direitos, ressignificá-los, defendê-los e promovê-los como bandeiras e procedimentos de luta popular e coletiva.

[...]

Necessitamos de um movimento social centrado em direitos humanos entendidos sócio-historicamente, isto é, como transferências de poder social e pessoal que possibilitam práticas

(3) SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 77.

(4) GALLARDO, Helio. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2014. p. 107-110.

produtivas de autoestima legítima, um movimento que tenha como eixo articulador a produção de uma cultura de direitos humanos, de uma sensibilidade de reconhecimento, acompanhamento e solidariedade humana. De uma cultura que aposte no risco de assumir o diferente que se empenha em crescer de maneira libertadora, como referência de aprendizagem e humanidade, como estímulo para crescer vital e socialmente a partir de carências próprias [...].

Esse é o tipo de reconhecimento que parece faltar em nosso país para os direitos sociais do trabalho. Apesar do extenso rol de direitos elencados nos arts. 7º e 8º da Constituição, as relações laborais em nosso país em muitos casos podem ser consideradas medievais. Não é raro encontrarmos trabalhadores em situação degradante de labor, com jornadas exaustivas ou mesmo presos por dívidas. O trabalho infantil, por sua vez, ainda não foi solucionado, a despeito dos esforços do poder público. Mesmo no meio urbano é fácil encontrar trabalhadores expostos a risco de morte sem qualquer garantia de proteção para a sua saúde e segurança.

Outra ocorrência comum nas cidades brasileiras, e que é objeto do presente estudo, é a existência de milhares de pessoas com deficiência, com potencialidades para o labor, a quem não é oferecida a oportunidade de entrar no mercado de trabalho, por conta da insuficiente proteção conferida pela legislação atualmente em vigor.

Com efeito, o art. 93 da Lei Federal n. 8.213/91, que fixa parâmetro para a obrigatoriedade de contratação de pessoas com deficiência por parte das empresas estabelecidas no Brasil, estabelece que apenas aquelas que possuam cem ou mais empregados tem o dever legal de contratá-las.

Conforme será analisado no estudo, este patamar não leva em consideração que apenas uma parcela relativamente pequena das empresas possui mais de cem empregados em nosso país, estando elas, em sua maioria, localizadas em centros urbanos mais desenvolvidos. Essa circunstância acaba por inviabilizar o exercício do direito fundamental ao trabalho das pessoas com deficiência e demonstra que as medidas adotadas pelo Estado para proteger esse direito são insuficientes.

Conforme será visto ao longo do texto, o estudo teve por objeto apenas a cota legal de contratação de pessoas com deficiência no setor privado, que, no Brasil, até pela amplitude do mercado de trabalho, é o principal instrumento de concretização do direito ao emprego dessas pessoas. Não é objeto de estudo neste trabalho o dever de contratação de pessoas com deficiência no setor público.

O estudo está dividido em quatro partes: na primeira, a partir da revisão bibliográfica realizada, serão formuladas algumas considerações gerais sobre o dever geral de proteção decorrente dos direitos fundamentais, especialmente daqueles de natureza social, imposto ao Poder Legislativo. Na segunda, serão analisados alguns dados obtidos em institutos oficiais de pesquisa que demonstram a insuficiência da norma legal em análise. Na terceira, serão analisadas algumas experiências estrangeiras sobre a temática em questão, especificamente quanto à situação das cotas legais. Por fim, na quarta parte serão formuladas propostas para a melhoria de nosso sistema com base nas análises realizadas.

1. O DEVER DE PROTEÇÃO DECORRENTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais constituem explicitações da dignidade da pessoa humana e, ao menos em princípio, em cada direito fundamental se faz presente um conteúdo ou, pelo menos, alguma projeção da dignidade da pessoa.⁽⁵⁾

E à dignidade da pessoa é reconhecida uma dupla dimensão, negativa e positiva. A primeira consubstancia-se no direito de defesa dela decorrente em vista de uma violação da dignidade pessoal. A segunda, no dever do Estado de promovê-la e garantir condições dignas de vida para todos. Nesse sentido, Sarlet pontifica:⁽⁶⁾

[...] se na sua condição de direito de defesa não se deverá jamais aceitar a violação da dignidade pessoal (ou, pelo menos, de seus elementos nucleares), mesmo em função de outra dignidade, pelo prisma positivo (ou prestacional) verifica-se que não há como admitir — inclusive em se cuidando de direitos subjetivos a prestações — a existência de uma larga margem de liberdade por parte dos órgãos estatais a quem incumbe a missão, para além de respeitar (no sentido de não violar), de proteger a dignidade de todas as pessoas, bem como de promover e efetivar condições de vida dignas para todos.

(5) SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 84.

(6) *Op. cit.*, p. 141.

Por sua vez, Canotilho,⁽⁷⁾ fazendo referência à dimensão objetiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, informa que esses direitos se manifestam por meio de imposições legiferantes apontando a obrigatoriedade de o legislador atuar positivamente, criando as condições materiais e institucionais para o exercício desses direitos e pelo fornecimento de prestações aos cidadãos, densificadoras da dimensão subjetiva essencial destes direitos e executoras do cumprimento das imposições institucionais. É o que Ferrajoli⁽⁸⁾ chama de *esfera do não decidível*: aquilo que nenhuma maioria pode decidir, em violação aos direitos de liberdade, e aquilo que nenhuma maioria pode deixar de decidir, em violação aos direitos sociais, estes e aqueles estabelecidos pela constituição.

Esses três autores sintetizam a linha de pensamento adotada no presente trabalho: há nos direitos fundamentais, especialmente aqueles vinculados aos direitos sociais, a existência de *um dever genérico de proteção do Estado em garantir que eles sejam concretizados viabilizando a existência digna dos cidadãos*.

Esses deveres genéricos funcionam como mandados normativos direcionados ao Estado e expressam valores objetivos selecionados pelo legislador constituinte. Dentro dessa perspectiva, o Estado se compromete a proteger os direitos fundamentais tanto com relação ao próprio poder público quanto em face das investidas de terceiros. Nas palavras de Dieter Grimm:⁽⁹⁾

[...] enquanto os direitos fundamentais como direitos negativos protegem a liberdade individual contra o Estado, o dever de proteção derivado desses direitos destina-se a proteger indivíduos contra ameaças e riscos provenientes não do Estado, mas sim de atores privados, forças sociais ou mesmo desenvolvimentos sociais controláveis pela ação estatal. Hoje, na Alemanha, os deveres de proteção são considerados a contraparte da função negativa dos direitos fundamentais.

Assim sendo, o desrespeito ao dever de proteção equivale a uma lesão ao direito fundamental tutelado, cabendo ao Estado a obrigação de se abster de ações que violem esses direitos e de agir quando os bens jurídicos tutelados por esses direitos sejam ameaçados por agentes não estatais.

(7) CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 476.

(8) FERRAJOLI, Luigi. *A democracia por meio dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 20.

(9) GRIMM, Dieter. A função protetiva do Estado. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 149-165.

Desenvolvendo a teoria do dever de proteção, a Corte Constitucional alemã, na segunda decisão sobre o aborto,⁽¹⁰⁾ ressaltou a obrigação do Estado de empregar, para cumprir o seu dever de proteção, todas as medidas suficientes de caráter normativo e material, que o levem a alcançar uma proteção adequada ao direito fundamental violado (vedação de proteção insuficiente).

No Supremo Tribunal Federal brasileiro, o tema vem sendo debatido em processos de alta relevância, ainda que de forma incoerente e assistemática.⁽¹¹⁾ A título exemplificativo, citamos o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.510, que julgou no sentido da constitucionalidade da Lei Federal n. 11.105/2005 (Lei de Biossegurança), em que o Ministro Gilmar Mendes proferiu voto vista em que resume a atual quadra doutrinária e jurisprudencial alemã sobre a temática:

Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção:

- a) dever de proibição (*Verbotspflicht*), consistente no dever de se proibir uma determinada conduta;
- b) dever de segurança (*Sicherheitspflicht*), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante a adoção de medidas diversas;
- c) dever de evitar riscos (*Risikopflicht*), que autoriza o Estado a atuar com o objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico.

(10) “[...] 6. To fulfill its obligation to protect [unborn human life], the state must undertake sufficient normative and practical measures which lead — while taking the competing legal values into account — to the attainment of appropriate and, as such, effective protection (prohibition on too little protection). This necessitates a concept of protection which combines elements of preventative and repressive protection.” Disponível em: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/1993/05/fs19930528_2bv000290en.html>. Acesso em: 6 abr. 2016.

(11) RODRIGUES, Luís Fernando Matricardi. *A proibição de insuficiência e o STF: o controle de proporcionalidade da omissão estatal*. São Paulo: Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, 2009.

Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse direito, enfatizando que a não observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2º, II, da Lei Fundamental.

Assim, na dogmática alemã é conhecida a diferenciação entre o princípio da proporcionalidade como *proibição de excesso (Ubermassverbot)* e como *proibição de proteção deficiente (Untermassverbot)*. No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como *proibições de intervenção*. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais como *imperativos de tutela (CANARIS)* imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será *adequado* quando não proteja o direito fundamental de maneira ótima; não será *necessário* na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da *proporcionalidade em sentido estrito* se o grau de satisfação do fim legislativo é inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção.

Verifica-se, assim, que o dever de proteção consubstanciado na proibição de proteção deficiente exige do Estado a adoção das medidas necessárias à eficaz tutela dos direitos fundamentais.

A despeito de toda essa construção fazer referência ao direito alemão, concordamos com Grimm,⁽¹²⁾ para quem o dever de proteção como consequência dos direitos fundamentais é adotado em países que se libertaram de governos autoritários no último quarto do século XX. Essas sociedades são marcadas pelas seguintes características: experiência de uma sociedade não acostumada ao autogoverno; uma ordem legal que, em grande medida, data de uma era pré-constitucional, com a consequência de haver tido de ser adaptada aos novos princípios por meio da legislação ou do exercício da jurisdição; um pano de fundo menos individualista do que o dos Estados Unidos.

Portanto, diante desses pressupostos fáticos propostos por Dieter Grimm, podemos concluir que o desenvolvimento da teoria do dever de proteção sob o aspecto da proibição da proteção insuficiente como

(12) GRIMM, Dieter. A função protetiva do estado. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 149-165.

decorrência dos direitos fundamentais é paradigma que pode ser considerado válido também para o Brasil.

2. A INSUFICIENTE PROTEÇÃO DO DIREITO AO TRABALHO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SETOR PRIVADO

A proteção ao direito de acesso ao trabalho das pessoas com deficiência encontra-se dentro daquilo que Canotilho chama de *política de solidariedade social*, que se compõe do conjunto de dinâmicas político-social pela qual a comunidade política gera, cria e implementa diversas formas de proteções institucionalizadas no âmbito econômico, social e cultural.⁽¹³⁾

Dissertando sobre o dever imposto ao Poder Legislativo de concretização das imposições legislativas, o mestre português afirma:⁽¹⁴⁾

Viu-se atrás que os direitos fundamentais de natureza econômica, social e cultural dispunham de vinculatividade normativo-constitucional, impondo-se aos poderes públicos a realização destes direitos por meio de medidas políticas, legislativas e administrativas concretas e determinadas. Embora não se possa, em geral, derivar diretamente das normas consagradoras destes direitos de prestações sociais (excepcionalidade de direitos originários a prestações), tão pouco a produção dos instrumentos normativo-concretizadores é deixada à livre disponibilidade do legislador. A natureza de *norma-tarefa* aponta para um verdadeiro dever do legislador de dar operacionalidade prática a estas imposições sob pena de inconstitucionalidade por omissão (CRP, art. 283º). Se o legislador não é inteiramente livre no cumprimento destas imposições, dispõe, contudo, de *liberdade de conformação* quer quanto às soluções normativas concretas quer quanto ao modo organizatório e gradualidade de concretizações.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 impõe como objetivo fundamental do Estado brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I), a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, inciso III) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV).

(13) CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 518-519.

(14) *Op. cit.*, p. 519.

Além disso, declara constituir-se direito social dos trabalhadores urbanos e rurais a vedação de qualquer forma de discriminação no tocante a critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência (art. 7º, inciso XXXI).

Em linha com o disciplinamento constitucional, o Brasil assinou, em 30 de março de 2007, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e, pelo Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009, foram promulgados a citada Convenção e o seu Protocolo Facultativo.

A mencionada Convenção reafirma o entendimento de que a deficiência é um tema afeto aos direitos humanos, tornando o país um dos integrantes da comunidade internacional comprometidos com a efetivação dessa categoria de direitos para os nacionais.

Nesse sentido, todos aqueles agentes sociais estatais e não estatais comprometidos com a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência (eficácia horizontal dos direitos fundamentais) são interessados em reconhecer eventuais problemas relacionados ao tema e participar da proposição de soluções e alternativas para a melhoria das condições de vida dessas pessoas.

Em 6 de julho de 2015, foi publicada a Lei Federal n. 13.146, que instituiu o Estatuto das Pessoas com Deficiência, destinado a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania (art. 1º). Dando concretude aos ditos parâmetros principiológicos, os arts. 4º, 34 e 35 da lei em questão (que mais interessam ao tema ora em discussão) determinam:

Art. 4º Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.

§ 1º Considera-se discriminação em razão da deficiência toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistidas.

§ 2º A pessoa com deficiência não está obrigada à fruição de benefícios decorrentes de ação afirmativa.

[...]

Art. 34. A pessoa com deficiência tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

§ 1º As pessoas jurídicas de direito público, privado ou de qualquer natureza são obrigadas a garantir ambientes de trabalho acessíveis e inclusivos.

§ 2º A pessoa com deficiência tem direito, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, a condições justas e favoráveis de trabalho, incluindo igual remuneração por trabalho de igual valor.

§ 3º É vedada restrição ao trabalho da pessoa com deficiência e qualquer discriminação em razão de sua condição, inclusive nas etapas de recrutamento, seleção, contratação, admissão, exames admissional e periódico, permanência no emprego, ascensão profissional e reabilitação profissional, bem como exigência de aptidão plena.

§ 4º A pessoa com deficiência tem direito à participação e ao acesso a cursos, treinamentos, educação continuada, planos de carreira, promoções, bonificações e incentivos profissionais oferecidos pelo empregador, em igualdade de oportunidades com os demais empregados.

§ 5º É garantida aos trabalhadores com deficiência acessibilidade em cursos de formação e de capacitação.

Art. 35. É finalidade primordial das políticas públicas de trabalho e emprego promover e garantir condições de acesso e de permanência da pessoa com deficiência no campo de trabalho.

Parágrafo único. Os programas de estímulo ao empreendedorismo e ao trabalho autônomo, incluídos o cooperativismo e o associativismo, devem prever a participação da pessoa com deficiência e a disponibilização de linhas de crédito, quando necessárias.

Portanto, a ideia central da legislação é que pessoa com deficiência tem o direito à igualdade de oportunidades e a não discriminação por conta de sua condição pessoal. No campo laboral, ela tem direito ao trabalho de sua livre escolha e aceitação, em ambiente acessível e inclusivo, com igualdade de oportunidades com as demais pessoas, cabendo às políticas públicas de trabalho e emprego a promoção e garantia de acesso e de permanência da pessoa com deficiência no campo de trabalho.

Apesar de existirem muitas outras técnicas de efetivação do direito à empregabilidade das pessoas com deficiência (algumas delas serão descritas mais à frente), no Brasil, o principal instrumento para a sua concretização no que se refere ao mercado de trabalho são as cotas legais de contratação, obrigações impostas aos empreendimentos privados como forma de adequar o exercício do direito de propriedade a sua função social, conforme preceituado pela Carta Constitucional nos artigos 5º, incisos XXII e XXIII, e 170, incisos II e III.

A Lei Federal n. 8.213, de 24 de julho de 1991, em seu art. 93, determina que as empresas com cem ou mais empregados estão obrigadas a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou portadores de deficiência, na proporção nela estabelecida.

Aqui calha registrar que o sistema adotado pelo Brasil é o de cotas puro, que não autoriza a chamada cota-terceirizada, que é a permissão de contabilizar trabalhadores com deficiência contratados por meio de entidades especializadas neste tipo de mão de obra, ou a possibilidade de substituição da reserva de vaga pela contribuição a fundo especialmente criado para incentivar o acesso de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.⁽¹⁵⁾

A questão que se coloca é que a dita norma, ao obrigar empresas que tenham em seu quadro funcional mais de cem empregados, acaba por desobrigar do cumprimento da citada cota as empresas que possuem menos de cem empregados registrados, o que, na prática, dificulta a inserção no mercado de trabalho das pessoas com deficiência e reabilitados em cidades de pequeno e médio porte, locais em que, tradicionalmente, não há o desenvolvimento de empreendimentos empresariais que exijam a contratação de um número significativo de empregados.

Apenas para se ter uma ideia do tamanho do problema em questão, segundo estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos

(15) COSTA, Sandra Morais de Brito. *Dignidade humana e pessoa com deficiência: aspectos legais e trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2008. p. 106-107.

Socioeconômicos, DIEESE,⁽¹⁶⁾ em 2013, 52% dos empregos formais de estabelecimentos privados não agrícolas do país estavam alocados em micro e pequenas empresas,⁽¹⁷⁾ que contavam com 6,3 milhões de estabelecimentos distribuídos pelo território brasileiro. Todo esse mercado de emprego está fora do alcance dos trabalhadores com deficiência por conta da mencionada norma.

Um outro estudo realizado pelo IBGE,⁽¹⁸⁾ *Demografia das Empresas 2013*, demonstra que das empresas consideradas de alto crescimento⁽¹⁹⁾ 52,4% possuem de 10 a 49 pessoas ocupadas assalariadas, 38,3% das empresas possuem de 50 a 249 pessoas e apenas 9,4% dos empreendimentos possuem mais de 250 trabalhadores registrados, e estavam localizadas nas grandes regiões urbanas.

Importante registrar que, segundo o censo demográfico realizado no ano de 2010,⁽²⁰⁾ havia 45.606.048 pessoas com algum tipo de deficiência

(16) *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*: 2013. 6. ed. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas, gráficos e mapas]. — Brasília: DIEESE, 2013.

(17) Sobre os conceitos de micro, pequena, média e grande empresa, é de se ressaltar que a Lei Federal Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, adota como critério diferenciador determinados valores de receita bruta anual, enquanto que o IBGE adota como parâmetro estatístico o número de empregados das empresas, de forma a considerar, na indústria, micro, a empresa que tenha até 19 empregados, pequena, a que tenha de 20 a 99, média, a que tenha entre 100 e 499, e grande, aquela com mais de 500 empregados. No comércio, é micro, a que tenha até 9 empregados, pequena, de 10 a 49, média, de 50 a 99, e grande, mais de 100 empregados.

(18) *Demografia das empresas*: 2013. IBGE, Coordenação de Metodologia das Estatísticas de Empresas, Cadastros e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94575.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

(19) Segundo o estudo *Demografia das Empresas 2013*, empresas de alto crescimento são aquelas com crescimento médio de pessoal ocupado assalariado maior que 20% ao ano, por um período de três anos. Para efeito do estudo, foram consideradas as empresas com 10 ou mais pessoas assalariadas no ano inicial de observação.

(20) Tabela 3425, *População residente por tipo de deficiência, segundo a situação do domicílio, o sexo e os grupos de idade* — amostra — características gerais da população. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=3425&z=cd&o=13&i=P>>. Acesso em: 3 maio 2016.

As mesmas informações estão sistematizadas na obra OLIVEIRA, Luiza Maria Borges. *Cartilha do censo 2010* — pessoas com deficiência. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

visual, auditiva, motora e mental ou intelectual. Se considerarmos que desse total 6.562.910, possuem deficiência visual incapacitante ou que traz grande dificuldade, 2.143.173 possuem deficiência auditiva incapacitante ou que traz grande dificuldade, 4.433.350 possuem deficiência motora incapacitante ou que traz grande dificuldade e 2.611.536 possuem deficiência mental/intelectual grave, há um universo de mais de 29 milhões de pessoas com deficiência que, com a habilitação/a reabilitação adequadas, poderiam entrar no mercado de trabalho.

Parte dessa enorme massa de trabalhadores, especialmente aqueles que não conseguem benefícios assistenciais ou previdenciários, é empurrada para a informalidade laboral, como consequência da falta de opções de trabalho fixo. As pessoas com deficiência, a quem são ofertadas opções limitadas de trabalho assalariado ou que se defrontam com barreiras específicas impeditivas da obtenção de emprego assalariado, acabam se transformando na parcela de trabalhadores mais propensos ao trabalho autônomo, que, por consequência, não possui um complexo de proteção jurídica mais específica e abrangente.

Dificuldades de informação, de profissionalização, de educação, de transporte, além da falta de incentivo estatal para a contratação dessas pessoas, também devem ser considerados como elementos impeditivos da efetivação do direito fundamental ao trabalho das pessoas com deficiência em nosso país.

Na doutrina, apesar de fundado em dados relativamente antigos, Sandro Nahmias Melo, já em 2004, denunciava a dificuldade da empregabilidade das pessoas com deficiência:⁽²¹⁾

[...] No Brasil, ao aplicar-se a média mundial de 10%, chega-se ao número de mais de 17 milhões de portadores de deficiência. Das 17 milhões de pessoas portadoras de algum tipo de deficiência que vivem no Brasil, estima-se em 9 milhões as que estão em idade de trabalhar. Entretanto, aquelas que trabalham, no mercado formal ou informal, mal chegam a um milhão.

Destaque-se que, dentro do que denominamos trabalho informal, a maioria dos trabalhadores é constituída de pedintes de rua, camelôs que trabalham irregularmente, vendedores de bilhetes de loteria, distribuidores

(21) MELO, Sandro Nahmias. *O direito ao trabalho da pessoa portadora de deficiência: o princípio constitucional da igualdade — ação afirmativa*. São Paulo: LTr, 2004. p. 145-146.

de adesivos nos semáforos e os que pedem dinheiro em nome de entidades que cuidam de portadores de deficiência.

Os próprios órgãos governamentais que tratam do tema reconhecem as dificuldades de inserção no mercado de trabalho de pessoas com deficiência.

A Cartilha do Censo 2010 — Pessoas com Deficiência,⁽²²⁾ da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, assume que, a despeito da existência da cota legal, o país tem muita dificuldade em garantir a empregabilidade das pessoas com deficiência:

Apesar da exigência legal de cotas para trabalhadores com deficiência, a participação deles no mercado de trabalho, em 2010, ainda era baixa quando comparada à das pessoas sem deficiência. Do total de 86,4 milhões de pessoas, de 10 anos ou mais, ocupadas, 20,4 milhões eram pessoas com deficiência, 23,6% do total. Em 2010, havia 440.073.377 pessoas com pelo menos uma deficiência em idade ativa, mas 23,7 milhões não estavam ocupadas. O maior contingente de pessoas ocupadas na semana de referência foi representado pelo grupo na faixa etária de 40 a 59 anos, cuja população era de 10.708.757 trabalhadores. O menor número de trabalhadores ocupados foi o da população de 10 a 14 anos, com 120.837 pessoas com pelo menos uma deficiência trabalhando na semana. Embora seja o menor número dos registros e bem menor do que o número da população sem deficiência (948.536), não é desejável que as crianças nessa faixa etária estejam trabalhando.

No âmbito internacional, o Estado brasileiro reconheceu no 1º Relatório Nacional da República Federativa do Brasil sobre o cumprimento das disposições da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 2008-2010,⁽²³⁾ que:

139. Pelos registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego, conhecidos como RAIS — Relação Anual de

(22) OLIVEIRA, Luiza Maria Borges. *Cartilha do Censo 2010* — pessoas com deficiência. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

(23) Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/dados-estatisticos/relatorio-de-monitoramento-da-convencao>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Informações Sociais e CAGED — Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, é possível constatar que as pessoas com deficiência contavam com um índice de empregabilidade ínfimo. Pela RAIS 2007, constatamos a declaração de um total de 111.644 aprendizes no Brasil, sendo 111.414 aprendizes sem deficiência e, apenas, 230 aprendizes com deficiência, o que representa 0,2% do total dos aprendizes no Brasil. Na RAIS 2008, constaram-se 133.973 aprendizes, sendo 407 aprendizes com deficiência, o que representou 0,3% do total. Atualizando os dados da RAIS 2008 pelo CAGED até dezembro de 2009, constatou-se que, de um total de 155.488 aprendizes, houve a contratação de 859 aprendizes com deficiência, representando 0,55% do total. O dado mais atualizado que temos é até 30 de março de 2010, onde estão registrados 174.514 aprendizes, sendo 1.036 aprendizes com deficiência, representando 0,59% dos aprendizes. Nos números absolutos de aprendizes com deficiência, constatamos que o total elevou-se de 230, na RAIS 2007, para 1.036, em março de 2010, o que representa um crescimento de 450% neste importante instrumento que cria oportunidade de qualificação profissional com os direitos trabalhistas assegurados.

[...]

141. Pelos registros do MTE, constata-se que, no ano de 2008, foi declarado na Relação Anual de Informações Sociais — RAIS um total de 323.210 trabalhadores com deficiência, o que representou em torno de 1% do contingente de empregos, cujo montante atingiu 39,4 milhões de vínculos em 31 de dezembro. Dentre as empresas privadas com obrigação legal de contratação de pessoas com deficiência, dentro da graduação de 2% a 5%, alcançou-se um patamar de 45,22% de cumprimento, que tende a aumentar com as ações de conscientização e fiscalização desenvolvidas. Para avaliar a dimensão do alcance da lei de cotas, basta verificar que, dos 323.210 trabalhadores com deficiência declarados no mercado formal, tem-se o total de 240.439 inseridos nas empresas com 100 ou mais empregados, uma representatividade de 74,39% dos trabalhadores em todas as empresas do mercado formal. (grifos no original)

Em resposta, a Organização das Nações Unidas publicou, em setembro de 2015, observações conclusivas sobre o relatório apresentado pelo Brasil, em que demonstra preocupação com a discriminação com pessoas com

deficiência na área laboral, com o baixo nível de respeito ao sistema legal de cotas e recomenda o desenvolvimento e a implementação de estratégias coordenadas para o aumento do emprego dessas pessoas no mercado aberto de trabalho.⁽²⁴⁾

Por fim, registre-se que, em 2011, o número de pessoas com deficiência com contratos de trabalho regulares atingiu o patamar de 325 mil vínculos, representando 0,70% do total de contingente de empregos,⁽²⁵⁾ demonstrando que o principal instrumento adotado pelo Brasil para fazer inserir no mercado de trabalho as pessoas com deficiência mostra-se absolutamente ineficaz, especialmente em localidades que dispõem de um menor campo de trabalho.

Claramente, no que toca ao direito fundamental ao emprego das pessoas com deficiência, o Estado vem deixando de cumprir o seu dever de proteção, na medida em que as condutas necessárias e suficientes, de natureza normativa e material, para concretizá-lo não vêm sendo adotadas pelo poder público. Essa é uma evidente situação em que há uma proteção insuficiente a um direito fundamental.

Reconhecendo implicitamente esse fato, o próprio Poder Legislativo brasileiro propôs o projeto de lei do Senado n. 3/2003, depois convertido no projeto de lei ordinária n. 7.699/2006, que objetivava instituir o *Estatuto do Portador de Deficiência*, futuramente convertido na já citada Lei Federal n. 13.146/2015, que criou o Estatuto das Pessoas com Deficiência.

A despeito da manifesta insuficiência protetiva da legislação em vigor, após 15 anos de ampla discussão e aprovação nas duas Casas Legislativas, a Presidência da República vetou o art. 101 do mencionado projeto de lei, que alterava o art. 93 da Lei Federal n. 8.213/91 e conferia a seguinte redação ao dito artigo de lei:

(24) “[...] 48. The Committee is concerned at discrimination against persons, especially women, with disabilities in the realm of employment and at continued reliance on sheltered workshops. It is also concerned about the low levels of compliance with the quota system applying to private businesses with 100 or more employees.

49. The Committee recommends that, in consultation with organizations representing persons with disabilities, the State party develop and implement a coordinated strategy to increase employment of persons with disabilities in the open labour market, including specific measures for women with disabilities. It also recommends that it take immediate action to create possibilities for transition from segregated employment to the open labour market.” Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/220/75/PDF/G1522075.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

(25) Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/dados-estatisticos/pesquisa-s-demograficas>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

Art. 93. As empresas com 50 (cinquenta) ou mais empregados são obrigadas a preencher seus cargos com pessoas com deficiência e com beneficiários reabilitados da Previdência Social, na seguinte proporção:

I — de 50 (cinquenta) a 99 (noventa e nove) empregados, 1 (um) empregado;

II — de 100 (cem) a 200 (duzentos) empregados, 2% (dois por cento) do total de empregados;

III — de 201 (duzentos e um) a 500 (quinhentos) empregados, 3% (três por cento) do total de empregados;

IV — de 501 (quinhentos e um) a 1.000 (mil) empregados, 4% (quatro por cento) do total de empregados;

V — mais de 1.000 (mil) empregados, 5% (cinco por cento) do total de empregados.

§ 4º O cumprimento da reserva de cargos nas empresas entre 50 (cinquenta) e 99 (noventa e nove) empregados passará a ser fiscalizado no prazo de 3 (três) anos.

O veto foi motivado no fato de que a medida poderia gerar impacto relevante no setor produtivo, especialmente para empresas de mão de obra intensiva de pequeno e médio porte, acarretando dificuldades no seu cumprimento e aplicação de multas que podem inviabilizar empreendimentos de ampla relevância social.⁽²⁶⁾

O Poder Executivo, na contramão das convenções internacionais e dos princípios que vêm orientando o Poder Público no que toca ao respeito dos direitos das pessoas com deficiência, optou por manter os atuais patamares legais, mantendo as dificuldades impostas ao pleno exercício desses direitos.

3. EXPERIÊNCIA DE OUTROS PAÍSES

A existência de cotas de contratação de pessoas com deficiência é uma das muitas técnicas utilizadas por diversos ordenamentos jurídicos para

(26) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-246.htm>. Acesso em: 17 ago. 2016.

garantir a efetivação do princípio da igualdade e evitar a discriminação no ambiente laboral (Lorentz⁽²⁷⁾ cita, como formas de promoção da igualdade, no trabalho privado, para as pessoas com deficiência o sistema de isenção ou de redução de contribuições, o sistema de ajuda para adaptação, o sistema de complementação salarial, o sistema de quota-contribuição, o sistema de cooperativa de trabalho, o sistema de quota-terceirização, o sistema de quota de licitação).

Segundo pesquisa realizada por Sandro Nahmias Melo,⁽²⁸⁾ em nível constitucional, países como a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e a França fundamentam a proteção do mercado de trabalho das pessoas com deficiência no princípio geral da igualdade, enquanto Portugal e a Espanha tutelam de forma imediata o direito ao trabalho dessas pessoas, nos seguintes termos, respectivamente:

(Cidadãos portadores de deficiência)

1. Os cidadãos portadores de deficiência física ou mental gozam plenamente dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição, com ressalva do exercício ou do cumprimento daqueles para os quais se encontrem incapacitados.

2. O Estado obriga-se a realizar uma política nacional de prevenção e de tratamento, reabilitação e integração dos cidadãos portadores de deficiência e de apoio às suas famílias, a desenvolver uma pedagogia que sensibilize a sociedade quanto aos deveres de respeito e solidariedade para com eles e a assumir o encargo da efectiva realização dos seus direitos, sem prejuízo dos direitos e deveres dos pais ou tutores.

3. O Estado apoia as organizações de cidadãos portadores de deficiência⁽²⁹⁾.

(27) LORENTZ, Lutiana Nacur. *A norma da igualdade e o trabalho das pessoas portadoras de deficiência à luz da convenção sobre direitos das pessoas com deficiência da ONU, de 2006 e do estatuto das pessoas com deficiência Lei n. 13.146, de 6 de Julho de 2015*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016. p. 301-316.

(28) MELO, Sandro Nahmias. *O direito ao trabalho da pessoa portadora de deficiência: o princípio constitucional da igualdade — ação afirmativa*. São Paulo: LTr, 2004. p. 83-89.

(29) CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Art. 71. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.⁽³⁰⁾

No plano infraconstitucional, conforme publicação constante do site do Ministério do Trabalho e Previdência Social,⁽³¹⁾ diversos países possuem cotas em níveis muito inferiores às adotadas no Brasil:

Em Portugal, por exemplo, a cota é de até 2% de trabalhadores com deficiência para a iniciativa privada e de, no mínimo, 5% para a administração pública (art. 28 da Lei n. 38/04).

Na Espanha, a cota é de 2% para as empresas com mais de 50 trabalhadores fixos (Lei n. 66/97, que ratificou o Decreto Real n. 1.451/83).

Na França, há reserva de 6% dos trabalhadores em empresas com mais de 20 empregados (Código do Trabalho Francês, art. L323-1).

Na Itália, a cota é de 7% no caso de empresas com mais de 50 empregados, duas pessoas com deficiência, em empresas com 36 a 50 trabalhadores, e uma pessoa com deficiência, se a empresa possuir entre 15 e 35 trabalhadores (Lei n. 68/99, art. 3^o).

Na Alemanha, a cota é de 6% para empresas com mais de 16 empregados. Na Áustria, a reserva é de 4% para empresas com mais de 25 trabalhadores.

Em El Salvador, as empresas com mais de 25 empregados devem contratar pelo menos uma pessoa com deficiência (Decreto Legislativo n. 888, art. 24).

Em Honduras, as cotas são variáveis, cabendo a contratação de uma pessoa com deficiência, nas empresas com 20 a 40

(30) CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. Art. 49. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=39&fin=52&tipo=2>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

(31) Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BCF9D75166284/inclusao_pessoas_defi12_07.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

trabalhadores; duas, nas que tenham de 50 a 74 funcionários; três, nas empresas com 75 a 99 trabalhadores; e quatro, nas empresas que tenham mais de 100 empregados (Decreto n. 17/91, art. 2º).

Na Nicarágua, as empresas devem contratar uma pessoa com deficiência a cada 50 trabalhadores empregados (Lei n. 185).

Na Venezuela, há obrigatoriedade de contratação de uma pessoa com deficiência a cada 50 empregados (Lei Orgânica do Trabalho).

No Japão, o percentual é de 1,8% para empresas com mais de 56 empregados (Lei de Promoção do Emprego para Portadores de Deficiência).

Por fim, na China, a cota oscila entre 1,5% e 2%, dependendo da regulamentação de cada município.

Analisando os diversos sistemas legais de proteção ao direito ao emprego das pessoas com deficiência, Lutiana Nacur Lorentz⁽³²⁾ conclui que:

Em linhas gerais, percebe-se que dificilmente os países deixam de adotar ações afirmativas no tratamento dispensado a estes cidadãos e, na maioria dos casos, são usadas afirmativas híbridas, combinando, ao mesmo tempo, diversos tipos de ações afirmativas. Amiúde, é comum que países usem o sistema de quotas de trabalho conjugando-o a outros sistemas de incentivos fiscais como o sistema de ajuda-adaptação e, em alguns casos, conjugando-o com o sistema de quota-contribuição, o sistema de complementação salarial etc.

4. PROPOSTAS PARA UMA PROTEÇÃO ADEQUADA AO DIREITO AO EMPREGO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO SETOR PRIVADO

Na derradeira parte deste estudo, é bom que se diga, na linha do que defende Sandro Nahmias Melo,⁽³³⁾ que as cotas de contratação de pessoas

(32) LORENTZ, Lutiana Nacur. *A norma da igualdade e o trabalho das pessoas portadoras de deficiência à luz da convenção sobre direitos das pessoas com deficiência da ONU, de 2006 e do estatuto das pessoas com deficiência Lei n. 13.146, de 6 de Julho de 2015*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016. p. 349.

(33) MELO, Sandro Nahmias. *O direito ao trabalho da pessoa portadora de deficiência: o princípio constitucional da igualdade — ação afirmativa*. São Paulo: LTr, 2004. p. 142-161.

com deficiência no setor privado, apesar de objetivarem garantir a igualdade material, por meio de medida discriminatória positiva, no mercado de trabalho, não podem ser vistas como a exclusiva modalidade de proteção aos interesses dessas pessoas, devendo, pelo contrário, ser inseridas dentro de um conjunto de políticas públicas mais abrangentes, que incluam medidas positivas de educação, de qualificação (habilitação e reabilitação), além de políticas de incentivos fiscais e adequação do meio ambiente do trabalho, com a “eliminação da deficiência” por meio de técnicas e instrumentos tecnológicos que compensem as dificuldades desses trabalhadores, e a eliminação das barreiras arquitetônicas.

Todavia, como as cotas são, atualmente, a despeito dos inúmeros avanços criados pela Lei Federal n. 13.146, de 6 de julho de 2015, o Estatuto das Pessoas com Deficiência, o principal instrumento de inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, torna-se relevante uma análise crítica de seu espectro normativo com o objetivo de garantir uma máxima efetividade dos princípios constitucionais envolvidos.

Entendemos que a ampliação da base de cálculo da cota de pessoas com deficiência, tal como proposto e aprovado pelo Poder Legislativo e vetado pelo Poder Executivo Federal brasileiro, conforme visto acima, abriria significativamente o mercado de trabalho para essa parcela excluída da população, especialmente em localidades menores, onde o mercado de trabalho não se mostra tão desenvolvido. Além disso, as dificuldades expostas pela Presidência da República seriam facilmente suplantadas com a adoção de outros mecanismos de compensação, como benefícios de natureza fiscal ou maiores facilidades de contratação com o Poder Público para empresas que contratassem pessoas com deficiência.⁽³⁴⁾ Seriam utilizados mecanismos de mercado para suplantar dificuldades impostas pelo próprio mercado.

A abertura do mercado de trabalho para as pessoas com deficiência tornaria concreta a possibilidade de esses cidadãos verem efetivados diversos outros direitos sociais, pois em torno do trabalho humano giram diversos desses direitos. O trabalho humano é instrumento, é meio, não fim; modo pelo qual lhe é possibilitado acessar uma potencialidade para fins, que é a vivência humana digna.⁽³⁵⁾

(34) De se recordar que o § 4º do art. 22 da Lei Federal n. 8.212/91, nunca regulamentado, já determina que o *Poder Executivo estabelecerá, na forma da lei, ouvido o Conselho Nacional da Seguridade Social, mecanismos de estímulo às empresas que se utilizem de empregados portadores de deficiências física, sensorial e/ou mental com desvio do padrão médio.*

(35) PINTO, Airton Pereira. *Direito do trabalho, direitos humanos sociais e a Constituição Federal*. São Paulo: LTr, 2006. p. 178.

Essa insuficiente proteção das regras legalmente previstas no ordenamento brasileiro poderia ensejar, *na atual quadra sociopolítica* no Brasil, a propositura de demanda judicial de natureza coletiva de forma a ser concretizado o direito ao trabalho das pessoas com deficiência. Dessa maneira, uma ação civil pública poderia ser ajuizada na Justiça do Trabalho para obrigar uma empresa com menos de cem empregados a contratar empregados com deficiência, sob o argumento de desrespeito à vedação da proteção insuficiente e, por consequência, do dever estatal de proteção.

Da mesma maneira, poderia ser ajuizada demanda de natureza constitucional, como a ação de descumprimento de preceito fundamental, por força da evidente lesão a preceito fundamental (direito ao trabalho e à não discriminação das pessoas com deficiência), resultante de ato do poder público, prevista na Lei Federal n. 9.882/99, contra a norma contida no art. 93 da Lei Federal n. 8.213/91 ou utilizada técnica de interpretação conforme a Constituição, por meio da qual o intérprete se valeria da interpretação mais consentânea com o texto constitucional. Como resultado desta última técnica, estabelecer-se-ia que as empresas com menos de cem empregados não estariam desobrigadas da norma que estabelece a cota de contratação ora analisada. Inclusive, algum tipo de proporcionalidade poderia ser estabelecido pelo próprio Poder Judiciário, como já feito em caso semelhante. Com efeito, no Recurso Extraordinário n. 197.917/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, o Supremo Tribunal Federal, fundando-se nos princípios da isonomia e da razoabilidade, determinou parâmetros de proporcionalidade para o número de vereadores dos municípios brasileiros, fixando o entendimento de que os municípios têm direito a um vereador para cada 47.619 habitantes.⁽³⁶⁾

Apesar dessas possibilidades judiciais, estamos com Paulo Barretto, Rafael de Oliveira e Lênio Streck,⁽³⁷⁾ para quem a necessidade cada vez mais presente na realidade brasileira de se valer de ativismos judiciais para solucionar questões políticas e sociais apresentadas pelo cotidiano, embora muitas vezes fundada em boas intenções, pode levar a graves riscos democráticos, pois acaba por transformar a jurisdição constitucional em verdadeiro poder constituinte permanente.

(36) Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62437>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

(37) STRECK, Lenio Luiz; BARETTO, Vicente de Paulo; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um “terceiro turno da constituinte”. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, p. 75-83, jul./dez. 2008.

Ainda sobre os riscos do ativismo judicial, Luís Roberto Barroso conclui que:⁽³⁸⁾

Os riscos para a legitimidade democrática, em razão de os membros do Poder Judiciário não serem eleitos, se atenuam na medida em que juízes e tribunais se atenham à aplicação da Constituição e das leis. Não atuam eles por vontade política própria, mas como representantes indiretos da vontade popular. É certo que diante de cláusulas constitucionais abertas, vagas ou fluidas — como dignidade da pessoa humana, eficiência ou impacto ambiental —, o poder criativo do intérprete judicial se expande a um nível quase normativo. Porém, havendo manifestação do legislador, existindo lei válida votada pelo Congresso concretizando uma norma constitucional ou dispondo sobre matéria de sua competência, deve o juiz acatá-la e aplicá-la. Ou seja: dentre diferentes possibilidades razoáveis de interpretar a Constituição, as escolhas do legislador devem prevalecer, por ser ele quem detém o batismo do voto popular.

Os riscos da politização da justiça, sobretudo da justiça constitucional, não podem ser totalmente eliminados. A Constituição é, precisamente, o documento que transforma o poder constituinte em poder constituído, isto é, Política em Direito. Essa interface entre dois mundos dá à interpretação constitucional uma inexorável dimensão política. Nada obstante isso, ela constitui uma tarefa *jurídica*. Sujeita-se, assim, aos cânones de racionalidade, objetividade e motivação das decisões judiciais, devendo reverência à dogmática jurídica, aos princípios de interpretação e aos precedentes. Uma corte constitucional não deve ser cega ou indiferente às consequências políticas de suas decisões, inclusive para impedir resultados injustos ou danosos ao bem comum ou aos direitos fundamentais. Mas somente pode agir dentro das possibilidades e dos limites abertos pelo ordenamento jurídico.

Igualmente não podemos deixar de lado a questão de que a efetivação dos direitos fundamentais em sociedades como a brasileira, regida que são por ordenamento jurídico democrático e inclusivo, não pode depender unicamente do mérito ou da posição social do indivíduo.

(38) BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judiciário e legitimidade democrática*. Disponível em <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016. p. 14.

Constitui-se responsabilidade moral coletiva da sociedade brasileira corrigir distorções que impeçam pessoas aptas ao trabalho produtivo de se inserir no mercado de trabalho. A missão do Estado brasileiro de construir uma sociedade inclusiva obriga tanto os agentes estatais quanto os participantes do setor privado a agirem de tal forma que se garanta a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho das pessoas com deficiência.⁽³⁹⁾

Nesse sentido, é dever do Estado intervir na sociedade buscando equalizar situações desiguais em sua origem, em respeito ao forte caráter vinculativo das declarações éticas proclamadas nos direitos humanos. É o que Dieter Grimm chama de subjetivação dos elementos objetivos dos direitos fundamentais: o indivíduo cujo interesse constitucionalmente protegido venha a ser violado por terceiros tem uma pretensão contra o Estado caso as leis existentes não o protejam de forma suficiente.⁽⁴⁰⁾

Para tanto, as ações afirmativas de incentivo são importantes instrumentos da ação estatal na tentativa de implementar essa categoria de direitos.

Também é preciso dar resposta à questão relativa à obrigação de as empresas com menos de cem empregados deverem obediência às mesmas regras que vinculam médios e grandes empreendimentos, em suposta contrariedade ao princípio da isonomia. Outra dificuldade alegada pelos empresários é que essa massa de trabalhadores não possui a qualificação necessária para o desenvolvimento das atividades laborais que suas necessidades exigem.

Esses questionamentos desconsideram que o empreendimento privado no Brasil deve atender a sua função social (Constituição da República, art. 5º, inciso XXIII; art. 170, inciso III). A isonomia que vincula o Estado no tratamento das pequenas, médias e grandes empresas não pode servir de justificativa para que as primeiras se abstenham do dever de incluir pessoas com deficiência em seus quadros funcionais, pois se não se pode atribuir a pecha de injustas às contingências pessoais ou sociais, o mesmo não se pode dizer com relação à forma como as instituições sociais lidam com esses fatos. O sistema social não é imutável ou inacessível ao controle humano,⁽⁴¹⁾ de tal maneira que cabe ao Estado brasileiro intervir para

(39) As noções de responsabilidade moral coletiva e missão das instituições são estudadas no livro de SANDEL, Michael J. *Justiça — o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

(40) GRIMM, Dieter. A função protetiva do estado. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 149-165.

(41) RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 122.

aumentar o mercado de trabalho das pessoas com deficiência residentes em municípios menores. Por sua vez, a necessidade de cumprimento de sua função social também justifica o dever dessas empresas de qualificar essa parcela da massa trabalhadora que, de outra forma, não teria acesso ao mercado de trabalho.

Após discorrer sobre as ideias que fundamentam o conceito por ele adotado, Ingo Wolfgang Sarlet descreve a dignidade da pessoa humana como sendo:⁽⁴²⁾

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Destarte, do ponto de vista teórico, o princípio da defesa da dignidade da pessoa humana contido no direito fundamental ao emprego protegido das pessoas com deficiência justifica a necessidade de imposição de restrições ao próprio direito fundamental da propriedade e da livre-iniciativa, na medida em que objetiva garantir a existência de condições existenciais mínimas para uma vida saudável a essas pessoas. A máxima observância do direito fundamental ao trabalho das pessoas com deficiência demanda algum tipo de adequação ao direito de propriedade do empresário.

Também não pode ser deixado de lado o importante papel social da iniciativa privada, especialmente das micro e pequenas empresas, que são responsáveis por 52% dos empregos formais em estabelecimentos privados no país, segundo estudo já citado do DIEESE, na *formação dessa mão de obra especializada*, pois, como já salientado, o exercício do direito de propriedade está condicionado ao respeito da função social desse direito.

Ademais disso, a existência de cotas diferenciadas de acordo com o número de empregados é uma comprovação de que as diferenças entre pequenas, médias e grandes empresas são levadas em conta.

(42) SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 60.

Diante de todas essas circunstâncias, ante a insuficiência protetiva da norma contida no art. 93 da Lei Federal n. 8.213/91 para garantir a efetivação do direito fundamental ao emprego protegido para as pessoas com deficiência, o presente estudo propõe as seguintes medidas de caráter legislativo e executivo para tentar solucionar a questão da empregabilidade dessas pessoas:

a) alteração nos parâmetros do art. 93 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, de forma a incluir na obrigação de contratação de pessoas com deficiência e reabilitados da previdência social também as pequenas e médias empresas com quadro funcional acima de 20 empregados, observando-se os parâmetros adotados pelo IBGE;

b) a regulamentação da norma contida no § 4º do art. 22 da Lei Federal n. 8.212/91, de forma a garantir mecanismos de estímulos às empresas que se utilizem de empregados com algum tipo de deficiência, bem como a sensibilização/facilitação do acesso às informações desses empreendimentos para a questão, por meio de encontros ou audiências públicas locais, garantindo a eficácia da política pública no âmbito empresarial;

c) incremento da fiscalização laboral, com ampliação do número das unidades do Ministério do Trabalho e Previdência Social, do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho e a consequente ampliação do número de cargos para Auditores Fiscais do Trabalho, Procuradores do Trabalho e Juízes do Trabalho, que fazem parte da rede protetiva do Estado brasileiro ao trabalhador;

d) criação e implementação de políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência na sociedade, não somente no ambiente de trabalho, mas na política, na cultura etc., com a realização de encontros ou audiências públicas em pequenos e médios municípios, ocasião em que seriam discutidas as formas e as possibilidades de acesso das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho local;

e) aumento dos investimentos estatais na identificação e profissionalização desses potenciais trabalhadores, com a concessão de auxílios para capacitação ou incentivos para que as empresas a realizassem;

f) aumento dos investimentos estatais e privados na acessibilidade para profissionais que possuam algum tipo de deficiência física, garantindo a formação profissional desses trabalhadores, por meio do Sistema S.

CONCLUSÕES

O pleno exercício dos direitos fundamentais demanda que o ordenamento jurídico seja voltado para a construção de uma cultura de proteção da dignidade da pessoa. Exige a *cotidianização* desses direitos, com a difusão de suas bases principiológicas na sociedade e a garantia do empoderamento do sujeito de direito.

Como consequência, surge o dever de proteção desses direitos, que impõe a proibição de uma proteção deficitária, ideia que, pelo atual estágio social, político, cultura e jurídico, é plenamente aplicável ao Brasil.

Os dados expostos no presente estudo, extraídos de fontes oficiais de estatísticas e da área laboral, demonstram como a concretização do direito ao emprego protegido das pessoas com deficiência ainda é uma quimera difícil de ser realizada. O principal instrumento da política pública afirmativa de inserção desses cidadãos, as cotas de contratação, mostra-se manifestamente ineficaz, pois atinge apenas empresas que tenham em seu quadro funcional mais de cem empregados, realidade não encontrada como regra no mercado de trabalho brasileiro, especialmente em um momento de crise como o atualmente vivido.

O estudo demonstrou, pela análise da experiência estrangeira, que é viável o estabelecimento de cota de contratação em patamares inferiores e que se faz necessário pensar o tema dentro de uma política pública inclusiva mais ampla, nos moldes propostos pelo novo Estatuto das Pessoas com Deficiência.

Dessa forma, além da modificação da lei que criou as cotas de contratação, talvez nos próprios moldes já discutidos pelo Poder Legislativo e vetado pelo Executivo, é preciso que sejam criadas novas formas de incentivo à contratação de pessoas com deficiência, como a regulamentação do mandado legislativo contido no § 4º do art. 22 da Lei Federal n. 8.212/91, realização de processos de sensibilização na sociedade, aumento de investimentos públicos e privados, incremento na fiscalização, entre outros.

Concluimos este estudo, com a esperança de que as alterações em nosso sistema jurídico (advindas do aludido Estatuto das Pessoas com

Deficiência e de outras leis que sejam editadas) ampliem o mercado de trabalho, dando concretude aos postulados constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade de acesso para as pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARES GASPAS, Renata; MASTRODI NETO, Josué. Sobre a construção da legitimidade interna e internacional do sistema interamericano dos direitos humanos: perspectivas política e jurídica no cenário brasileiro. *Revista Fórum de Ciências Criminais*, 1. ed., jun. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judiciário e legitimidade democrática*. Disponível em <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. *Art. 71*. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. *Art. 49*. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=39&fin=52&tipo=2>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

COSTA, Sandra Morais de Brito. *Dignidade humana e pessoa com deficiência: aspectos legais e trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2008.

DIEESE. *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa*: 2013. 6. ed. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [responsável pela elaboração da pesquisa, dos textos, tabelas, gráficos e mapas]. Brasília: DIEESE, 2013.

DUFOUR, Dany-Robert. *A arte de reduzir as cabeças: sobre a nova servidão na sociedade ultraliberal*. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2005.

FARIA, José Eduardo. O art. 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem: Algumas notas sobre suas condições de efetividade. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). *Direitos humanos, globalização econômica e integração regional*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. *A democracia por meio dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GALLARDO, Helio. *Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos*. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2014.

GRIMM, Dieter. A função protetiva do estado. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

IBGE. *Demografia das empresas: 2013*. Coordenação de Metodologia das Estatísticas de Empresas, Cadastros e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94575.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

LORENTZ, Lutiana Nacur. *A norma da igualdade e o trabalho das pessoas portadoras de deficiência à luz da convenção sobre direitos das pessoas com deficiência da ONU, de 2006 e do estatuto das pessoas com deficiência Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016.

MATRICARDI RODRIGUES, Luís Fernando. *A proibição de insuficiência e o STF: o controle de proporcionalidade da omissão estatal*. São Paulo: Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, 2009.

MELO, Sandro Nahmias. *O direito ao trabalho da pessoa portadora de deficiência: o princípio constitucional da igualdade — ação afirmativa*. São Paulo: LTr, 2004.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

OLIVEIRA, Luiza Maria Borges. *Cartilha do Censo 2010 — pessoas com deficiência*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD). Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilha-censo-2010-pessoas-com-deficiencia-reduzido.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

PINTO, Airton Pereira. *Direito do trabalho, direitos humanos sociais e a Constituição Federal*. São Paulo: LTr, 2006.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SANDEL, Michael J. *Justiça — o que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

STRECK, Lenio Luiz; BARETTO, Vicente de Paulo; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Ulisses e o canto das sereias: sobre ativismos judiciais e os perigos da instauração de um “terceiro turno da constituinte”. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, p. 75-83, jul./dez. 2008.

LIBERDADE SINDICAL E O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

(FREEDOM OF ASSOCIATION AND THE INTER-AMERICAN SYSTEM FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS)

JOSÉ HERALDO DE SOUSA⁽¹⁾

Resumo: O presente estudo aborda a questão da liberdade sindical plena, notadamente no atual contexto globalizado, que exige sindicatos fortes e representativos, em oposição à unicidade adotada histórica e corporativamente pelo Brasil, violando seu dever de proteger e promover Direitos Humanos, apesar de ter ratificado normas internacionais garantidoras da pluralidade sindical. Aponta a possibilidade de o Ministério Público do Trabalho instar o debate na perspectiva do princípio da dignidade humana, pouco importando se a norma fundante é interna (controle de constitucionalidade) ou externa (controle de convencionalidade), permitindo a interlocução permanente das jurisprudências nacional e internacional e abrindo espaço para o “Diálogo das Cortes” e das fontes, até porque o país adotou o sistema aberto de direitos fundamentais, sem destaque de prevalência hierárquica, sempre na perspectiva da norma mais

(1) Procurador do Trabalho. Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela ESMPU. Membro titular da CONALIS na PRT da 22ª Região.

favorável, princípio *pro homine*. Aponta, na hipótese de não ser suprida a violação no âmbito doméstico, diante da potencialidade do tema da proteção à liberdade sindical, o acionamento do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH), devendo o Ministério Público do Trabalho (MPT), na condição de promotor dos direitos sociais, exercer papel preponderante.

Palavras-chave: Liberdade sindical, pluralidade, controle de convencionalidade e de constitucionalidade, sistema interamericano.

Sumário: Introdução. 1. A pluralidade e a liberdade sindical mitigada no Brasil. 2. Normas internacionais. 3. Controle de convencionalidade e de constitucionalidade. 4. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. 5. O Ministério Público do Trabalho. Conclusões. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A preocupação com a exploração da mão de obra do ser humano permanece no atual contexto de globalização econômica e revolução tecnológica (nova revolução industrial), e seu combate eficaz pressupõe o fortalecimento dos grupos sindicais, haja vista sua atuação cada vez mais inexpressiva no sistema capitalista de produção, diante da fragilidade dos processos de emancipação e de autonomia coletiva obreira, prejudicando seu importante papel legitimador na promoção de ações na defesa e na luta por direitos sociais trabalhistas.

A liberdade sindical, na classificação dos direitos fundamentais, à luz da doutrina de Palomeque López, citada por Uriarte (2011, p. 136), quanto à sua incorporação às relações de trabalho, encontra-se como direito *específico*, ou seja, aquele reconhecido aos trabalhadores, seja no âmbito individual ou coletivo, exercendo forte influência na manutenção e prevenção dos demais direitos fundamentais específicos (os direitos alinhados nos arts. 7º e 9º da CF/88), como o direito à negociação coletiva de trabalho com a participação indispensável dos sindicatos, o reconhecimento dos respectivos instrumentos, e o direito de greve.

A posição do Brasil, no entanto, é clara no sentido de zelar pela unicidade sindical, pois mantém a base territorial como referência para a existência de apenas um sindicato representativo de pessoas ou atividades

que tenham comunhão de interesses coletivos, denotando que o país vem falhando em seu dever de proteção dos Direitos Humanos, apesar de ter ratificado normas internacionais garantidoras da pluralidade sindical.

Pretende-se, assim, contribuir para a reconstrução conceitual, doutrinária e jurisprudencial com foco no pensamento potencializado em Direitos e não em exceções, abstendo-se do diálogo sob a ótica dualista, apontando uma possibilidade de o MPT instar o debate do problema na perspectiva do princípio da dignidade humana, pouco importando se a norma fundante é interna (controle de constitucionalidade) ou externa (controle de convencionalidade), permitindo a interlocução permanente das jurisprudências nacional e internacional e abrindo espaço para o “Diálogo das Cortes” e das fontes, já que o Brasil adotou o sistema aberto⁽²⁾ de direitos fundamentais no § 2º do art. 5º da CF, sem destaque de prevalência hierárquica, sempre na perspectiva da norma mais favorável.

Por fim, na hipótese de não ser suprida a violação no âmbito doméstico, o presente trabalho tem por escopo contribuir também com fundamentação para acionamento do sistema internacional de proteção, notadamente o regional interamericano, por meio de petições individuais, como mais uma estratégia de se concretizar o respeito à plena liberdade sindical.

1. A PLURALIDADE E A LIBERDADE SINDICAL MITIGADA NO BRASIL

A pluralidade sindical, que necessariamente não implica na existência de várias associações sindicais disputando a representação de determinado grupo, haja vista que pode esse grupo optar voluntariamente, e não por imposição do Estado⁽³⁾, pela unidade⁽⁴⁾ sindical, somente foi acolhida no plano formal brasileiro pela Constituição de 1934, no parágrafo único do art. 120, tendo, no entanto, durado pouquíssimo tempo, pois retomada a imposição da unicidade sindical por meio do estado de sítio de 1935, permanecendo

(2) Sistema aberto correspondente a um rol passível de complementação instituído pelo § 2º do art. 5º da CF/88 a evidenciar que outros direitos e garantias, não expressamente listados na Constituição, emergem do regime e dos princípios por ela adotados.

(3) Precedente normativo do Comitê de Liberdade Sindical 321 assevera que a unidade do movimento sindical não deve ser imposta mediante intervenção do Estado por via legislativa, pois essa intervenção é contrária aos princípios da liberdade sindical (OIT, 2013, p. 90).

(4) A união voluntária decorre da liberdade e pode resultar em mecanismo de força, coesão de interesses e incremento do poder negocial, potencializando e preservando vínculos de solidariedade.

até nossos dias, apesar de a CF/88 ter representado um marco no processo de redemocratização do país.

Para Sússekind (2010, p. 374), a liberdade sindical deve ser compreendida tanto no aspecto coletivo como no individual, sendo no primeiro o direito dos grupos de empresários e trabalhadores, vinculados por uma atividade comum, similar ou conexas, de construir o sindicato de sua escolha, com a estrutura que lhes convier, e no segundo, como o direito de cada trabalhador ou empresário de filiar-se ao sindicato de sua preferência, representativo do grupo a que pertence, e dele desligar-se.

Ampla liberdade sindical pressupõe pluralidade sindical em contraposição à unicidade sindical, que vem a ser a vedação de existência de mais de um sindicato representativo na mesma base territorial ou mesma empresa, compreendendo Enoque Ribeiro dos Santos (2003, p. 333-334) a unicidade como:

Monopólio sindical, na medida em que o sindicato de determinada região ou município, devidamente constituído, que primeiro conseguir o registro e seus estatutos e atos constitutivos, junto ao Ministério do Trabalho e do Emprego, adquire uma espécie de imunidade ou capa protetora do Estado, em relação a outros sindicatos concorrentes, ao mesmo tempo em que passa a ter o direito à contribuição sindical obrigatória de todos os trabalhadores daquela categoria na região sob sua jurisdição, sejam sindicalizados ou não.

O Brasil, assim, com sua liberdade sindical mitigada na base⁽⁵⁾ pela unicidade (CF/88, art. 8º, II) e pela contribuição compulsória (CF/88, art. 8º, IV), limita, por aspectos históricos, autoritários e pelo forte trabalho corporativo do movimento sindical na Assembleia Nacional Constituinte, a autonomia coletiva ao impossibilitar mais de um sindicato representativo e concorrente, na mesma base territorial, ou no âmbito da mesma profissão ou mesma empresa.

Precedente normativo do Comitê de Liberdade Sindical (CLS) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) assevera que:

314. Disposições de uma constituição nacional relativas à proibição de se criarem mais de um sindicato por categoria profissional ou econômica, qualquer que seja o grau da organização numa determinada base territorial, que não poderá ser inferior à área

(5) Coexiste pluralidade na cúpula (federações, confederações e centrais sindicais).

de um município, não estão em conformidade com os princípios da liberdade sindical. (OIT, 2013, p. 88)

Aprovada logo após o segundo pós-guerra como afirmação de princípio democrático, em reação ao nazi-fascismo, a Convenção n. 87, segundo a própria OIT, o seu principal tratado internacional, tendo sido ratificada por 153 países, mas ainda pendente em outros 33 países, como China, EUA⁽⁶⁾ e Índia, possibilita a fundação de múltiplas associações para um mesmo grupo em idêntica região geográfica, não sendo permitida em nosso país, até porque, entre 1948 (ano de sua aprovação) e 1985 (retorno do poder civil) existia forte intervenção estatal na vida sindical, e, como lembra Paixão (2012, p. 45), uma:

[...] clara incompatibilidade entre o primado da liberdade sindical e o ordenamento jurídico brasileiro, fortemente marcado pela mentalidade autoritária e centralista, principalmente no campo da organização sindical. Não era possível imaginar a presença e livre trânsito, de modo efetivo, das ideias de liberdade, autonomia, democracia quando o Brasil estava dominado por um regime de força. Assim, somente após 1988 será possível iniciar o processo de entrada em vigor, no direito brasileiro, da Convenção n. 87 da OIT.

Retrato dessa realidade é a reprodução histórica morosa e vergonhosa feita por Arouca (2006, p. 75) do trâmite da mensagem de aprovação da Convenção n. 87 em nosso país, ao consignar que:

Em 31 de maio de 1949, o Presidente Dutra acolheu a exposição de motivos de seu Chanceler, Ciro de Freitas Vale, para encaminhar mensagem ao Congresso Nacional propondo sua aprovação, que teve tramitação morosa e vergonhosa. Melhor dizendo, até 1966, praticamente não tramitou. Ao contrário, desapareceu. Reconstituída, foi encaminhada à Comissão de Legislação Social, que solicitou a manifestação do Ministério do Trabalho. A resposta só veio em 1968, após audiência da Comissão Permanente de Direito Social. Em 1970, outra vez, foi reconstituída, pois conhecera uma segunda e estranha desapareição. Finalmente, em agosto de 1985, foi aprovado o parecer do então deputado

(6) Apesar da não ratificação, nos EUA ocorre o pluralismo, sendo que os trabalhadores de uma empresa escolhem, por eleição, o sindicato que representará o grupo na negociação coletiva.

Francisco Amaral, favorável à sua ratificação. Depois, aprovada na Câmara Federal foi remetida à Comissão de Relações Exteriores do Senado. Apostava-se na sua rápida aprovação porque o Brasil fora incluído na “lista negra” da OIT, como filiado faltoso. Somente em 11 de dezembro de 2002 a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou o parecer do Senador José Eduardo Dutra, abrindo caminho para apreciação da matéria no plenário.

Segundo Stoll (2006, p. 113 e 116), a Convenção encontrou resistências por parte do movimento sindical brasileiro, que a considerou desintegrante da unicidade sindical, diante da possibilidade de fracionamento, e fomentadora do sindicalismo ideológico. Todavia, após apontar os argumentos em defesa da unicidade, como a possibilidade de criação de sindicatos pequenos e frágeis e cooptação de sindicatos em nível de empresa pelo empregador, conclui que não se pode mais deixar de atender às exigências da sociedade cada vez mais pluralista, não comportando mais resquício corporativista e autoritarista, favorecendo apenas uma elite de sindicalistas.

Silva (2008, p. 78-84) nos recorda que a sindicalização por categorias não consegue enfrentar o problema do crescimento da informalidade, posto que:

A enorme proliferação de sindicatos que se deu no Brasil a partir da Constituição de 1988 deixa claro que o critério da unicidade sindical por categoria não garante a união dos trabalhadores, na medida em que foram inúmeras as categorias profissionais surgidas sem um mínimo de representatividade.

[...]

Em síntese, o que se pode afirmar é que o grande dilema do sindicalismo no século XXI não é outro senão o de obter efetiva representatividade, pois esta é a única forma de sobreviver ao novo sistema de relações de trabalho que vem sendo desenhado.

Nos momentos de crise, inclusive política, moral e econômica, em que a redução de custos, sem preocupação com o acirramento das desigualdades⁽⁷⁾,

(7) Estudos apontam que a desigualdade subiu pela primeira vez no Brasil desde 2001, tendo o índice de Gini interrompido a trajetória de redução no último trimestre de 2015, ao subir 0,008 ponto. BETA VEJA.COM. *Desigualdade sobe pela primeira vez no Brasil desde 2001*.

é a meta do Capital, a ausência de legitimidade e representatividade⁽⁸⁾ dos sindicatos de base enfraquecem as resistências a essas várias tentativas flexibilizadoras das relações trabalhistas, como as propostas de prevalência do negociado sobre o legislado e da terceirização generalizada, impondo, cada vez mais, um sistema jurídico que possibilite a existência de sindicatos fortes, legítimos e representativos da cadeia produtiva e não apenas de categorias profissionais específicas.

Logo, para consecução da plena liberdade sindical, medidas internas como a ratificação da Convenção n. 87 da OIT ou a modificação dos incisos II e IV, *in fine*, do art. 8º da CF/88 vem sendo defendidas, todavia, sem êxito até o presente momento. Supera-se esse problema, na verdade, com aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n. 369/2005, enviada pelo Presidente da República juntamente com o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais em março de 2005 à Câmara dos Deputados, em decorrência dos resultados do Fórum Nacional do Trabalho, cujo processo legislativo, no entanto, encontra-se sem movimentação significativa⁽⁹⁾ naquela casa legislativa há mais de 10 anos. A PEC prevê alteração do art. 8º da CF/88, impondo a pluralidade por representatividade⁽¹⁰⁾ e o fim da contribuição sindical compulsória⁽¹¹⁾.

Percebe-se, portanto, que o Brasil, quanto a Convenção n. 87, não a ratificou, pois a mensagem nunca avançou no Congresso Nacional, como demonstrado alhures, e mesmo que avançasse há corrente doutrinária entendendo ser inconstitucional tal medida por ofensa aos incisos II e IV, *in fine*, do atual texto do art. 8º, também não tendo avançado até o presente momento qualquer proposta de alteração do referido dispositivo.

No entanto, como bem consigna Silvio Beltramelli Neto (2014, p. 23), “aos Estados-Partes não é dado isentarem-se do cumprimento dos tratados internacionais de Direitos Humanos sob a alegação de suposta

Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/desigualdade-sobe-pela-primeira-vez-no-brasil-desde-2001>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

(8) Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2011 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem apenas cerca de 16 milhões de trabalhadores sindicalizados, o que corresponde a 17,2% dos ocupados. *LABOR. Revista do Ministério Público do Trabalho*, ano III, n. 6, p. 12, inverno de 2015.

(9) Último andamento pelo apensamento da PEC n. 369/05 à de n. 314/04. A tramitação pode ser acompanhada pelo link: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=277153>>.

(10) O Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais prevê requisitos da representatividade sindical mediante vinculação a central sindical, a confederação, a federação ou mediante a filiação de número igual ou superior a vinte por cento dos trabalhadores da base.

(11) Segundo Arouca (2003, p. 877-878), permitiu o continuísmo dos dirigentes “carreiristas”.

incompatibilidade com normas, Constituição ou princípios de direito interno”, motivo pelo qual o Direito deve apontar uma saída em prol da efetiva implementação dos Direitos Humanos, defendendo o presente estudo uma possibilidade de se interpretar sistemática e abrangentemente o princípio da liberdade sindical a partir de normas internacionais ou mesmo pela superconstitucionalidade do art. 8º, *caput* e inciso I, da CF/88, e, por fim, em não se logrando êxito, buscar-se respaldo no SIPDH.

2. NORMAS INTERNACIONAIS

A liberdade sindical é matéria afeta aos Direitos Humanos, pois nasce do fundamento da liberdade de reunião e de associação, sendo imprescindível para um Estado Democrático de Direito. As normas internacionais adiante invocadas inspiraram um ambiente de liberdade que permitem a construção de novas formas de organização sindical, tendo o condão de ultrapassar as fronteiras territoriais da legislação brasileira.

Já no ano anterior ao final da segunda guerra mundial, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Declaração de Filadélfia, que constitui a carta de princípios e objetivos da OIT, indicando em seu preâmbulo a liberdade sindical como essencial à melhoria das condições de trabalho, tendo reafirmado o princípio de que a paz permanente só pode estar baseada na justiça social e estabelecendo a liberdade de associação como uma condição indispensável a um progresso ininterrupto (I, “b”).

O reconhecimento da dignidade inerente a todos os homens e seus direitos iguais e inalienáveis é tão impactante que também fundamenta a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Considerada, por muito tempo, tecnicamente, mera recomendação da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), trata-se de lei maior de natureza ética e universal, que independe para sua observação estarem inseridos seus preceitos em normas internacionais ou internas por deter força vinculante (*soft law* ao modo do costume internacional), estando consignado ser direito de todo homem a liberdade de reunião e associação pacíficas, consoante artigo 20, item I, bem como de organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses, conforme art. 23, item IV.

Em 1992, o Brasil ratificou tanto o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), ambos de 1966, que, juntamente com a DUDH, formam a Carta Internacional de Direitos Humanos, inserindo-se,

assim, no ordenamento jurídico nacional normas com previsão de pluralidade sindical, segundo, respectivamente, arts. 8º e 22.

Ainda no processo construtivo dos Direitos Humanos sociais, no âmbito de proteção trabalhista, com a denominada Revolução Jurídica⁽¹²⁾ de que fala Cançado Trindade (2001, p. 13), foram confeccionadas as Convenções Fundamentais da OIT, que possuem caráter universal de mínimo social, devendo ser observadas mesmo pelos Estados que não as ratificaram, como explicitado no item 2, “a”, da Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho, existindo um compromisso derivado do fato de pertencer o Brasil à OIT de respeitar, promover e tornar realidade, de boa-fé, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto da Convenção Fundamental n. 87⁽¹³⁾. Assim, nem mesmo o Brasil, único país da América Latina a não a ratificar, poderia deixar de adotar medidas imediatas e eficazes para assegurar a plena liberdade sindical. Curioso que o Brasil ratificou a Convenção n. 141 sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais, que, em seu art. 3º, item 1, ao consignar que todas as categorias de trabalhadores rurais, tratando-se de assalariados ou de pessoas trabalhando por conta própria, têm o direito, sem autorização prévia, de constituir organizações livremente escolhidas, bem como de se filiar nessas organizações com a única condição de respeitar os respectivos estatutos, reproduz a mesma essência do art. 2º da Convenção n. 87.

Também no âmbito das Américas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e os Estados-Partes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), o denominado “Pacto de San José da Costa Rica”, preocupados com a liberdade sindical americana, foram além dos regramentos nacionais internos, e trataram do tema no art. 8º, item 1, “a”, do Protocolo Adicional à CADH em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o “Protocolo de San Salvador”, que, repetindo os termos da Convenção n. 87 da OIT, estipula que os Estados-partes garantirão o direito dos trabalhadores de organizar sindicatos e de filiar-se ao de sua escolha, para proteger e promover os seus interesses.

Apesar da existência de todo esse conjunto normativo trabalhista interno, pois ratificado, a exceção da Convenção n. 87, observa-se a persistência de uma triste realidade vivenciada pela classe trabalhadora de inobservância de direitos universais e protetivos da dignidade da pessoa

(12) *Revolução jurídica* é expressão cunhada por Cançado Trindade para se referir às transformações sociais, no âmbito do Estado e da sociedade civil, decorrentes da inserção dos programas de proteção dos Direitos Humanos empreendidos pelos organismos internacionais.

(13) A menos ratificada no mundo de todas as Convenções Fundamentais.

humana, desaguando no reconhecimento da máxima preconizada pela OIT de que o controle abusivo de um ser humano sobre o outro é a antítese do Trabalho Decente, que vem a ser, segundo Brito Filho (2014, p. 96) um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde, dentre outros, à liberdade sindical.

Como adverte Norberto Bobbio (1992, p. 24), “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

Define José Cláudio Monteiro de Brito Filho (2014, p. 96) Trabalho Decente como:

[...] 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.

O Trabalho Decente, portanto, tem como fundamento axiológico a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), que, na compreensão apresentada por Ingo Wolfgang Sarlet (2002, p. 62), é:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

O fundamento da universalidade dos Direitos Humanos não comporta alegação de aspectos históricos, corporativos e arbitrários, sendo que para a OIT (2001, p. 9) “en todas partes, y para todos, el trabajo decente es un medio para garantizar la dignidad humana”. Direitos Humanos, como expressão única a indicar o verdadeiro sentido da definição consignada por José Cláudio Monteiro do Brito Filho (2014, p. 98), seria um “conjunto de direitos que pertencem a todos os seres humanos, em todos os locais do planeta”, não podendo esse conjunto mínimo ser respeitado em países considerados evoluídos, e, em igual tempo, admitida sua vulneração em outras partes do mundo, como sói ocorrer no Brasil.

Realmente, pode ocorrer de um Direito Humano consagrado no plano internacional, como o da Liberdade Sindical plena (Convenção n. 87 da OIT), não ser completamente agasalhado como Direito Fundamental pelo Estado Brasileiro, que adota a Liberdade Sindical restrita, ante a previsão de unicidade sindical (CF, art. 8º, II) e contribuição compulsória (CF, art. 8º, IV).

Denota-se, assim, que o tema da liberdade sindical passa pelo embate entre as duas esferas de proteção, qual seja, a discussão da distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, convindo reconhecer, como Guerra Filho (1997, p. 12), que, “estabelecendo um corte epistemológico, para estudar sincronicamente os direitos fundamentais, devemos distingui-los, enquanto manifestações positivas do direito, com aptidão para a produção de efeitos no plano jurídico, dos chamados direitos humanos, enquanto pautas ético-políticas, situadas em uma dimensão suprapositiva, deonticamente diversa daquela em que se situam as normas jurídicas — especialmente aquelas de direito interno”. Todavia, *in casu*, tem-se que a proteção da dignidade da pessoa humana deve ser pontuada por meio do princípio da norma mais benéfica, sempre na perspectiva do princípio *pro homine*, até porque, como bem explica Guerra Filho (1997, p. 12), “de um ponto de vista histórico, ou seja, na dimensão empírica, os direitos fundamentais são, originalmente, direitos humanos”.

3. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de convencionalidade, segundo Mazzuoli (2009, p. 346), nada mais é do que o “processo de compatibilidade vertical (sobretudo material) das normas de Direito interno com os comandos encontrados nas convenções internacionais de direitos humanos” e, além do realizado pelas Cortes Internacionais (controle de convencionalidade concentrado), deve também ser feito prévia e internamente pelo próprio Estado brasileiro (controle de convencionalidade difuso), pois as fontes internacionais de Direitos Humanos devem ser observadas independentemente da incompatibilidade com a CF/88, o que, infelizmente, não ocorreu no emblemático caso da Lei de Anistia (STF, ADPF 153), tendo o Brasil passado pelo vexame internacional de ver a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) decidir o famoso caso *Gomes Lund e Outros vs Brasil* contrariamente ao que, dois meses antes, decidira o Supremo Tribunal Federal (STF). Todavia, o STF não julgou sob a base da CADH, havendo ainda pendência de apreciação de ação de descumprimento de preceito fundamental, oportunidade em que poderá realizar tal análise.

Se bem compreendida a lição advinda desse caso, as Instituições brasileiras devem, doravante, além de realizarem o controle de constitucionalidade, fazerem o controle de convencionalidade, tendo como norte a prevalência da dignidade da pessoa humana, promovendo, assim, a proteção devida e possibilitando o cumprimento à risca dos princípios da subsidiariedade e complementariedade, até porque, como bem adverte Ramos (2012, p. 57), “a possibilidade de reservas nos tratados de direitos humanos é interpretada pelas instâncias internacionais de maneira restritiva, de modo a não comprometer a integral defesa de direitos humanos protegidos”.

Na defesa doméstica dos Direitos Humanos dos trabalhadores, qualquer que seja o ambiente, Judiciário, Executivo ou Legislativo, deve-se buscar o necessário processo de humanização do direito, utilizando-se como fundamento não apenas as normas internas, mas de todo tipo de fonte formal internacional de proteção, como os tratados, o costume, os princípios gerais do direito, a jurisprudência, a doutrina, até mesmo os atos unilaterais dos estados (protesto, notificação, promessa, renúncia e o reconhecimento), e as resoluções das organizações internacionais, sem destaque de prevalência hierárquica, devendo ser feita a interpretação da norma da maneira mais favorável ao ser humano.

Os princípios da soberania estatal e da autodeterminação dos povos, assim, tendem a remeter o Estado a uma preliminar verificação acerca da violação de Direitos Humanos, para, somente após e em caso de falha, ser possível o acionamento do processo internacional dos Direitos Humanos. Nessa linha, o sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos somente atuaria subsidiariamente ao Estado, causando dificuldades à proteção efetiva, pois, muitas das vezes, é o próprio Estado⁽¹⁴⁾, como na hipótese ora estudada, o violador desse conjunto mínimo de direitos. Daí a importância de o próprio Estado brasileiro ser o condutor doméstico do processo preventivo e reparatório de violações aos direitos sociais dos trabalhadores, ficando a ação internacional apenas como garantia adicional aos indivíduos (aspecto subsidiário).

As normas internacionais ingressam no ordenamento jurídico brasileiro com *status* hierárquico superior, qual seja, de normas supralegais, diante da tese vencedora no RE 466.343-1/SP⁽¹⁵⁾. Nesse julgamento, destaca-se

(14) Posição dual: garantidor e potencial violador.

(15) Na ocasião, os Ministros Celso de Mello, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Eros Grau defenderam o status constitucional dos tratados de Direitos Humanos aprovados antes da EC n. 45/2004.

a evolução adotada pelo STF que, por meio da Súmula Vinculante n. 25, a despeito do expressamente contido no art. 5º, inciso LXVII, da CF/88, reforçando a força normativa dos Direitos Humanos dentro do sistema jurídico nacional, privilegiou normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos, notadamente o art. 11 do PIDCP e o art. 7º, § 7º, da CADH, asseverando ser “ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito”. Nesse interessante exemplo de diálogo de uma fonte de Direitos Humanos com o nosso sistema de proteção dos direitos fundamentais, observa-se que o STF, na verdade, tornou insubsistente a previsão constitucional contida no art. 5º, LXVII, diante de dispositivos de Direitos Humanos, apesar de sua natureza infraconstitucional, realçando existir, no plano doméstico, arcabouço suficiente para o país não ser penalizado internacionalmente.

No outro flanco, na perspectiva do controle de constitucionalidade, tem-se o processo de interpretação e experimentação constitucional, existindo, quanto ao tema da liberdade sindical, uma espécie de dicotomia, de estranhamento, de contradição, de incompatibilidade, de desestabilização entre o princípio geral da liberdade sindical previsto no *caput* e no inciso I do art. 8º, juntamente com todo o restante arcabouço democrático da CF/88, e a limitação imposta pela unicidade em seu inciso II. E a indagação que se faz é: esse inciso limitador não viola preceitos que estão acima da Constituição? Numa apreciação de conteúdo, pode-se afirmar que o poder constituinte originário não tem um poder absoluto, ou seja, não tem liberdade total para escrever a norma constitucional que vinculará o futuro, citando-se, a título de exemplo, a interpretação conferida ao art. 226, § 3º, da CF/88 pelos vários juízes de primeiro grau que, analisando casos concretos, a despeito da literalidade do dispositivo que somente reconhece a união estável entre homem e mulher, contribuíram para a construção jurisprudencial que levou o STF a reconhecer, por meio de interpretação conforme a Constituição, a união estável de pessoas do mesmo sexo no julgamento da ADI 4.277 e ADPF n. 132, dando, assim, o Judiciário resposta a uma demanda social reivindicada e construída gradativamente, conferindo ênfase constitucional à instituição família, pouco importando se integrada por casais heteroafetivos ou por pares homoafetivos e caminhando na direção do pluralismo como categoria sociopolítico-cultural.

Defende Paixão (2012, p. 54) que a situação posta acima é similar no que diz respeito à liberdade e à unicidade sindicais, pois:

Hoje, a liberdade é a regra, é o princípio estabelecido. A unicidade é um elemento estranho no sistema, nesse sentido do estranhamento hermenêutico, é aquilo que nos provoca, é aquilo

que nos move a procurar soluções diferentes, soluções criativas, soluções que concretizem a Constituição.

O conteúdo ético da linguagem dos Direitos Humanos, como consignado por Gaspar e Mastrodi (2015, p. 19),

[...] marca o fim do positivismo jurídico: o pressuposto de a norma jurídica ser norma simplesmente porque foi posta por autoridade competente (isto é, fundamento de validade formal) deixou de ser suficiente. A legitimidade passa a ser considerada a partir da relação de pertinência do conteúdo normativo à linguagem dos Direitos Humanos.

Essa resposta, que vai de encontro ao respeito aos Direitos Humanos, é a que se espera do Poder Judiciário, esclarecendo Brito Filho (2014, p. 5) que:

[...] a defesa preferencial dos Direitos Humanos é imposição que já existe no plano jurídico, porque, no ordenamento jurídico brasileiro, os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos têm supremacia em relação aos demais direitos, por serem os mais importantes para a pessoa — a leitura do art. 1º, inciso III, combinado com o art. 4º, inciso II, por exemplo, tudo da Constituição Federal, indica claramente tal conclusão.

Todavia, a posição do STF, quanto ao tema da liberdade sindical, é clara no sentido de preservar a unicidade sindical, tendo, inclusive, sumulado entendimento no sentido de que “até que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade” (Súmula n. 677). Várias foram as vezes em que o STF foi instado a se manifestar acerca da unicidade sindical após 1988, sempre se posicionando em sentido contrário a uma possibilidade interpretativa pluralista, senão vejamos:

Uma vez respeitada a unicidade quanto a certa base territorial, descabe impor exigências incompatíveis com a liberdade de associação. (RMS 21.053, Rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgamento em 24.11.2010, Plenário, *DJE* de 25.3.2011).

Direito sindical. Entidades sindicais constituídas numa mesma base territorial. (...) Conflito acertadamente resolvido pelo acórdão com base no princípio da anterioridade. (RE 209.993, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 15.6.1999, Primeira Turma, *DJ* de 22.10.1999).

O Poder Judiciário, assim, deixa de interpretar sistemática e abrangentemente, no exercício do controle de convencionalidade concentrado, o princípio da liberdade sindical previsto amplamente em normas internacionais, bem como deixa de dar interpretação de superconstitucionalidade ao art. 8º, *caput* e inciso I, da CF/88, tornando-se forçoso concluir que o entendimento jurisprudencial em nosso país já se consolidou em sentido contrário à pluralidade sindical.

4. SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Nos mecanismos regionais e global de proteção dos Direitos Humanos, o que se busca é a prevalência, sem retrocessos, de Direitos Humanos, haja vista que a violação estatal exige uma proteção internacional, pois o que se pretende, ao fim e ao cabo, é que violações a Direitos Humanos se perpetrarem. Mas não basta apenas declará-los materialmente por meio dos vários documentos oriundos do processo legislativo, devendo haver também órgãos dotados de poder para prevenir, reconhecer e aplicar sanções aos violadores, conferindo efetividade a esse conjunto mínimo universal, como percebido na Conferência de Teerã (1968)⁽¹⁶⁾.

Considerando que a liberdade sindical plena está prevista, conforme demonstrado no item 2.1, tanto no PIDCP como no PIDESC, poder-se-ia pensar em socorrer-se do Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos comandado pela ONU para apuração da violação omissiva do Estado brasileiro. Todavia, os procedimentos de supervisão e apuração de violações, a partir das disposições da Carta da ONU e das convenções internacionais em vigor, dificultam-lhe o acesso.

Por outro lado, as “reclamações” e “queixas”, que possam ser enviadas à OIT não têm o condão de instar efetivamente (poder coercitivo) o Brasil a adotar a plena liberdade sindical, até por que o Comitê de Liberdade Sindical (CLS) não tem por escopo formular acusações contra governos ou condená-los, não lhe competindo também pronunciar-se sobre qual modelo

(16) I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, que, avaliando a experiência mundial na proteção internacional dos Direitos Humanos, demarcou um ponto de transição entre a fase legislativa e a fase de implementação efetiva de tal proteção, deixando para trás a simples criação normativa, para se buscar uma proteção por meio de mecanismos processuais que pudessem garantir o direito material exposto nas várias declarações precedentes (BELTRAMELLI, 2014, p. 9).

ou quais características deve ter o sistema de relações profissionais num determinado país⁽¹⁷⁾. Convém transcrever o entendimento que fora ratificado no seguinte precedente normativo:

4. O propósito geral de procedimento especial de Comitê de Liberdade Sindical não é criticar ou castigar a ninguém, senão estabelecer um diálogo tripartite construtivo a fim de promover o respeito dos direitos sindicais de fato e de direito. (OIT, 2013, p. 4)

Logo, diante das dificuldades apresentadas, pontua-se como mais uma alternativa para implementação da liberdade sindical a utilização do SIPDH.

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH), primeiro documento internacional de Direitos Humanos de caráter geral, foi aprovada em 1948, um pouco antes da DUDH, e, tal qual, não é um tratado, pois não se exigiu ratificação, mas não deixa de ter força vinculante⁽¹⁸⁾, destacando-se logo no preâmbulo que se os direitos exaltam a liberdade individual, os deveres exprimem a dignidade dessa liberdade, garantindo o direito de associação em seu artigo XXII ao consignar que toda pessoa tem o direito de se associar com outras a fim de promover, exercer e proteger os seus interesses legítimos, de ordem política, econômica, religiosa, social, cultural, profissional, sindical ou de qualquer outra natureza.

Além da Declaração, destacam-se, em relação ao tema da liberdade sindical, como documentos regionais das Américas de proteção e promoção de Direitos Humanos, a CADH, notadamente o art. 26, que trata rapidamente dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Protocolo de San Salvador, especialmente seu art. 8, item 1, “a”; e a Carta Democrática Interamericana, que, em seu art. 10, deixa assentada a ideia de que democracia, trabalho e liberdade sindical não podem ser dissociadas.

Em 1992, já em plena democracia, foi finalmente ratificada a CADH, objetivando o Brasil seu reconhecimento pela comunidade internacional como cumpridor e fomentador de Direitos Humanos, passando a submeter-se ao controle de rendição de contas (*accountability*), tendo reconhecido a jurisdição da Corte IDH somente em dezembro de 1998, mediante duas ressalvas: reserva de reciprocidade e alcance restrito aos fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998. Aqui, vale destacar a percutiente defesa proferida por Gaspar e Mastrodi (2015, p. 24) sobre a utilização do SIPDH

(17) Ver Informe 287º, Caso 1627, (Uruguai), Parágrafo 32.

(18) Há, nos informes anuais, várias petições recebidas pela CIDH em relação a artigos da Declaração, até porque figura junto com a Carta da OEA como base legislativa do Subsistema da OEA, direcionado para aqueles países que não ratificaram a CADH.

como mecanismo internacional regional de prestação de contas dos poderes internos do Brasil, *in verbis*:

Sem pretender negar a importância de todo o desenvolvimento das políticas de proteção e defesa dos Direitos Humanos realizadas nos períodos anteriores a 2002, é importante que se reconheça sua insuficiência, já que os Estados nacionais seguem violando os Direitos Humanos, em geral por omissão, revelando a necessidade de aprofundamento e desenvolvimento de outras medidas legislativas e estruturais que tornem reais os direitos materialmente reconhecidos e consolidados, sobretudo os direitos econômicos, sociais e culturais. O cenário político atual, de evidente aumento de demandas sociais para o fortalecimento dos Direitos Humanos (sobretudo os de segunda e terceira dimensões), o Sistema Interamericano pode ter um papel relevante, sempre que for chamado pela sociedade civil a intervir no diálogo democrático, como mediador ou como juiz, revelando sua verdadeira vocação de mecanismo internacional legítimo de prestação de contas dos Estados.

O SIPDH, mantido no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), conta tanto com a CIDH, órgão fiscalizador principal e autônomo de natureza quase-judicial, criado em 1959, com sede em Washington-DC, dotada de sete membros, não sendo necessária formação jurídica, com quatro anos de mandato, dentre eles, atualmente, o brasileiro⁽¹⁹⁾ Paulo Vannuchi (responsável pela Unidade DESC), como a Corte IDH, criada pela CADH, órgão jurisdicional⁽²⁰⁾ a qual se submetem apenas Estados que declararam reconhecer sua jurisdição, instalada em San José da Costa Rica em 1979, sendo presidida atualmente pelo brasileiro Roberto de Figueiredo Caldas⁽²¹⁾.

A CIDH exerce duplo papel, seja como principal órgão da OEA, utilizando como base normativa para os países que não ratificaram a CADH, caso dos EUA, a Carta da OEA e a DADDH; ou como órgão de supervisão do cumprimento da Convenção, para os Estados que a ratificaram, situação do Brasil. Toma conhecimento de violações de Direitos Humanos, basicamente, por meio da análise dos relatórios enviados pelos próprios Estados-membros

(19) Hélio Bicudo e Paulo Sérgio Pinheiro foram membros anteriormente.

(20) Outra característica da Corte é sua competência consultiva, podendo a CIDH requerer pareceres.

(21) O brasileiro Cançado Trindade, atualmente membro da CIJ, presidiu a Corte IDH entre 1999 e 2004.

da OEA, das denúncias formuladas pelos mesmos Estados e, por fim, pelo meio mais eficaz, que é o sistema de peticionamento individual, e, no intuito de promover a observância e a defesa de tais direitos nos países americanos, atua tanto no plano preventivo como no fiscalizador, conforme art. 106 da Carta da OEA, apoiando-se em três pilares básicos como o monitoramento da situação dos Direitos Humanos nos Estados-membros, a análise e investigação das petições individuais e a atenção a linhas temáticas prioritárias como os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC)⁽²²⁾, podendo, para tal desiderato, adotar uma série de medidas como estimular a consciência pública dos Direitos Humanos, publicar informações especiais sobre determinado Estado, visitar os países, realizar recomendações aos Estados, e, em relação à Corte IDH, solicitar-lhe a adoção de “medidas cautelares” para prevenir danos irreparáveis, a requisição de “medidas provisionais” e opiniões consultivas, além de apresentar-lhe casos.

No monitoramento, a CIDH já realizou, com participação de pelo menos dois Comissionados, conforme deliberação de 2001, excluídas, portanto, as visitas de trabalho de relatores, 92 visitas *in loco* a Estados-membros com o objetivo de observar a situação geral dos Direitos Humanos ou para investigar uma situação particular, tendo vindo ao Brasil em 1995⁽²³⁾, cumprindo destacar do relatório (informes especiais⁽²⁴⁾) publicado em setembro de 1997 o capítulo VII, “b”, que trata dos Direitos Humanos dos Trabalhadores Rurais, a comprovação da existência trabalho forçado notadamente no Pará, com a condução de trabalhadores do próprio Pará ou de outros Estados por grupos para submetê-los a situações de semiescravidão, estabelecendo um clima de insegurança e ilegalidade com utilização de agressões físicas, inclusive a dirigentes sindicais.

As recomendações do relatório geraram a criação pelo Brasil em 2003 da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), vinculada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tendo por objetivo coordenar e avaliar a implementação das ações previstas no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, bem como acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso

(22) As demais são: Direitos do Povos Indígenas, das Mulheres, dos Migrantes, Liberdade de Expressão, Gravidez, Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Pessoas Privadas de Liberdade, Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais.

(23) Visita n. 64 — Brasil, 4 a 8 de dezembro de 1995, foi a primeira de observação *in loco*. O Brasil, quando da ratificação da CADH, ressaltou aspecto no sentido de negar à CIDH a prerrogativa automática de visitas e inspeções em território brasileiro, havendo a necessidade de autorização estatal, que na ocasião foi concedida pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

(24) Existem até o momento 60 publicados.

Nacional⁽²⁵⁾ e avaliar a proposição de estudos e pesquisas sobre o trabalho escravo no país.

A possibilidade de recebimento e processamento pela CIDH de denúncias ou petições sobre casos individuais com alegações de violações a Direitos Humanos está prevista no art. 44 da CADH, desde que atendidos os requisitos previstos arts. 46 e 47, cujos informes finais são publicados e apresentados na Assembleia Geral da OEA anualmente.

O Protocolo de San Salvador também admite monitoramento pelo sistema de relatórios e por meio de petição individual ou coletiva dirigida à CIDH com notícia de afronta aos direitos sindicais (art. 8º, inciso I, alínea “a”).

São requisitos básicos para o peticionamento a qualificação do postulante, a ausência de litispendência e o esgotamento interno. O informe anual 2015⁽²⁶⁾ aponta em relação ao Brasil, apenas uma admissão⁽²⁷⁾, sete casos e quatro petições arquivadas⁽²⁸⁾, sendo que, entre 2006 e 2015⁽²⁹⁾, houve 54 informes de admissão, 11 de inadmissão, 28 arquivados, 13 medidas cautelares outorgadas e 1 informe de solução amistosa.

Em sua função de apresentar⁽³⁰⁾, nem sempre de forma rápida, casos à jurisdição da Corte IDH, a CIDH enviou apenas cinco em relação ao Brasil entre 2006 e 2015. A Corte IDH, que não é permanente como a europeia, também pode receber petição diretamente dos próprios Estados, não sendo possível, todavia, o peticionamento individual, que somente pode ser realizado perante a CIDH (porta de entrada)⁽³¹⁾, devendo, ainda, o Estado aceitar a competência contenciosa, sendo suas decisões irrecorríveis.

(25) Atualmente, tramita no Senado Federal projeto de lei que esvazia o conceito legal de trabalho escravo previsto no art. 149 do Código Penal, numa tentativa de reduzi-lo aos típicos casos mais tradicionais de escravidão.

(26) Apresentado à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA em 17 de março de 2016.

(27) COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe 63/15, Petición 1344-08 y 90-09. Admisibilidad. Reinaldo Coutinho da Silva y Luiz Otávio Monteiro. Brasil. 27 de octubre de 2015.

(28) COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe anual 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-Archivo.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2016.

(29) COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Estadísticas*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>. Acesso em: 8 abr. 2016.

(30) A CIDH leva cerca de 20 casos por ano à Corte IDH, ficando esta, de certa forma, dependente dos casos que lhe são submetidos pela CIDH. Somente Estados que ratificaram a Convenção podem ser demandados na Corte IDH.

(31) Diferentemente da Corte Europeia de Direitos Humanos, em que o indivíduo tem legitimidade ativa.

O tema da proteção à liberdade sindical tem potencialidade para ser provocado no SIPDH, como já mencionado, por meio do peticionamento individual ou coletivo, com base em violação autônoma ao genérico art. 26 da CADH; sob o viés civil e político, ainda na perspectiva dos direitos da primeira dimensão, notadamente art. 16 (liberdade de associação); ou com base no art. 8º do Protocolo de São Salvador.

Na primeira hipótese, a CIDH, no caso 11.381, em que 142 trabalhadores aduaneiros foram dispensados pelas autoridades nicaraguenses por terem participado de greve, considerou que:

[...] los derechos económicos de los trabajadores aduaneros entran en el marco de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales tutelados por la Convención Americana en su artículo 26. Las violaciones de los derechos de los trabajadores son claras cuando se habla de los principios de legalidad y retroactividad, así como de la protección de las garantías judiciales. Las violaciones por parte del Estado de Nicaragua determinan los perjuicios económicos y postergan los derechos sociales de los peticionarios.⁽³²⁾

Factível também o tema da pluralidade sindical ser explorado numa eventual petição sob o viés civil e político do direito à liberdade, existindo dois casos no âmbito da CIDH em que direitos trabalhistas foram apreciados sob esse aspecto. Na Petição 11.289 (caso José Pereira), a CIDH indicou que o Brasil violou, dentre outros, o direito à liberdade ao se omitir em prevenir a ocorrência de trabalho escravo. Nota-se nesse caso que o acordo amigável assinado pelo Brasil, além de dar uma resposta à situação individual do Sr. José Pereira, teve conotação coletiva com a adoção de medidas de combate à escravidão em todo o território nacional, como a implementação de reformas legislativas.

Já no mérito do caso *Buena Ricardo e outros vs Panamá*⁽³³⁾, a Corte IDH condenou o Panamá pela violação ao art. 16 da CADH (liberdade de associação), indicando também violação ao art. 8º (direitos sindicais) do Protocolo de São Salvador, deixando, todavia, de responsabilizá-lo por

(32) COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CASO 11.381 — MILTON GARCIA FAJARDO E OUTROS vs NICARÁGUA. *Relatório 100/01*. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2001sp/Nicaragua11381.htm>>. Acesso em: 13 maio 2016.

(33) CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Buena Ricardo y otros Vs. Panamá* — Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf>. Acesso em: 13 maio 2016.

essa violação, pois, à época dos fatos, o Estado panamenho ainda não o havia ratificado. Fernanda, Isabel e Raquel (2010, p. 530), comentando o caso, lembram que:

A desconsideração do Protocolo de São Salvador não impediu, todavia, que a Corte examinasse o escopo do direito de liberdade de associação em matéria sindical — posto que consagrado pelo art. 16 da Convenção Americana — e decidisse se seu conteúdo havia sido respeitado ou não pelo Panamá.

De acordo com ela, o aludido direito é imprescindível à defesa efetiva dos interesses legítimos da classe trabalhadora e compreende tanto uma faculdade quanto uma liberdade, a saber: a faculdade de “constituir organizações sindicais e colocar em marcha sua estrutura interna, atividades e programa de ação, sem a intervenção das autoridades públicas”, e a liberdade conferida a todo indivíduo de decidir, sem qualquer coação, se deseja ou não integrar os quadros de determinada organização.

[...]

A análise empreendida pela Corte no presente caso demonstra a possibilidade de coexistência entre o Sistema Interamericano e a OIT em matéria trabalhista. A pluralidade de organismos só tem a beneficiar o trabalhador que pode ter sua causa apreciada sob ângulos distintos. Ademais, o Sistema Interamericano permite que as petições sejam apresentadas não apenas por sindicatos, mas por um indivíduo, em grupo de indivíduos ou ONGs.

A relação entre o Sistema Interamericano e a OIT pode ser ainda visualizada na utilização pela Corte IDH das Convenções da OIT para interpretar a Convenção Americana.

O SIPDH é democrático e está em construção com grande potencialidade de ser utilizado na tutela dos direitos trabalhistas, dando continuidade ao movimento internacional pela efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais promovido pela Conferência e Plano de Ação de Viena de 1993. O MPT, como promotor da liberdade sindical, após um diálogo sincero com o movimento sindical, que pode ser realizado por meio da Coordenadoria Nacional de Liberdade Sindical (CONALIS), poderia se legitimar ativamente, sustentando tal possibilidade no art. 44 da CADH, para acionar a CIDH. O requisito de admissibilidade exigido pela CADH relativo ao esgotamento

dos recursos internos (art. 46, inciso 1, “a”) pode ser demonstrado tanto por ato omissivo do Poder Legislativo, diante de sua leniência em analisar a PEC n. 369/2005 ou em aprovar a mensagem da Convenção n. 87, pois sabe-se que a demora excessiva para se esgotarem os recursos internos, ocasionada pela morosidade estatal, é considerada na análise, consoante inciso 2, “c”, do mesmo art. 46 da CADH.

Poder-se-ia demonstrar que também o Poder Judiciário, diante de tese sedimentada pelo STF, em não reconhecer a pluralidade sindical, apesar de não ter analisado o tema sob a ótica das várias normas internacionais de Direitos Humanos, também denota o cumprimento do requisito do esgotamento dos recursos internos, pois como demonstra Ramos (2012, p. 210), a jurisprudência da Corte agrega como hipótese de dispensa do esgotamento dos recursos internos, o recurso inútil, quando, por exemplo, já há decisão da Suprema Corte local em sentido diverso.

Quanto ao requisito do prazo de seis meses, utilizando-se de mais uma estratégia, poder-se-ia apontar situações em que o Poder Executivo, por meio do Ministério do Trabalho, não concedeu registro sindical a determinado sindicato sob alegação de já existir outro sindicato na mesma base territorial, conforme Portaria n. 326/2013 e Súmula n. 677 do STF.

Por fim, o requisito da ausência de litispendência internacional é demonstrável diante da não discussão do tema da unicidade como ofensa à plena liberdade sindical no âmbito do Sistema Global (ONU) ou mesmo de sua Agência Especializada, a OIT. No julgamento do caso *Buena Ricardo e outros vs Panamá*, a Corte IDH não vislumbrou duplicidade de procedimentos em relação a denúncia formulada ao CLS da OIT, por não haver “reprodução substancial”, com a consequente ausência de identidade subjetiva (nem mesmo entre as vítimas), havendo também diferenças quanto à base legal, sendo para a primeira, dentre outras, o art. 16 da CADH (liberdade de associação), e a invocada na segunda a Convenção n. 87 da OIT, mencionando, por fim, a Corte IDH que suas sentenças eram vinculantes, definitivas e inapeláveis, diferentemente das recomendações do referido Comitê.

Precedente da Corte IDH, no caso *A última tentação de Cristo* (Olmedo Bustos e outros vs. Chile), deixou assentado que a Constituição não pode ser invocada como obstáculo ao cumprimento da CADH, por entender que:

[...] la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana. Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado,

en violación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado. En el presente caso ésta se generó en virtud de que el artículo 19 número 12 de la Constitución establece la censura previa en la producción cinematográfica y, por lo tanto, determina los actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁽³⁴⁾

Ressalte-se, por fim, que o Brasil ainda carece de norma jurídica que trate robustamente do cumprimento das decisões internacionais vinculantes, estando em fase de tramitação o Projeto de Lei n. 4.667/2004⁽³⁵⁾, que pretende disciplinar os “efeitos jurídicos das decisões dos Organismos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos”.

Instar o SIPDH a promover reparação de violação perpetrada à liberdade sindical (questão da unicidade sindical), inicialmente com o reconhecimento de tal violação por omissão do Estado brasileiro, constringendo-o, exemplificativa e hipoteticamente, a supri-la com recomendação a dar andamento às reformas legislativas que se fizerem necessárias, pode apresentar-se como mais uma ferramenta a ser explorada em prol da efetividade do Direito do Trabalho.

5. O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Apesar de o MPT não intervir na organização sindical, poderia deixar de atuar quando do recebimento de denúncias dos próprios trabalhadores acerca da prática de violações a Direitos Humanos como a impossibilidade de fundar novos sindicatos diante da unicidade sindical referendada pelo STF?

O tema é tormentoso, mas o MPT, nas atuações domésticas, tanto extrajudiciais como judiciais, pode e deve provocar as Instituições (Legislativo, Judiciário, Ministério do Trabalho etc.), municiando-as com a indicação não só das normas, mas de precedentes jurisprudenciais (em sentido lato) estabelecidos exclusivamente sob a inspiração dos Direitos Humanos, exigindo, por meio de pareceres e ações, a realização pelo Judiciário de um controle de convencionalidade difuso, ante a necessidade de fundamentação das decisões, conforme art. 489, § 1º, V e VII, do CPC de 2015.

(34) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Olmedo Bustos e outros vs Chile* — Sentencia de 5 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf>. Acesso em: 13 maio 2016.

(35) A tramitação pode ser acompanhada pelo link: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=273650>>.

Ainda na provocação interna, tem-se as 22 opiniões consultivas da Corte IDH, que, apesar de não obrigarem como as sentenças, podem ser utilizadas como fonte subsidiária aos operadores do direito, tendo uma delas influenciado o STF no julgamento do RE 511.961, que declarou não recepcionado pela CF/88 o art. 4º, V, do DL n. 972/1969, que exigia diploma de curso superior para o exercício da profissão de jornalista.

Por outro lado, já foram julgados cerca de 196 casos de alta indagação jurídica pela Corte IDH, devendo também ser fonte de inspiração doutrinária e jurisprudencial, diante de provocação difusa pelo MPT. Conforme sugestão de Piovesan (2009, p. 94-97 *apud* BELTRAMELLI, 2014, p. 62) para proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre outras providências, deve-se desenvolver:

Com base inclusive na linguagem jurídica internacional, junto ao Poder Judiciário nacional, de uma advocacia que impulse demandas voltadas à consolidação da “justicialidade” dos direitos sociais, superando a ideia de natureza meramente programática (progressividade conforme os recursos disponíveis), divulgando-se à comunidade jurídica os avanços nesta área.

Nesse sentido, pode muito contribuir o acordo de cooperação firmado entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a CIDH, tendo por objetivo principal a promoção da educação e a difusão dos Direitos Humanos na cultura jurídica brasileira para uma melhor distribuição de Justiça segundo os padrões do SIPDH, inclusive com a inclusão de normas de Direitos Humanos nos cursos jurídicos e nos concursos para ingresso na magistratura e a difusão de experiências e de jurisprudência em Direitos Humanos.

Externamente, o MPT, numa visão promocional e não demandista, utilizando técnicas de litígio estratégico, deve, como integrante do sistema protetivo, acionar o SIPDH, notadamente o subsistema convencional, provocando procedimentos de supervisão e apuração de violações de Direitos Humanos abarcando modalidades não contenciosa, com apoio de informes paralelos — os denominados relatório “sombra” ou *shadow report* — confeccionados por ONGs, como o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e quase-judicial, provocando diretamente como legitimado ativo, numa estratégia internamente articulada com o movimento sindical favorável à pluralidade, que pode ser decantada e estudada por meio da CONALIS.

Roberto Caldas, atual presidente Corte IDH, em recente entrevista à Agencia Brasil⁽³⁶⁾, lembra que cada julgamento da Corte estabelece um

(36) EBC AGÊNCIA BRASIL. *Justiça ainda ignora decisões de direitos humanos*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-02/brasileiro-assume-presidencia-da-corte-interamericana-de-direitos>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

precedente de interpretação da CADH e que, por isso, o diálogo é importante para que as interpretações da Corte sejam aplicadas cotidianamente por todas as autoridades dos Três Poderes nacionais, anotando acreditar que a Corte passará a julgar mais casos relativos aos direitos sociais, como o direito ao trabalho, cujo tema é extremamente relevante para os países da América, já que o continente é marcado por uma distribuição de renda precária e pela desigualdade social, sendo possível que, dada a sua nova composição, passem seus membros a julgar essas questões como violações aos Direitos Humanos, segundo uma tendência de que o desrespeito a esses direitos também pode ser judicializado, representando, assim, mais um “convite” ao MPT a levar a bandeira social ao SIPDH.

Consoante se depreende dessa entrevista, denota-se que o tema da liberdade sindical é uma espécie de “caso em espera de provocação” da CIDH, podendo a Corte IDH sentenciar, existindo em seus precedentes decisão em que se determinou que Constituições deveriam ser modificadas.

Apesar de, na prática, a sanção, em muitas ocasiões, parecer não passar de um constrangimento pouco eficaz, em que pesem essas dificuldades, correta Piovesan, citada por Gaspar e Mastrodi (2015, p. 26), ao considerar que a mera possibilidade de submeter os Estados ao monitoramento e controle da comunidade internacional, ainda que seja baixo o risco para o Estado de uma condenação política e moral de seus atos de violação, se mostra importante como estratégia a utilizar, uma vez que potencializa a posição dos cidadãos nacionais em sua condição de titulares de direitos universais. Destacam-se, além dos já mencionados, casos em que o Brasil adotou medidas para dar força às recomendações ou decisões oriundas dos mecanismos internacionais, como a criação do Incidente de Deslocamento de Competência (IDC) às instâncias federais, e o *Caso Maria da Penha*, que resultou na aprovação da Lei n. 11.340/2006.

No plano geral, ao tratar de outros temas trabalhistas, o MPT em sua atuação precípua e difusa, na verdade, já vem pleiteando em suas ações, diante do caso concreto de violação de Direitos Humanos trabalhistas, além de outras, as mesmas punições que seriam aplicadas internacionalmente ao Estado, tendo ainda a facilidade de acionar também a própria empresa ou o indivíduo violador, o que é mais dificultoso no sistema internacional. O parâmetro que vem sendo utilizado até pelo senso comum é o do art. 34 dos *ILC-Draft Articles*, que elenca a restituição (*restitutio in integrum*), a indenização e a satisfação, e aquelas outras indicadas pela doutrina internacional, como obrigações de fazer e não fazer e pagamento de indenizações punitivas.

Falta, entretanto, um engajamento maior no plano internacional, que deve ser incentivado e buscado no futuro pelo MPT, em prol da responsabilização do Brasil por atos de órgãos de *jure* por ação ou omissão em garantir Direitos Humanos, sendo tal aspecto evidenciado, recentemente, no Simpósio *O Ministério Público do Trabalho e a Utopia: Os Caminhos para a Concretização dos Direitos Humanos*, realizado pela ESMPU com o objetivo de buscar caminhos de maior eficácia e efetividade na sua missão de concretizar Direitos Humanos, ocasião em que foi aprovado o Enunciado 06 com o seguinte teor:

ENUNCIADO N. 6 — POSICIONAR-SE COMO AGENTE POLÍTICO.

Essencial que o Ministério Público do Trabalho estabeleça uma política institucional afirmativa perante os organismos externos, posicionando-se como verdadeiro agente político e exercendo o protagonismo na defesa dos direitos sociais, além de atuar como articulador nas questões legislativas que versem sobre os interesses que lhe cabe tutelar.

É imprescindível, ainda, que o Ministério Público do Trabalho amplie a sua interlocução com o sistema e os organismos internacionais de proteção dos Direitos Humanos.

Logo, tem-se que o Brasil convive com esse conflito, sendo esse o grande desafio a ser suplantado por todos que, articuladamente, devem militar na defesa dos Direitos Humanos: garantir o Trabalho Decente (livre), vetor fundamental para se obter dignidade, atributo inalienável e irrenunciável de todo e qualquer homem, devendo o MPT ser protagonista no fomento dos controles de convencionalidade concentrado ou difuso no tocante às temáticas de sua área de atuação, como a liberdade sindical plena, sendo também imprescindível que a Instituição amplie, diretamente ou por meio de potenciais parceiros⁽³⁷⁾, a sua interlocução com o SIPDH⁽³⁸⁾, até porque facilmente comprovável o preenchimento dos requisitos de admissibilidade das petições individuais.

(37) ONGs experientes nessas demandas (CEJIL, por exemplo), sindicatos que porventura defendam a pluralidade ou mesmo os trabalhadores-vítimas.

(38) O SIPDH, como indicado no item 7, pode ter um papel relevante, sempre que for chamado pela sociedade civil a intervir no diálogo democrático, como mediador ou como juiz, revelando sua verdadeira vocação de mecanismo internacional legítimo de rendição de contas dos Estados.

CONCLUSÃO

No contexto atual, de globalização econômica e revolução tecnológica, verifica-se cada vez mais o enfraquecimento de um dos principais atributos dos sindicatos que vem a ser o poder de negociação dos trabalhadores, não estando o movimento sindical conseguindo reduzir as desigualdades econômicas e sociais, abalado que está com o fenômeno da descoletivização.

Em busca de uma efetiva e ampla liberdade sindical, interpretação constitucional e convencional consentânea com a declaração, garantia e realização de Direitos Humanos se impõe, pois, apesar das diversas críticas, a pluralidade, por potencializar e preservar vínculos de solidariedade e de união, mais se coaduna com os princípios democráticos nas relações de trabalho que a unicidade limitadora da concorrência e do processo dialético atual.

O pluralismo já permitido para a cúpula deve ser irradiado para a base com a extinção tanto do monopólio decorrente da unicidade sindical como da contribuição sindical compulsória, aspectos mantidos na CF/88 por influência da maioria do movimento sindical.

Nessa seara, dois caminhos de atuação se apresentam ao MPT, seja levando a demanda da unicidade sindical ao SIPDH, como trazendo as decisões do sistema internacional ao âmbito interno, difuso ou concentrado. A questão da unicidade sindical, quer seja pela ausência ou a demora injustificada dos meios nacionais de tutela, é um potencial caso que pode ser levado ao SIPDH, devendo eventual comando ser acatado, até porque não pode um Estado, de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, devidamente ratificado, invocar disposições de seu direito interno para justificar violação a Direito Humano.

Conclui-se, assim, que, além da atuação doméstica, o SIPDH pode ser mais um fórum de atuação externa em prol da efetividade dos Direitos Humanos, devendo, sob qualquer ângulo, o MPT, como promotor da liberdade sindical, estar à frente na defesa desse Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AROUCA, José Carlos. *Curso básico de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2006.

_____. *O sindicato em um mundo globalizado*. São Paulo: LTr, 2003.

BELTRAMELLI, Silvio. *Curso de especialização à distância: direitos humanos e trabalho*. Módulo V: sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos

e sua aplicação em face dos direitos econômicos, social e do trabalho. Brasília: ESMPU, 2014.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 16. tir. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Curso de especialização à distância: direitos humanos e trabalho*. Módulo I: direitos humanos e trabalho: fundamentos teóricos. Brasília: ESMPU, 2014.

GASPAR, Renata Alvares; MASTRODI NETO, Josué. Sobre a construção da legitimidade interna e internacional do sistema interamericano dos direitos humanos: perspectivas política e jurídica no cenário brasileiro. *Revista Fórum de Ciências Criminais*, jul. 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2010.

NUNES, Raquel Portugal; MACHADO, Isabel Penido de Campos; ANDRADE, Fernanda. O Sistema Interamericano de direitos humanos como instrumento para a defesa dos direitos trabalhistas. In: SENA, Adriana Goulart de; DELGADO, Gabriela Neves; NUNES, Raquel Portugal (orgs.). *Dignidade humana e inclusão social: caminhos para a efetividade do Direito do Trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *O direito coletivo, a liberdade sindical as normas internacionais. A liberdade sindical — recompilação de decisões e princípios do comitê de liberdade sindical do conselho de administração da OIT*. Revisão técnica Sandro Lunard Nicoladeli e Tatyana Scheila Friedrich. São Paulo: LTr, 2013. v. II.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Reducir el deficit del trabajo decente: un desafio global*. 1. ed. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2001.

PAIXÃO, Cristiano. A Convenção n. 87 da OIT no direito brasileiro: caminhos para sua vigência a partir da Constituição de 1988. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília: TST, v. 78, n. 2, abr./jun. 2012.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direito humanos*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos. Análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. 2. ed. Saraiva, 2012.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direitos fundamentais, processo e princípio da proporcionalidade. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (coord.). *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *A problemática da negociação coletiva de trabalho frente ao fenômeno da descoletivização*. Tese para obtenção do Título de Doutor apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, out. 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, Otávio Pinto e. A questão da liberdade sindical. In: MAIOR, Jorge Souto; CORREIA, Marcus (orgs.). *Curso de direito do trabalho. Direito coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 2008. v. 3.

STOLL, Luciana Bullamah. Convenções ns. 87 e 98 da OIT, unicidade e unidade sindical e as novas diretrizes do direito sindical brasileiro. In: SANTOS, Enoque Ribeiro dos (coord.). *Direito coletivo moderno. Da LACP e do CDC ao direito de negociação coletiva no setor público*. São Paulo: LTr, 2006.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito constitucional do trabalho*. 4. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. La humanización del derecho internacional y los límites de la razón do estado. In: LIMA JR., Jaime Benvenuto. *Direitos humanos internacionais: avanços e desafios no início do século XXI*. [S.l.], 2001.

URIARTE, Oscar Ermida. Aplicação judicial das normas constitucionais e internacionais sobre direitos humanos trabalhistas. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília: TST, v. 77, n. 2, abr./jun. 2011.

IDEOLOGIA, DIREITOS SOCIAIS E O COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

(IDEOLOGY, SOCIAL RIGHTS AND THE FIGHT AGAINST SLAVE LABOR)

RENAN BERNARDI KALIL⁽¹⁾

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de contextualizar a questão do trabalho escravo a partir da perspectiva dos conceitos de ideologia e direitos sociais. Em um primeiro momento, é feita a contextualização a respeito da forma pela qual ocorre o combate ao trabalho escravo, com enfoque no caso brasileiro, por meio de medidas de prevenção e de repressão. Em seguida, apresentam-se os contornos da compreensão dos conceitos de ideologia e direitos sociais, a partir de autores que os analisam sob o viés marxista. Ao final, apontam-se os limites jurídicos da atuação em face do trabalho escravo, tendo em vista as potencialidades e as restrições específicas dos referidos conceitos — incluindo-se uma atenção especial ao direito do trabalho.

Palavras-chave: Ideologia; Direitos Sociais; Trabalho Escravo.

(1) Procurador do Trabalho. Mestre e Doutorando em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Universidade de São Paulo (USP).

INTRODUÇÃO

A exploração da mão de obra por meio do trabalho escravo é repudiada no Brasil, sendo o tema tratado mais pormenorizadamente por dois ramos jurídicos: o direito penal e o direito do trabalho. No primeiro, há o tipo penal de “redução a condição análoga à de escravo” no art. 149 do Código Penal. No segundo, a caracterização do trabalho escravo ocorre por meio de desrespeitos contumazes e intensos da legislação trabalhista, em que há violação da dignidade e/ou da liberdade do trabalhador.

O presente trabalho pretende estudar o combate ao trabalho escravo, sob a perspectiva dos direitos sociais, mais especificamente do direito do trabalho, levando em conta a noção de ideologia, bem como analisar a interação que ocorre entre esses três elementos.

Inicialmente, será realizada a contextualização do trabalho escravo no Brasil, abordando as medidas, tanto repressivas como preventivas, que o país adotou no combate a essa ilicitude, os casos em que se obteve êxito e as necessidades de adaptação das ações para se conseguir fazer frente às novas configurações do capitalismo.

A seguir, realiza-se um estudo sobre o conceito de ideologia, com base em Karl Marx e Friedrich Engels, e sobre os direitos sociais e as interfaces entre ambos. Ainda, analisa-se a forma pela qual os direitos sociais, com enfoque no direito do trabalho, estão inseridos na sociedade capitalista, indicando os limites e as possibilidades existentes.

Adiante, a partir das reflexões feitas anteriormente, investiga-se a maneira pela qual o combate ao trabalho escravo se situa no debate sobre ideologia e direitos sociais, bem como se tratam das medidas preventivas e repressivas e o direito do trabalho para, ao final, apresentar as conclusões do estudo feito.

1. TRABALHO ESCRAVO, PREVENÇÃO E REPRESSÃO

O trabalho escravo continua a ser um problema global, apesar de não existir na atualidade nenhum ordenamento jurídico que admita a redução de uma pessoa à condição de coisa e o seu tratamento como mercadoria. De acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativos ao ano de 2012 e apresentados no relatório “Lucros e pobreza: a economia do trabalho forçado”, existem no mundo mais de 21 milhões de pessoas submetidas à escravidão, sendo que os lucros obtidos com esse

crime ultrapassam US\$ 51 bilhões⁽²⁾. Portanto, nota-se que a existência dessa exploração ilícita de mão de obra é, essencialmente, um problema de ordem econômica⁽³⁾.

O Estado Brasileiro reconheceu a existência de trabalho escravo em seu território no ano de 1995. À época, houve uma solução amistosa perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), relacionada ao caso em que o trabalhador rural José Pereira foi gravemente ferido e o seu colega foi assassinado quando tentavam fugir de uma fazenda no interior do estado do Pará em que eram submetidos a trabalhos forçados. A partir de então, o país passou a desenvolver uma série de políticas com o objetivo de combater essa forma ilícita de exploração de mão de obra, sendo que essas podem ser de caráter repressivo ou preventivo.

As medidas preventivas têm o propósito de evitar que os trabalhadores se submetam ao trabalho escravo como meio de subsistência e que os trabalhadores resgatados não ingressem novamente no ciclo de exploração que leva à escravidão contemporânea. Pode-se mencionar como exemplos a oferta de educação em direitos, de cursos de qualificação profissional, o apoio à organização da produção e o monitoramento da cadeia produtiva. Neste âmbito, as políticas adotadas pelo Brasil são tímidas e não obtiveram êxito em diminuir o número de trabalhadores escravizados.

As ações repressivas têm a finalidade de resgatar os trabalhadores encontrados em condições análogas a de escravo e aplicar penalidades aos empregadores que adotam esta prática. Nesta seara, o Brasil desenvolveu políticas efetivas, apontadas por organismos internacionais como exemplos a serem observados.

A medida mais eficaz desenvolvida pelo Brasil nesse âmbito foi a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), coordenado por auditores-fiscais do trabalho — que são os servidores com atribuição para resgatar trabalhadores submetidos a condições análogas a de escravo —, e integrado por procuradores do trabalho, procuradores da República, policiais federais, policiais rodoviários federais e, mais recentemente, por defensores públicos da União. Em 2015, o Grupo completou 20 anos de existência,

(2) INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Profits and poverty: the economics of forced labour*. Geneva: ILO, 2014.

(3) SAKAMOTO, Leonardo. *E há quem diga que o combate ao trabalho escravo é “coisa de comunista”*. Set. 2015. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2015/09/21/e-ha-quem-diga-que-o-combate-ao-trabalho-escravo-e-coisa-de-comunista/>>. Acesso em: 22 set. 2015.

período em que foram resgatados 49.353 trabalhadores em 1.785 operações realizadas em 4.100 estabelecimentos, com o pagamento de mais de R\$ 92 milhões aos trabalhadores a título de indenização⁽⁴⁾.

Outro instrumento efetivo utilizado no combate ao trabalho em condições análogas a de escravo foi a elaboração do cadastro de empregadores flagrados praticando esse crime, conhecido como “lista suja”. Trata-se de mecanismo que publiciza as empresas e pessoas que se utilizam da exploração ilícita de mão de obra. Ainda, bancos públicos e privados adotavam esse cadastro para restringir crédito e algumas empresas de determinados setores econômicos não contratam serviços de empregadores que constam na lista como medida de responsabilidade social.

Apesar de o Brasil ter admitido a persistência de trabalho escravo no país somente em 1995, o Código Penal prevê o tipo de reduzir alguém à condição análoga a de escravo desde 1940. O conceito legal era considerado muito aberto e em 2003 foi realizada uma reforma no art. 149 do Código Penal, em que passou a ser considerado como trabalho escravo a prática de trabalho forçado, a restrição de locomoção, as condições degradantes e a jornada exaustiva⁽⁵⁾.

Durante o período em que foram implementadas e desenvolvidas as políticas públicas de repressão ao trabalho escravo no Brasil, as relações de trabalho foram afetadas com as modificações ocorridas no processo produtivo das empresas a partir da adoção do toyotismo (ou modelo japonês ou ohnismo). Esse modelo de produção substituiu o taylorismo-fordismo e possui as seguintes características⁽⁶⁾: produção vinculada à demanda, trabalho realizado em equipe, processo produtivo flexível e descentralizado, *just in time* (produção conforme a demanda), sistema de *kanban* (estoques mínimos), estrutura fabril horizontalizada, organização dos trabalhadores pelos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs) e estímulo à intensificação do trabalho.

No Brasil, as referidas medidas passam a ser implantadas na década de 1990, com a abertura comercial. A partir de então, conforme observam Marcio

(4) MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *MTE apresenta balanço de trabalho escravo*. Maio 2015. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/mte-apresenta-balanco-do-trabalho-escravo-nos-20-anos-de-atuacao-do-grupo-movel/palavrachave/traabalho-escrvo-combate.htm>>. Acesso em: 2 out. 2015.

(5) RAMOS FILHO, Wilson Ramos. Delinquência patronal, repressão e reparação. *Revista da Associação de Magistrados da Justiça do Trabalho da 15ª Região*, Campinas, n. 2, p. 49-52, 2009.

(6) ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 1. ed. 9. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 54-55.

Pochmann, Reginaldo Muniz Barreto e Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça, há uma desarticulação de parte da cadeia produtiva, a descentralização da produção, a aplicação de novos métodos de gestão de mão de obra e o aumento da terceirização e da remuneração flexível⁽⁷⁾.

A nova configuração do mundo do trabalho interfere de maneira intensa sobre as relações entre empregador e empregado. No padrão prevalecente no modelo taylorista-fordista, em que o empregador e principal beneficiário da exploração da mão de obra alheia estava ligado diretamente ao trabalhador por meio do contrato de trabalho, a subordinação era entendida como o poder da empresa dar ordens diretamente ao empregado. Contudo, com o toyotismo e a importância conferida à descentralização da produção e a disseminação da terceirização, a relação entre o maior favorecido com o produto do trabalho alheio e o trabalhador não ocorre de forma direta, o que permite a releitura do conceito de subordinação, em que se analisa a inserção do trabalhador na dinâmica da organização empresarial (subordinação estrutural)⁽⁸⁾.

Também é relevante mencionar que a reestruturação produtiva e a pulverização da produção tornaram mais complexas as relações entre as empresas, o que levou ao desenvolvimento de novas formas contratuais para regular essas relações, como as redes contratuais⁽⁹⁾.

A configuração da nova realidade do mundo do trabalho demanda a adaptação e a inovação de instrumentos jurídicos para lidar com as características contemporâneas das cadeias produtivas e promover a efetividade das normas que vedam o trabalho análogo ao de escravo⁽¹⁰⁾.

No âmbito da prevenção, é importante destacar o papel que as grandes empresas possuem ao auditar e monitorar toda a cadeia produtiva dos bens que manufaturam, com o objetivo de evitar a existência de trabalho escravo ao longo do processo produtivo. Existem experiências internacionais que

(7) BARRETO, Reginaldo Muniz; MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu; POCHMANN, Marcio. Ação sindical no Brasil: transformações e perspectivas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-13, 1998.

(8) DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008, p. 113.

(9) ROSENVALD, Nelson. As redes contratuais. *Jornal Carta Forense*, set. 2011. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/as-redes-contratuais/7577>>. Acesso em: 28 maio 2015.

(10) MELO, Luís Antônio Camargo de; BRASILIANO, Cristina Aparecida Ribeiro; MORENO, Jonas Ratier; FABRE, Luiz Carlos Michele. O novo direito do trabalho: a era das cadeias produtivas. *Revista Direitos, Trabalho e Política Social*, Cuiabá v. 1, n. 1, p. 311-335, jul./dez. 2015.

merecem análise, como a *California Transparency in Supply Chains Act* (2010) e a *Modern Slavery Act* (2015), a primeira dos Estados Unidos e a segunda da Inglaterra, que exigem que empresas com faturamento acima de determinado valor tornem pública a relação que possuem com as demais empresas que fazem parte de suas cadeias produtivas.

Em 2014, a Organização Internacional do Trabalho elaborou o Protocolo complementar à Convenção n. 29, em que seu art. 4º, “j” prevê que as empresas devem tomar medidas efetivas para identificar, prevenir e mitigar a existência de trabalho escravo em suas cadeias produtivas⁽¹¹⁾. A Organização das Nações Unidas (ONU), no recente “Relatório especial sobre formas contemporâneas de escravidão, incluindo suas causas e consequências”, também apontou determinadas ações que as empresas devem adotar para combater o trabalho escravo nas cadeias produtivas⁽¹²⁾.

Sob o viés da repressão, o mencionado novo cenário das cadeias produtivas levou à elaboração de novas leituras da responsabilidade do empregador nas relações de trabalho, de forma a suprir as lacunas de responsabilização do ente que comanda, coordena e orienta a produção e que se beneficia da submissão do trabalho em condições análogas a de escravo⁽¹³⁾. A mencionada lacuna é oriunda das diferenças no formato de responsabilização do empregador no padrão das relações de trabalho moldadas a partir do modelo taylorista-fordista comparativamente com os novos contornos das relações laborais delineados no modelo toyotista.

Nesse ponto, ressalta-se o entendimento que a empresa, ao empregar o trabalho escravo em sua cadeia produtiva, toma a decisão com fundamento econômico, uma vez que maximiza o lucro em face de suas concorrentes⁽¹⁴⁾, sendo que essa prática é considerada como técnica de gestão empresarial⁽¹⁵⁾.

(11) MELO; BRASILIANO; MORENO; FABRE. *Op. cit.*; KALIL, Renan Bernardi; RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. Trabalho escravo contemporâneo e proteção social. *Revista Direitos, Trabalho e Política Social*, Cuiabá v. 1, n. 1, p. 15-38, jul./dez. 2015.

(12) BHOOLA, Urmila. *Report of the special rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences. Human rights council. 3. session.* Geneva: United Nations, 2015.

(13) FABRE, Luiz. Novos institutos relacionados ao tráfico de pessoas no setor têxtil: o princípio do non-refoulement e a teoria da cegueira deliberada. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, n. 44, Brasília, p. 44-61, set. 2012.

(14) FABRE, Luiz. *Op. cit.*; SEGATTI, Ana Elisa Brito; NOVAES, Dirce Trevisi Prado; NOGUEIRA, Christiane Vieira; SABINO, João; FORTES, Mariana Flesch. Trabalho escravo: reflexões sobre a responsabilidade na cadeia produtiva. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, v. 48, Brasília.

(15) MASCARENHAS, André Ofenhejm; DIAS, Sylmara Lopes Gonçalves; BAPTISTA, Rodrigo Martins. Elementos para discussão da escravidão contemporânea como prática de

A análise de políticas sob a vertente repressiva com enfoque na responsabilização do empregador que se beneficia da exploração do trabalho escravo é relevante na medida em que as empresas serão estimuladas a adotar providências para auditar e monitorar toda a sua cadeia produtiva, bem como a realizar ações para não se aproveitarem dessa forma de exploração ilícita de mão de obra, caso verifiquem a possibilidade de efetivamente responderem e serem penalizadas por essa prática violadora de direitos humanos.

Outro aspecto que merece destaque é o fato de que medidas para prevenir e reprimir a submissão de trabalhadores em condições análogas a de escravo no contexto das cadeias produtivas têm o objetivo de buscar a efetividade das normas que tutelam os direitos humanos e que vedam a exploração do trabalho escravo em uma conjuntura na qual as relações de trabalho sofreram alterações significativas.

2. IDEOLOGIA E DIREITOS SOCIAIS

O termo ideologia foi objeto de variados estudos e análises, especialmente nos últimos duzentos anos. Trata-se de um conceito polissêmico, dotado de uma das maiores quantidades de significados atribuídos na história da ciência social moderna. Nas distintas concepções de ideologia desenvolvidas, identificam-se, ambiguidades, paradoxos, contrassensos, arbitrariedades e equívocos⁽¹⁶⁾.

O conceito de ideologia abordado neste trabalho parte da análise realizada por Karl Marx e Friedrich Engels em *A ideologia alemã*⁽¹⁷⁾, acrescido pelas reflexões feitas por Louis Althusser⁽¹⁸⁾ em torno do referido tema.

Karl Marx e Friedrich Engels, ao analisarem a ideologia alemã e discorrerem sobre os seus pontos de vista acerca da ideologia, partem de

gestão. *Revista de Administração de Empresas*, v. 55, n. 2, São Paulo, p. 175-187, mar./abr. 2015; CRANE, Andrew. Modern slavery as management practice: exploring the conditions and capabilities for human exploitation. *Academy of Management Review*, v. 38 (1), New York, p. 49-59, 2013.

(16) LÖWY, Michael. *Método dialético e teoria política*. 3. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985. p. 9.

(17) MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

(18) ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos de estado. In: ZIZEK, Slavoj. *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 105-142.

premissas com embasamento real, verificáveis empiricamente, levando em consideração indivíduos reais, suas ações e as condições materiais de existência dadas, bem como as que decorrem de suas ações. É a partir das atividades desenvolvidas pelo homem na vida real que se representa o desenvolvimento dos reflexos e repercussões da ideologia na vida dos homens⁽¹⁹⁾.

A produção intelectual, de ideias, de representações, da consciência e do pensamento está ligada à atividade material existente e é obra de homens reais, atuantes e condicionados por um dado desenvolvimento de suas forças produtivas e das correspondentes relações que se estabelecem. Nesse sentido, os limites da consciência não vão além daqueles presentes no ser que a produz⁽²⁰⁾.

Não é por outra razão que, se a ideologia apresenta distorções na representação do homem e de suas relações, tal fato é fruto da vida real. Karl Marx e Friedrich Engels afirmam que:

[...] se, em toda a ideologia, os homens e suas relações nos aparecem de cabeça para baixo como em uma câmara escura, esse fenômeno decorre de seu processo de vida histórico, exatamente como a inversão dos objetos na retina decorre de seu processo de vida diretamente físico.⁽²¹⁾

É importante mencionar que, tendo em vista a referida advertência sobre ideologia e distorções, as ideias produzidas não correspondem necessariamente à realidade das condições materiais existentes, mas como essa realidade se mostra para os homens na vida real, ou seja, de maneira invertida. A inversão considera o resultado de um processo como o seu início, assim como leva em conta os efeitos pelas causas e as consequências pelas premissas.

O pensamento do homem e os produtos desse pensamento são criados e transformados de acordo com o desenvolvimento da produção material e das suas relações materiais. As ideias não possuem autonomia e não estão relacionadas com a razão, mas são formas de consciência oriundas do desenvolvimento das forças produtivas. Karl Marx e Friedrich Engels são assertivos: “não é a consciência que determina a vida, mas sim a vida que determina a consciência”⁽²²⁾.

(19) MARX; ENGELS. *Op. cit.*, p. 10-19.

(20) MARX; ENGELS. *Op. cit.*, p. 18-19.

(21) MARX; ENGELS. *Op. cit.*, p. 19.

(22) MARX; ENGELS. *Op. cit.*, p. 20.

A consciência passa a representar algo sem ser o real a partir do instante em que ocorre efetivamente a divisão do trabalho entre o trabalho material e o trabalho intelectual. Desta forma, estão dadas as condições para que as ideias entrem em contradição com as relações existentes, em que as relações sociais não correspondem à força produtiva. O mencionado conflito ocorre pois a separação da atividade intelectual da atividade material (gozo e trabalho, produção e consumo) faz com que os seus destinatários sejam distintos, bem como a divisão do trabalho e de seus produtos seja distribuída de forma desigual. Difunde-se a percepção da desigualdade, pois enquanto a alguns caberia pensar e consumir, a outros cumpriria o trabalho e a produção, sem a possibilidade de usufruir o fruto de seus esforços⁽²³⁾.

A produção das ideias em contradição com as relações sociais existentes é possível pois, quem as elabora não está diretamente envolvido com a produção material das condições de existência. As ideias são divulgadas como construções distantes da realidade não porque os seus produtores estão fora da produção material, mas porque seriam entes autônomos descobertos pelos pensadores, inseridos em uma realidade independente da vivenciada pelos homens.

Sendo assim, verifica-se que a divisão do trabalho dá origem a uma aparente autonomia das atividades realizadas pelos pensadores diante do trabalho material, dotando o produto dessas atividades, que são as ideias, da mesma aparente autonomia.

A classe dominante, composta pelos pensadores e pelos proprietários, representam os seus interesses como se fossem os interesses comuns de toda a sociedade, de forma que haja uma ampla aceitação dessas ideias. Para se atingir esse objetivo, os pensamentos da classe dominante são revestidos de generalidade e propagados como os unicamente razoáveis e universais. Essa universalidade é abstrata, em que as ideias são apresentadas de maneira invertida. A desvinculação das ideias dominantes da classe dominante, dos indivíduos que compõem essa classe e das forças produtivas desempenha papel importante no processo de estabelecer a autodeterminação das ideias e da divulgação do pensamento dominante como aquele geral. Assim, a dominação de uma classe por uma outra é disseminada com a dominação das ideias em face de toda a sociedade⁽²⁴⁾.

(23) MARX; ENGELS. *Op. cit.*, p. 24-27.

(24) MARX; ENGELS. *Op. cit.*, p. 48-52. A divisão do trabalho também ocorre no âmbito da classe dominante e pode criar cisões internas. Contudo, caso a existência de um conflito interior coloque em questão o poder dessa classe, dissipa-se rapidamente essa cisão.

O Estado desempenha um papel relevante neste contexto, uma vez que é apresentado perante a sociedade como o vocalizador do interesse geral, constituindo um poder independente e acima dos interesses próprios de cada classe e que refletem a divisão social do trabalho. Contudo, utiliza-se a forma Estado como mecanismo de dar aparência universal aos interesses de uma determinada classe — os proprietários —, criando uma comunidade ilusória, que permitirá a unificação de homens pertencentes a classes distintas e a ocultação da existência de interesses conflitantes. É desta maneira que o Estado garante a preservação dos interesses da classe dominante⁽²⁵⁾.

A ideologia possui particularidades que tornam a sua subversão muito difícil. Inicialmente, pode-se apontar que a manutenção da divisão do trabalho entre as atividades materiais e as atividades intelectuais, em que há o homem que somente deve trabalhar e o homem que unicamente deve pensar, contribui para que se difunda a existência de ideias de forma independente. Outro elemento que reforça essa constatação é o fato das condições reais de existência não parecerem ser produzidas pelos próprios homens, mas, contrariamente, essas condições é que seriam responsáveis pela produção dos homens, bem como as suas origens atribuídas à responsabilidade de forças exteriores e autônomas. Por fim, é relevante pontuar que a ideologia acaba por desempenhar um papel de ocultação de domínio de uma classe por uma outra e, conseqüentemente, da luta de classes, de forma a dissimular a existência de divisões sociais como divisões de classes e da dominação e exploração dos não proprietários⁽²⁶⁾.

A ideologia, a partir dessa perspectiva, é uma ilusão, não no sentido de errado ou falso, mas como abstração e inversão, e aparece de forma imediata para a consciência direta dos homens, levando à apreensão, consolidação e difusão das ideias dominantes.

Outro conceito que contribui para análise realizada neste trabalho é a noção de Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE), desenvolvida por Louis Althusser. O autor situa o debate sobre o tema no contexto do estudo da reprodução das forças produtivas (ou seja, dos meios de produção — essencial para garantir a reprodução das condições materiais de produção — e da força de trabalho, cuja reprodução ocorre por meio dos salários) e das relações de produção⁽²⁷⁾.

Louis Althusser, ao analisar o Estado a partir da teoria marxista, coloca-o como um Estado de classe, que o Estado é o Aparelho Repressivo do Estado

(25) MARX; ENGELS. *Op. cit.*, p. 29-30.

(26) MARX; ENGELS. *Op. cit.*, p. 34-54.

(27) ALTHUSSER. *Op. cit.*, p. 105-109.

e que deve ser diferenciado do poder estatal do Aparelho de Estado, uma vez que é possível a sobrevivência deste em momentos no qual aquele é colocado em cheque⁽²⁸⁾.

O autor entende que deve ser feito um refinamento no estudo sobre o Estado, tendo em vista que existem, além do Aparelho Repressivo do Estado (ARE), os Aparelhos Ideológicos do Estado. O primeiro funciona de forma predominante pela repressão, está no âmbito público, é unitário e organizado de maneira centralizada, ao passo que o segundo é composto por instituições públicas e privadas (há uma pluralidade de entes), com predomínio dessas últimas, atuando, por vezes, sem coordenação, e funciona pela ideologia (da classe dominante), sendo este o elemento que dá unidade às diversas instituições que o formam. Aponta-se como exemplo de Aparelhos Ideológicos de Estado o AIE religioso, o AIE escolar, o AIE jurídico, o AIE sindical, o AIE cultural, dentre outros⁽²⁹⁾.

Os AIE atuam com o objetivo de reproduzir as relações de produção, ou seja, das relações capitalistas de exploração. Cada um dos AIE contribuem com esse intento de acordo com as suas características e peculiaridades⁽³⁰⁾.

De acordo com Louis Althusser, em “A ideologia alemã”, a ideologia não é nada, pois é somente sonho, e não tem uma história própria. O autor entende que a ideologia não possui história, mas em sentido diverso de Karl Marx e Friedrich Engels, uma vez que isso decorreria do fato de a ideologia ter uma estrutura e funcionamento imutáveis⁽³¹⁾.

Louis Althusser apresenta teses sobre ideologia: i) ela representa a relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência; e ii) possui uma existência material,

“[...] pois suas ideias [do indivíduo] são seus atos materiais, inseridos em práticas materiais regidas por rituais materiais, os quais, por seu turno, são definidos pelo aparelho ideológico material de que derivam as ideias desse sujeito.”⁽³²⁾

Por fim, destaca que a ideologia interpela os indivíduos como sujeitos, no sentido de que “não existe ideologia a não ser para sujeitos concretos,

(28) ALTHUSSER. *Op. cit.*, p. 113. Como exemplo da necessidade de distinção entre poder estatal e Aparelho de Estado, o autor menciona o caso da Revolução Russa de 1917, em que o Aparelho de Estado continuou a existir mesmo após a tomada do poder estatal.

(29) ALTHUSSER. *Op. cit.*, p. 114-117.

(30) ALTHUSSER. *Op. cit.*, p. 121.

(31) ALTHUSSER. *Op. cit.*, p. 124-125.

(32) ALTHUSSER. *Op. cit.*, p. 130.

e essa destinação da ideologia só é possível pelo sujeito, ou seja, pela categoria de sujeito e seu funcionamento”⁽³³⁾.

Francisco Sampedro, ao analisar o conceito de ideologia em Louis Althusser, identifica que este fenômeno não é formado por ideias, mas por práticas, ou seja, há uma vinculação constante da ideologia a uma prática. As ideias são materiais, pois não se separam das práticas materiais decorrentes dos AIE⁽³⁴⁾.

Em relação ao papel que os AIE desempenham, Francisco Sampedro os aponta como fundamentais para garantir a reprodução da divisão do trabalho, em um contexto no qual “a função da ideologia consiste, pois, em obter a obediência consentida, que só unicamente mediante a força não se pode garantir nem manter. As ideologias são, portanto, inseparáveis do sistema de instituições”⁽³⁵⁾.

No estudo sobre a interpelação subjetiva, central para a noção de ideologia desenvolvida por Louis Althusser, Francisco Sampedro afirma que é por meio da ideologia que os indivíduos se tornam sujeitos e, a partir daí, indica a necessidade de reconhecimento (identificação com o outro) e de recrutamento (para a assunção de determinadas tarefas com o intuito de manter a divisão do trabalho). Desta forma, há a reprodução da divisão da sociedade em classes⁽³⁶⁾.

Estabelecidos os parâmetros pelos quais se compreende a ideologia, passamos ao debate sobre o papel desempenhado pelos direitos sociais e pelo direito do trabalho.

Conforme estabelece Flávio Roberto Batista, os direitos sociais perpassam o domínio do direito público e do direito privado, sendo destinados à atenuação da falha da concretização da dignidade da pessoa humana para sujeitos em situação de hipossuficiência jurídica, assegurando condições materiais de subsistência para o exercício de uma vida digna. O autor analisa o fenômeno a partir da teoria do valor e da teoria do sujeito de direito, identificando a existência de “direitos sociais privados” e “direitos sociais públicos”⁽³⁷⁾.

(33) ALTHUSSER. *Op. cit.*, p. 131.

(34) SAMPEDRO, Francisco. A teoria da ideologia de Althusser. In: NAVES, Márcio Bilharinho (org.). *Presença de Althusser*. Campinas: Unicamp/IFCH, 2010. p. 47-48.

(35) SAMPEDRO. *Op. cit.*, p. 48.

(36) SAMPEDRO. *Op. cit.*, p. 51-52.

(37) BATISTA, Flávio Roberto. *Crítica da tecnologia dos direitos sociais*. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 225-238. De acordo com o autor, os direitos sociais estão sob a égide da forma jurídica, pois “não é possível, por meio de uma lei, ou sequer por meio de uma

Os “direitos sociais privados” — e utiliza-se aqui o direito do trabalho como parâmetro — atuam como mecanismo de correção da expressão da vontade em uma relação jurídica desigual de forma secundária, uma vez que sua principal tarefa é o restabelecimento da equivalência perdida nos casos em que ocorre o extremo distanciamento entre o valor e o preço da mercadoria força de trabalho, o que acontece, por exemplo, quando o salário pago não é capaz de garantir a subsistência do trabalhador⁽³⁸⁾.

Em relação aos “direitos sociais públicos”, de início é possível detectar uma diferença relevante: ao passo que nos “direitos sociais privados”, a relação ocorre entre dois sujeitos de direito privado, nestes se identificam a necessidade de prestações por parte do Estado. A incorporação dos “direitos sociais públicos” pela forma jurídica também é operada pela submissão à lógica da equivalência⁽³⁹⁾.

Bernard Edelman entende que não há um direito do trabalho, mas um direito burguês que se ajusta ao trabalho, sendo uma ilusão a compreensão de que o direito do trabalho teria condições de manter distância do direito burguês e que seria um instrumento a partir do qual se elaboraria um novo direito. O autor reconhece que a classe operária conquistou direitos e que as condições de trabalho melhoraram. Entretanto, aponta que esse processo levou ao entendimento que a organização dos trabalhadores deve ocorrer necessariamente a partir do direito e que não seria possível pensar além dos limites da legalidade⁽⁴⁰⁾.

O autor também afirma que o poder jurídico do capital é a dupla forma do contrato de trabalho e do direito de propriedade, em que o primeiro é uma técnica de venda de força de trabalho que dá direito a um salário, enquanto o proprietário dos meios de produção compra a força de trabalho sob a forma de salário e a incorpora juridicamente à sua propriedade⁽⁴¹⁾.

Portanto, uma vez que o direito do trabalho desempenha essas funções, pode ser identificado como um aparelho ideológico do Estado, assim como desempenha funções de aparelho repressivo do Estado.

nova constituição revolucionária, abolir as categorias sujeito de direito, direito subjetivo e obrigação jurídica. Para que tal norma fosse efetiva, seria necessário que correspondesse a uma transformação estrutural que justificasse a pertinência da abolição de tais categorias” (BATISTA. *Op. cit.*, p. 259-261).

(38) BATISTA. *Op. cit.*, p. 240-241.

(39) BATISTA. *Op. cit.*, p. 244-247.

(40) EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. 1. ed. Coord. tradução: Marcus Orione. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 7-23.

(41) EDELMAN. *Op. cit.*, p. 28-32.

Tarso Genro identifica a existência de tensões socialmente determinadas no direito do trabalho, uma vez que é portador de instrumentos de dominação de classe, dado que é mantida a condição operária, e de conquistas históricas importantes, por meio do reconhecimento de direitos. O autor aponta que o direito do trabalho tem como conteúdo os direitos econômicos dos trabalhadores que foram impostos aos capitalistas pela classe operária. Trata-se de um direito de e para os trabalhadores e de um direito de uma classe frente à outra. O direito do trabalho é pioneiro, na medida em que é o primeiro direito de classe da história, considerando que nunca tinha sido reconhecida a faculdade jurídica de uma classe social lutar contra a outra⁽⁴²⁾.

Entendemos que o direito do trabalho deve ser analisado de acordo com os limites e as potencialidades que possui. Por um lado, devemos ter em vista que não será um ramo jurídico, ainda que com peculiaridades que destoem dos demais e se aproxime mais das demandas dos trabalhadores, o protagonista de um movimento de subversão da ordem capitalista em direção a uma sociedade socialista, seja porque o direito corre atrás dos fatos para enquadrá-los nos marcos da legalidade burguesa, seja porque as contradições presentes no direito laboral acabam por direcionar a preservação da dominação capitalista. Por outro lado, não nos parece adequado negar o relevante papel que o direito desempenha em nossa sociedade, sendo que, a partir desta constatação e considerando o pioneirismo do direito do trabalho no mundo jurídico, é importante estabelecer estratégias de atuação em face de determinadas pautas, com o objetivo de melhorar as condições de vida e de trabalho dos operários e de contribuir na construção de espaços nos quais a organização dos trabalhadores seja favorecida.

3. COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO, IDEOLOGIA E DIREITOS SOCIAIS

A análise do papel que o combate ao trabalho escravo desempenha no capitalismo parte do pressuposto que o direito do trabalho tem o objetivo de estabelecer limites à exploração da mão de obra e que os direitos econômicos dos trabalhadores — pelo menos aqueles que compõem a ordem pública mínima — são previstos para garantir a subsistência do trabalhador e de sua família. A existência de trabalho escravo no Estado capitalista representa uma disfuncionalidade para o sistema, tendo em

(42) GENRO, Tarso Fernando. *Contribuição à crítica do direito coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1988.

vista que, se não impede, pelo menos cria obstáculos para a reprodução da força de trabalho.

O direito do trabalho é dotado de uma elasticidade normativa, uma vez que admite, simultaneamente, a existência de um padrão legal mínimo aplicável a toda a classe trabalhadora e de regras criadas entre os representantes da classe operária e dos capitalistas, acima das previsões existentes no ordenamento jurídico, e que passam a fazer parte dos contratos de trabalho dos seus representados. Em ambos os casos, tratam-se de situações nas quais há concessões máximas aceitas pelo capital e conquistas mínimas que o trabalhador têm meios de obter, sendo que no primeiro caso o Estado possui um papel importante ao normatizar os avanços, enquanto no segundo, os sindicatos são os atores centrais do processo. O combate ao trabalho escravo, a partir dessa perspectiva, opera na margem inferior da referida elasticidade, com o intuito de efetivar a ordem pública mínima trabalhista.

No capitalismo, em que há uma relação indissociável entre liberdade e propriedade, o direito do trabalho tem condições de surgir somente a partir do momento em que o indivíduo é juridicamente livre para vender a sua força de trabalho para algum proprietário. A criação do direito laboral cria limitações à liberdade do empregador explorar a mão de obra. Tendo em vista que a rejeição à existência de trabalho escravo no ordenamento jurídico brasileiro tutela a liberdade e a dignidade do trabalhador, considerando as situações que caracterizam essa forma de exploração de mão de obra, pode-se apontar que no contrato de trabalho se reconhece algum grau de liberdade e de dignidade do trabalhador.

O mapeamento do assunto a partir do conceito de ideologia e das funções desempenhadas pelos direitos sociais e, conseqüentemente, pelo direito do trabalho, permite-nos indicar as limitações e as potencialidades do combate ao trabalho escravo. No tocante às limitações, é importante ter em vista o que a erradicação do trabalho tem o condão de assegurar: a adequação da situação dos trabalhadores aos limites de exploração de mão de obra estabelecidos pela legislação, ou seja, a aplicação das normas de ordem pública mínima aos empregados, sendo que isso em nada altera o fato que a concretização do direito levará à manutenção da condição operária. Em relação às potencialidades, a efetivação de conquistas históricas dos trabalhadores para aqueles que estão à margem dos parâmetros fixados pela lei pode conferir mais dignidade à suas vidas e de seus familiares, bem como aproximá-los dos trabalhadores organizados.

Finalmente, é relevante apontar como se situam as medidas mencionadas no item 2 deste artigo para o combate ao trabalho escravo. As principais

ações para a prevenção do trabalho escravo são a oferta de educação em direitos, de cursos de qualificação profissional, o apoio à organização da produção e a realização de auditoria e monitoramento de toda a cadeia produtiva dos bens que as empresas manufaturam, com o objetivo de evitar a existência de trabalho escravo ao longo do processo produtivo. As três primeiras pressupõem a atuação do Estado na promoção de políticas públicas, ao passo que a última pretende estabelecer obrigações para os proprietários.

As principais ações de repressão são as fiscalizações feitas com o objetivo de resgatar trabalhadores em condições análogas à de escravo, o cadastro de empregadores flagrados explorando mão de obra nessa situação (“lista suja”) e as novas leituras da responsabilidade do empregador nas relações de trabalho, de forma a suprir as lacunas de responsabilização do ente que comanda, coordena e orienta a produção e que se beneficia da submissão do trabalho em condições análogas a de escravo. Nos dois primeiros casos, as medidas são elaboradas e executadas pelo Estado, enquanto no último, o destinatário da aplicação é o proprietário dos meios de produção.

Portanto, embora normalmente se associe o direito do trabalho como integrante dos “direitos sociais privados”, quando tratamos do combate ao trabalho escravo se percebe que o conteúdo das medidas com esse objetivo também preveem papel central do Estado, o que denota a presença dos “direitos sociais públicos” em determinadas situações.

CONCLUSÃO

O estudo dos direitos sociais, a partir da perspectiva da ideologia, tem o mérito de permitir a realização de uma análise científica, sem que discursos políticos ou falsas promessas influenciem o estudo dos limites e das possibilidades presentes em uma sociedade caracterizada pelo domínio do modo de produção capitalista.

Para que seja possível promover uma análise dos direitos sociais ancorada na realidade e que não produza expectativas maiores do que as que esses tenham condições de atender, é essencial levar em consideração que a previsão dos direitos sociais no ordenamento jurídico e a execução do seu conteúdo em favor dos destinatários de medidas não irá promover a subversão da ordem estabelecida ou permitir a superação do modo de produção dominante. Pelo contrário, os direitos sociais desempenham funções relevantes para a reprodução das relações de produção.

O combate ao trabalho escravo se insere nas discussões a respeito do direito do trabalho. A permanência dessa forma de exploração de mão de obra viola os marcos da legalidade e não está em conformidade com os parâmetros da reprodução da força de trabalho, o que abre a possibilidade de adoção de medidas para erradicá-la, especialmente por meio de ações de prevenção e de repressão.

Contudo, deve-se ter de forma clara que esse tipo de atuação opera na margem inferior das bordas dos limites colocados pelo direito do trabalho no capitalismo: o objetivo imediato do combate ao trabalho escravo é levar os trabalhadores que estão abaixo da linha da ordem pública mínima para esse patamar, de forma que os direitos trabalhistas previstos na legislação sejam aplicados nas relações de trabalho das quais são parte.

Portanto, podemos afirmar que a relevância das investigações do combate ao trabalho escravo, a partir da chave da ideologia e tendo em conta os limites e as possibilidades que o direito do trabalho pode apresentar, está em oferecer condições de compreender os exatos contornos que a tarefa possui em uma sociedade capitalista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos de estado. In: ZIZEK, Slavoj. *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 1. ed. 9. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2007.

BARRETO, Reginaldo Muniz; MENDONÇA, Sérgio Eduardo Arbulu; POCHMANN, Marcio. Ação sindical no Brasil: transformações e perspectivas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-13, 1998.

BATISTA, Flávio Roberto. *Crítica da tecnologia dos direitos sociais*. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

BHOOLA, Urmila. *Report of the special rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*. Human rights council. 30. session. Geneva: United Nations, 2015.

CRANE, Andrew. Modern slavery as management practice: exploring the conditions and capabilities for human exploitation. *Academy of Management Review*, v. 38 (1), New York, p. 49-59, 2013.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. Coord. tradução: Marcus Orione. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FABRE, Luiz. Novos institutos relacionados ao tráfico de pessoas no setor têxtil: o princípio do non-refoulement e a teoria da cegueira deliberada. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, n. 44, Brasília, p. 44-61, set. 2012.

GENRO, Tarso Fernando. *Contribuição à crítica do direito coletivo do trabalho*. São Paulo: LTr, 1988.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Profits and poverty: the economics of forced labour*. Geneva: ILO, 2014.

KALIL, Renan Bernardi; RIBEIRO, Thiago Gurjão Alves. Trabalho escravo contemporâneo e proteção social. *Revista Direitos, Trabalho e Política Social*, Cuiabá, v. 1, n. 1, p. 15-38, jul./dez. 2015.

LÖWY, Michael. *Método dialético e teoria política*. 3. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MASCARENHAS, André Ofenhejm; DIAS, Sylmara Lopes Gonçalves; BAPTISTA, Rodrigo Martins. Elementos para discussão da escravidão contemporânea como prática de gestão. *Revista de Administração de Empresas*, v. 55, n. 2, São Paulo, p. 175-187, mar./abr. 2015.

MELO, Luís Antônio Camargo de; BRASILIANO, Cristina Aparecida Ribeiro; MORENO, Jonas Ratier; FABRE, Luiz Carlos Michele. O novo direito do trabalho: a era das cadeias produtivas. *Revista Direitos, Trabalho e Política Social*, Cuiabá v. 1, n. 1, p. 311-335, jul./dez. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *MTE apresenta balanço de trabalho escravo*. Maio 2015. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/mte-apresenta-balanco-do-trabalho-escravo-nos-20-anos-de-atuacao-do-grupo-movel/palavrachave/traabalho-escrvo-combate.htm>>. Acesso em: 2 out. 2015.

RAMOS FILHO, Wilson Ramos. Delinquência patronal, repressão e reparação. *Revista da Associação de Magistrados da Justiça do Trabalho da 15ª Região*, Campinas, n. 2, p. 49-52, 2009.

ROSENVALD, Nelson. As redes contratuais. *Jornal Carta Forense*, set. 2011. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/as-redes-contratuais/7577>>. Acesso em: 28 maio 2015.

SAKAMOTO, Leonardo. *E há quem diga que o combate ao trabalho escravo é “coisa de comunista”*. Set. 2015. Disponível em: <<http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2015/09/21/e-ha-quem-diga-que-o-combate-ao-trabalho-escravo-e-coisa-de-comunista/>>. Acesso em: 22 out. 2015.

SAMPEDRO, Francisco. A teoria da ideologia de Althusser. In: NAVES, Márcio Bilharinho (org.). *Presença de Althusser*. Campinas: Unicamp/IFCH, 2010.

SEGATTI, Ana Elisa Brito; NOVAES, Dirce Trevisi Prado; NOGUEIRA, Christiane Vieira; SABINO, João; FORTES, Mariana Flesch. Trabalho escravo: reflexões sobre a responsabilidade na cadeia produtiva. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, v. 48, Brasília.

PEÇAS JURÍDICAS

**(INQUÉRITOS CIVIS, AÇÕES, TERMOS DE
COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE
CONDUTA, RECOMENDAÇÕES, PARECERES,
RECURSOS E DECISÕES JUDICIAIS)**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA — CONTRATAÇÃO DE
POLICIAIS PARA EXERCÍCIO DE FUNÇÕES
DE VIGILANTES PRIVADOS — LORENA
VASCONCELOS PORTO — PRT 2ª REGIÃO**

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DA MM. ____ VARA
DO TRABALHO DE LIMEIRA/SP**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO — PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO, pela Procuradora do Trabalho que esta subscreve, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 127, *caput*, e 129, incisos III e IX, da Constituição Federal; arts. 6º, VII, “d”, e 83, inciso III, da Lei Complementar n. 75/1993; arts. 81 e 82 da Lei n. 8.078/1990; e arts. 1º, inciso IV, e 3º da Lei n. 7.347/1985, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

em face de RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n. 51.409.191/0001-80, estabelecida na Via Anhanguera,

KM. 140, Bairro dos Lopes, Limeira-SP, CEP: 13486-199, e AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n. 51.483.956/0001-22, estabelecido na Via Anhanguera, KM 150, Caixa Postal 123, Bairro do Ferrão, Limeira/SP, CEP 13486-199, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I — DOS FATOS

Trata-se de Inquérito Civil instaurado pelo Ministério Público do Trabalho e autuado sob o n. 000308.2015.15.000/0, a partir de ofício encaminhado pela 2ª Vara do Trabalho de Limeira contendo, em anexo, cópia da petição inicial, da defesa, da ata de audiência e da sentença referentes à ação trabalhista n. 0000762-90.2014.5.15.0128, dos quais se extrai que as reclamadas RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA. e AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA., das quais o Sr. Antonio Julio Macorano é sócio, fizeram uso de uma “cooperativa de fato”, dirigida pelo Delegado da Polícia Civil, Sr. Renato Balestero Barreto, e sua esposa, Sra. Rita Aparecida Signori Barreto, para a contratação do reclamante Jair Marcelino, policial militar, para prestar serviços de vigilância (DOC. 01).

Na referida sentença, foi reconhecido o vínculo de emprego ente o reclamante e o reclamada AutoPosto e Restaurante Castelo Ltda., na função de segurança, no período de 27.4.2007 a 31.1.2013, bem como foi declarada a responsabilidade solidária da Rodoposto Topázio Ltda. Consta, ainda, que restou caracterizada a intermediação ilícita de mão de obra, por meio de cooperativa informal, razão pela qual foi reconhecido o vínculo empregatício de forma direta com a tomadora de serviços. O MM. Juízo destacou que, recentemente, atuou em processo semelhante, no qual policial também postulou o reconhecimento de vínculo com as reclamadas.

Em consulta ao CAGED, verificou-se que o AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA. mantinha 230 empregados na última competência informada (dezembro 2014) e o RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA. mantinha 34 empregados na mesma competência.

Considerando a possibilidade de lesão aos direitos transindividuais da coletividade, entendeu-se justificada a intervenção do Ministério Público do Trabalho, enquanto instituição responsável, no âmbito laboral, pela “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127 da CF/88).

Nesse sentido, determinou-se a instauração de Inquérito Civil; a expedição de ofício ao Ministério Público Estadual, acompanhado de cópia da denúncia, para ciência e adoção das providências cabíveis em face dos policiais militares e civis, inclusive do Delegado, mencionados na denúncia; a expedição de ofícios à Corregedoria da Polícia Civil e à Corregedoria da Polícia Militar, com cópia da denúncia, para ciência e adoção das providências cabíveis; a expedição de ofício ao MM. Juízo da 2ª Vara do Trabalho de Limeira, para ciência acerca da instauração

do Inquérito Civil; a intimação dos investigados RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA. e AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA., para que, no prazo de 15 dias: 1. juntassem cópia do contrato social e do Livro de Inspeção do Trabalho (LIT); 2. informassem se utilizam atualmente policiais civis e/ou militares para prestar serviços de vigilância/segurança, durante o período de folga deles e, em caso positivo, juntassem a relação contendo nome completo e CPF desses policiais, bem como a respectiva escala de trabalho; 3. caso não se utilizassem mais dos serviços prestados pelos policiais, esclarecessem como é prestado atualmente o serviço de vigilância/segurança nos dois postos de gasolina, juntando o contrato de prestação de serviços com empresa de vigilância terceirizada e/ou as fichas de registro dos empregados contratados como vigilantes (DOC. 02).

Em resposta às intimações n. 023979.2015 e n. 024077.2015 (DOC. 03), os investigados juntaram manifestação e documentos (DOC. 04). Informaram que ainda se utilizam de policiais na prestação de serviços de vigilância e que notificaram os Srs. Adriano Aparecido Correa e Fernando Gonçalves Pedro, que prestam serviços, respectivamente, ao AUTOPOSTO e RESTAURANTE CASTELO e ao RODOPOSTO TOPÁZIO, na função de liderança, para que organizassem a escala de trabalho dos policiais a fim de evitar que mais de um segurança compareça simultaneamente para prestar serviços no mesmo local e horário. Juntaram os nomes e CPFs das pessoas que prestam os serviços de vigilância/segurança (8 no AUTOPOSTO e RESTAURANTE CASTELO e 18 no RODOPOSTO TOPÁZIO) e as respectivas escalas de trabalho, o que foi fornecido pelos líderes Srs. Adriano Aparecido Correa e Fernando Gonçalves Pedro. Informam, por fim, que interpuseram recurso ordinário em face da sentença que originou a instauração do Inquérito Civil.

Em prosseguimento, determinou-se a intimação dos 2 (dois) investigados para comparecerem em audiência administrativa no dia 6.4.2015, às 14:00 hs, por meio de representante legal ou preposto munido de poderes específicos para firmar Termo de Ajuste de Conduta (TAC) perante o Ministério Público do Trabalho.

Na audiência realizada nesta Procuradoria no dia 6.4.2015 (DOC. 05), pelo representante dos réus foi esclarecido que as pessoas constantes da relação juntada ao procedimento (8 no AUTOPOSTO e RESTAURANTE CASTELO e 18 no RODOPOSTO TOPÁZIO), inclusive os 2 líderes, Srs. Adriano Aparecido Correia e Fernando Gonçalves Pedro, são policiais militares. O Ministério Público ressaltou que, na condição de policiais militares, não podem ser contratados, com registro em CTPS, como vigilantes pelas empresas, já que tais pessoas incorreriam em infração administrativa junto à respectiva corporação militar. Por outro lado, nos termos da legislação trabalhista vigente, a função de vigilante junto às duas empresas deve ser exercida por empregado contratado diretamente, com registro em CTPS, para o exercício dessa função, ou por funcionários terceirizados por meio de empresa de vigilância, sendo que tais funcionários são empregados dessa última. Foi proposta aos réus a assinatura de TAC (DOC. 06), cuja minuta lhes foi entregue, visando à regularização da situação atual (contratação direta de empregados vigilantes ou de empresa terceirizada para prestar o serviço de vigilância). Foi concedido prazo até 4.5.2015 para os réus apresentarem resposta acerca da assinatura do TAC e para informar o prazo, que deveria ser razoável, necessário para a regularização da

conduta, o qual poderia constar do TAC como prazo para início de sua vigência. A pedido dos réus, poderia ser especificado no TAC que as obrigações nele previstas, relativas ao registro de empregados e à terceirização, concerniam à função de vigilante.

Conforme determinado na audiência, os réus juntaram manifestação (DOC. 07), informando, em síntese, que não iriam assinar o TAC, pois consideravam que os policiais militares poderiam ser contratados como autônomos, por meio de contrato de prestação de serviços, tendo solicitado prazo de 30 (trinta) dias para a juntada dos respectivos contratos. Todavia, o MPT esclareceu que, conforme exposto na audiência, a função de vigilante junto às duas empresas deve ser exercida por empregado contratado diretamente, com registro em CTPS, para o exercício dessa função, ou por funcionários terceirizados por meio de empresa de vigilância, sendo que tais funcionários são empregados dessa última. Ressaltou-se, ainda, que tal função não pode ser exercida por policiais militares, já que eles não podem ser contratados com registro em CTPS, sob pena de incorrer em infração administrativa junto à respectiva corporação militar.

Desse modo, não há qualquer dúvida quanto à prática de contratação informal de policiais militares para prestar serviços de vigilância/segurança, a qual foi confessada pelos réus na audiência e em suas manifestações.

Assim, considerando a negativa do ajuste extrajudicial de suas condutas, e a fim de instruir ação civil pública a ser ajuizada em face dos requeridos, determinou-se a expedição de ofício ao Ministério do Trabalho e Emprego (GRTE de Piracicaba), para que fiscalizasse o AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA. e o RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA., a fim de constatar a ausência de registro dos trabalhadores que exercem a função de vigilante (DOC. 08).

Em prosseguimento, a GRTE de Piracicaba juntou ofício (DOC. 09), encaminhando ao MPT os Autos de Infração n. 20.734.048-0 e 20.733.622-9, lavrados, respectivamente, em face do AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA. e do RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA., em razão de admitirem ou manterem empregado sem o respectivo registro em livro, ficha ou sistema eletrônico competente, com fundamento no art. 41 da CLT. De acordo com o histórico do AI n. 20.734.048-0, em fiscalização mista, iniciada em 02.06.2015, analisando a documentação apresentada pela empresa, e após inquirição de seu preposto, constatou-se que 9 vigias trabalham na atividade de segurança na empregadora. Salientou que as atividades são exercidas de modo habitual, inclusive por meio de escalas de trabalho e controle de jornada, desde fevereiro de 2014, conforme escalas anexas, e existe pessoalidade. Registrou-se, ainda, que há subordinação, bem como a contraprestação financeira, a saber, salário de R\$ 90,00 por dia trabalhado. Verificou-se que há a onerosidade, vez que os vigias recebem o dinheiro diretamente da empregadora ao final do serviço. A pessoalidade e habitualidade também estão presentes, já que há uma frequência mensal de comparecimento e, ainda, os vigias só podem fazer-se substituir por alguém que integre o seletor grupo de cerca de 20 policiais prestadores de serviços, não podendo enviar terceiro estranho. O histórico do AI 20.733.622-9 possui descrição muito semelhante ao do AI 20.734.048-0.

Diante da posição assumida pelos réus de negar-se ao ajuste extrajudicial, não restou alternativa ao Ministério Público do Trabalho senão recorrer ao Poder Judiciário a fim de impedir a perpetuação da ilegalidade mencionada e restabelecer a ordem jurídica violada.

II — DO DIREITO

2.1. Da legitimidade do ministério público do trabalho

Consoante o art. 127, *caput*, da Constituição Federal, “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Ainda conforme a Constituição da República, são funções institucionais do Ministério Público, entre outras, “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III).

Por outro lado, a Lei Complementar n. 75/1993, em seu art. 6º, VII, alíneas “c” e “d”, ao tratar do *Parquet*, atribui-lhe a defesa dos interesses individuais, homogêneos, sociais, difusos e coletivos, entre outros, assegurando-lhe, como instrumentos de atuação, o inquérito civil e a ação civil pública.

Cuidando especificamente do Ministério Público do Trabalho, a Lei Complementar n. 75/1993, em seus arts. 83, inciso III, e 84, inciso II, assegura competir a este ramo do órgão ministerial o ajuizamento da ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para a defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

No presente caso, ao admitirem ou manterem trabalhadores sem o respectivo registro em livro, ficha ou sistema eletrônico competente, conforme preconizam os arts. 29 e 41 da CLT, os réus violam os direitos coletivos *stricto sensu* dos trabalhadores que atualmente lhe prestam os serviços de vigilância, bem como os direitos difusos dos futuros empregados que ainda vierem a ser admitidos na mesma situação, nos termos do art. 81, incisos I e II, do Código de Defesa do Consumidor.

Assim sendo, é inegável a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para o ajuizamento da presente ação, tendo como objeto a defesa da ordem jurídica e dos direitos sociais constitucionalmente garantidos aos trabalhadores, direitos esses irrenunciáveis, por serem indisponíveis.

2.2. Do cabimento da ação civil pública

Tratando-se da defesa de interesses e direitos coletivos *lato sensu*, seja em qualquer de suas modalidades, a ação civil pública constitui instrumento adequado

para a busca da tutela jurisdicional, nos termos do art. 1º, inciso IV, da Lei n. 7.347/1985 c/c o art. 129, inciso III, da Constituição Federal e art. 83, inciso III, da Lei Complementar n. 75/1993.

Conforme ensina Nelson Nery Júnior:

“ACP e a Justiça do Trabalho. Podem ser ajuizadas todas as ações cabíveis para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos concernentes a relações trabalhistas e questões versando Direito do Trabalho, por meio de ACP (difusos e coletivos) ou de ação coletiva (*class action*) para a defesa de direitos individuais homogêneos (CDC/81, parágrafo único, III e 91 a 100).”⁽¹⁾

Em verdade, a medida será imprescindível sempre que os fatos anunciarem o prejuízo de uma coletividade de trabalhadores em virtude da violação de direitos sociais constitucionalmente garantidos. E esse é justamente o que se verifica na hipótese *sub judice*, quadro que afasta qualquer dúvida sobre o cabimento da ação civil pública ora aforada.

2.3. Da competência da justiça do trabalho

A não observância pelos réus da legislação laboral gera um conflito de natureza trabalhista, ferindo os dispositivos protetivos do trabalhador, evidenciando a competência dessa Justiça Especializada para a solução da controvérsia, de acordo com o disposto no artigo 114, inciso I, da Lei Magna:

“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: I — as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Por outro lado, a competência desse MM. Juízo para processar e julgar a presente ação decorre do fato de o dano estar ocorrendo nos estabelecimentos dos réus, localizados no Município de Limeira/SP, pertencente à circunscrição deste Foro (CPC, art. 100, IV; Lei n. 7.347/1985, arts. 2º e 21; e CDC, art. 93), conforme entendimento assentado na Orientação Jurisprudencial n. 130 da SBDI — II do C. Tribunal Superior do Trabalho.

Dessa forma, combinando-se as regras de competência material previstas na Constituição Federal com as de competência funcional estatuídas em lei, tem-se esse MM. Juízo como competente.

(1) NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, p. 1.434.

2.4. Das ilicitudes trabalhistas cometidas pelos réus

2.4.1. Da ilicitude da utilização de policiais militares para serviços de segurança privada

O art. 10 da Lei n. 7.102/83, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 8.863/1994, estabelece o seguinte (grifo nosso):

“Art. 10. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de:

I — proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas;

II — realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga.

§ 2º As empresas especializadas em prestação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores, constituídas sob a forma de empresas privadas, além das hipóteses previstas nos incisos do *caput* deste artigo, poderão se prestar ao exercício das atividades de segurança privada a pessoas; a estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços e residências; a entidades sem fins lucrativos; e órgãos e empresas públicas.

§ 3º Serão regidas por esta lei, pelos regulamentos dela decorrentes e pelas disposições da legislação civil, comercial, trabalhista, previdenciária e penal, as empresas definidas no parágrafo anterior.

§ 4º As empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, que utilizem pessoal de quadro funcional próprio, para execução dessas atividades, ficam obrigadas ao cumprimento do disposto nesta lei e demais legislações pertinentes.”

Depreende-se dos dispositivos transcritos que os serviços de vigilância privada poderão ser contratados com empresa de segurança ou diretamente com o próprio vigilante, desde que este atenda aos requisitos estabelecidos pelo artigo 16 da referida lei, a saber:

“Art. 15. Vigilante, para os efeitos desta Lei, é o empregado contratado para a execução das atividades definidas nos incisos I e II do *caput* e §§ 2º, 3º e 4º do art. 10. (Redação dada pela Lei n. 8.863/94)

Art. 16. Para o exercício da profissão, o vigilante preencherá os seguintes requisitos:

I — ser brasileiro;

II — ter idade mínima de 21 (vinte e um) anos;

III — ter instrução correspondente à 4ª série do 1º Grau;

IV — ter sido aprovado, em curso de formação de vigilante, realizado em estabelecimento com funcionamento autorizado nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei n. 8.863/94)

V — ter sido aprovado em exame de saúde física, mental e psicotécnico;

VI — não ter antecedentes criminais registrados; e

VII — estar quite com as obrigações eleitorais e militares.”

No caso dos autos, os réus, valendo-se da intenção dos policiais militares de aumentarem seus rendimentos fazendo “bicos” em seus horários de folga, contrataram seus serviços, para se furtar do pagamento dos direitos trabalhistas e demais encargos que seriam devidos aos vigilantes regularmente contratados ou para afastar ou reduzir o custo da contratação de uma empresa de vigilância especializada, como determina a lei.

Inegável que os réus enriquecem-se ilicitamente ao longo dos anos, não apenas porque ignoraram os preceitos legais aos quais deveriam se submeter, mas também porque se utilizam de mão de obra treinada e aparelhada pelo Estado em benefício próprio e a baixo custo.

É importante destacar que os policiais militares, após aprovação em concurso público, submetem-se a rigoroso treinamento em suas corporações, recebendo armas e munições adquiridas com recursos públicos para serem utilizadas no serviço de segurança pública.

Além do possível porte permanente da arma adquirida pelo poder público, os réus ainda se beneficiam do fato de o policial poder resolver problemas, sem lhe demandar esforços ou recursos adicionais. Ou seja, o policial serve de intermediário entre os réus e a própria polícia militar, detendo ferramentas mais eficazes para resolver problemas relacionados à segurança.

É necessário destacar que os policiais prestam serviços para os réus nos horários em que deveriam estar descansando para retornar no turno seguinte de

sua jornada na polícia militar. Esse acúmulo de atividades (público/privada) reflete na precarização dos serviços prestados, além de representar riscos à população que passa a ser servida por policiais estressados e fadigados.

Acerca do assunto, transcreve-se trecho de reportagem publicada no jornal Folha de São Paulo, na qual se destacam a ilegalidade e os malefícios da prática ora narrada:

“(...) ‘Se as carreiras das polícias civil e militar são, na maior parte dos casos, desprestigiadas, como é que você mantém um sujeito lá ganhando pouco?’, pergunta ele, que responde: ‘Simples: você permite o bico e cria uma escala de trabalho que acomode atividade extra’. Essa é uma das explicações para escalas como as de 12 horas de trabalho para 24 ou 36 de folga. São agentes de segurança pública atuando no setor de segurança privada — serviço que só faz sentido onde as polícias falham. O conflito de interesses é evidente. ‘Trata-se de um ‘gato’ orçamentário, um acordo entre o Estado e a ilegalidade. O Estado faz vista grossa para manter a estabilidade de um orçamento que é irreal’, avalia Luiz Eduardo Soares. ‘Há, dessa forma, uma autorização tácita para a criação de agências de segurança privada, que estão na base das milícias’.”⁽²⁾

Não se deve olvidar, ainda, da lesão ao direito difuso de milhares de vigilantes regularmente capacitados para o exercício da profissão que deixam de ter acesso aos postos de trabalho, ocupados ilicitamente por policiais militares.

Inadmissíveis condutas desse jaez. É preciso que a Justiça do Trabalho imponha aos réus o respeito ao ordenamento jurídico e promova sua punição exemplar como forma de inibir que tal conduta se repita ou sirva de exemplo para que outras empresas adotem o mesmo procedimento ilícito.

2.4.2. Do vínculo empregatício entre os trabalhadores (policiais) e os réus

Frise-se, inicialmente, que a própria investigação ministerial decorreu de sentença trabalhista que reconheceu o vínculo empregatício entre o policial militar Jair Marcelino e os réus, consoante cópia da sentença ora colacionada (DOC. 01). Consta da r. sentença, no capítulo em que foi determinada a expedição de ofício a outros órgãos e ao Ministério Público do trabalho que: “Os fatos narrados durante a instrução processual são graves no entender deste magistrado. Tem-se precarização das condições de trabalho de um grupo de empregados, com fomento a informalidade, sonegação de impostos federais, infrações administrativas por servidores públicos. Vale ressaltar que o número de reclamações similares

(2) MENA, Fernanda. Um inquérito sobre a polícia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 8 fev. 2015. Caderno Ilustríssima, p. 6

a esta tende a se multiplicar. Ressalto que este magistrado recentemente atuou em processo símile de policial postulando reconhecimento de vínculo contra as reclamadas, sendo que o processo não veio concluso para julgamento diante da necessidade de realização de perícia. Nesse contexto, entendo que as violações perpetradas pelas reclamadas ultrapassam a esfera meramente individual e afetam valores coletivos da sociedade, além de uma série de princípios basilares de exercício da ordem econômica” (grifo nosso).

Ressalte-se que a referida sentença foi confirmada em sede de recurso ordinário, interposto pelos réus perante o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, o qual manteve incólume a decisão de origem, conforme acórdão que segue em anexo (DOC. 10). Destaca-se, ainda, o trecho do referido acórdão que tratou do reconhecimento do vínculo empregatício:

“Primeiramente é de se salientar que, não há nenhuma vedação legal ao aperfeiçoamento do liame de trabalho do policial militar com empregador privado, se preenchidos os requisitos ensejadores do reconhecimento da relação de emprego previstos no art. 3º da CLT. Lado outro, caso exista alguma vedação legal de labor externo nos estatutos que regem a carreira militar do empregado em questão, a mesma surte efeitos na relação funcionário-Estado, mas não na relação empregado-empregador particular, conforme previsto em jurisprudência da Corte Trabalhista Suprema, consagrada na Súmula n. 386, cujo teor é o seguinte: (...) Acresça-se que vige nesta especializada o princípio da primazia da realidade, segundo o qual o que se preza é a realidade fática e não a nomenclatura que as partes pretendem que seja aplicada ao caso em concreto. Alegando fato impeditivo do direito do obreiro, cabia aos reclamados comprovarem que a relação havida entre as partes tratava-se de trabalho eventual e não subordinado, a teor do disposto no art. 818 da CLT c/c art. 333, II do CPC, ônus do qual não se desincumbiram. Primeiramente é de se salientar que são no mínimo falaciosas as alegações defensivas no sentido de que o reclamante trabalharia para os reclamados por meio de uma cooperativa informal (fl. 88), visto que tal prática em momento algum impediria a formação de vínculo diretamente com o tomador de serviços, por aplicação da regra prevista no art. 9º da CLT. Lado outro, sopesando o conjunto probatório carreado aos autos, evidencia-se que o reclamante recebia sua remuneração diretamente dos reclamados, tinha seu horário de trabalho anotado, recebia ordens diretamente do recorrente e não há nos autos subsídios no sentido de que sua prestação de serviços fosse eventual, pelo contrário, o autor fazia parte da rotina de segurança dos reclamados, ou seja, ficou claro que o empregador beneficiou-se do fato de o reclamante ser policial militar e que este, pessoa física, atuava com prestação de serviços no estabelecimento do réu, de forma contínua, recebendo contraprestação econômica, de acordo com os interesses e em benefício do reclamado, segundo suas diretrizes traçadas, e correspondente controle das horas

laboradas. Impende destacar que a prestação de serviços foi pactuada e realizada de forma contínua, não eventual, com o prévio ajuste do reclamante poder se fazer substituir nos dias em que prestava serviços à Corporação ou situações emergenciais, não havendo, ainda, qualquer punição em caso de substituição. Comprovado, portanto, o vínculo empregatício, eis que configurados os requisitos preconizados pelos arts. 2º e 3º da CLT quais sejam: ser a prestação de serviços contínua; ser feita de forma pessoal; haver a subordinação, e, finalmente, a remuneração.” (grifo nosso)

Ressalte-se, ainda, que outro policial ajuizou reclamação trabalhista em face dos réus, semelhante àquela que originou a instauração do Inquérito Civil 000308.2015.15.000/0 (processo n. 0000833-92.2014.5.15.0128, da 2ª Vara do Trabalho de Limeira). Na ata da audiência de instrução do referido processo (DOC. 11), consta que se trata de caso envolvendo a prestação de serviços de vigilância por policiais em sistema de rodízio, o que corrobora a prática pelos réus das irregularidades retratadas no bojo da presente ação civil pública.

Os requisitos para a configuração da relação de emprego estão elencados nos arts. 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho. São eles: a pessoalidade, a não eventualidade, a onerosidade e a subordinação. O problema em tela cinge-se à análise da caracterização ou não de tais requisitos. Senão, vejamos.

O primeiro requisito está claramente preenchido, vez que o trabalho de vigilância é de fato realizado pelos obreiros. De acordo com o histórico dos AIs lavrados, o labor ocorre por escalas e os obreiros só podem fazer-se substituir por alguém que compõe o seletivo grupo de cerca de 20 policiais prestadores de serviço, não podendo enviar terceiro estranho, de modo que a relação jurídica existente é *intuitu personae*.

O mesmo ocorre em relação ao requisito da onerosidade, haja vista que os trabalhadores recebem remuneração determinada (R\$ 90,00 por dia trabalhado) pelo serviço prestado, sendo que o risco do empreendimento corre por conta do tomador de serviços. De acordo com o histórico dos AIs lavrados, os vigilantes recebem o dinheiro diretamente da empregadora ao final do serviço.

Para a caracterização do requisito da não eventualidade se faz necessário que o trabalho seja exercido sem solução de continuidade, isto é, com habitualidade e dentro das atividades normais da empresa.

No presente caso, entende-se presente tal requisito. Deveras, a atividade se desenvolve mediante escala pré-definida, organizada pelos Srs. Adriano Aparecido Correa e Fernando Gonçalves Pedro, que prestam serviços, respectivamente, ao AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA. e ao RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA., na função de liderança, conforme informado pelos próprios réus. Analisando as escalas juntadas pelos requeridos (DOC. 04), verifica-se que o turno de trabalho é fixado em oito horas, sendo que, por vezes, os dias trabalhados coincidem com sábados e domingos. Assim, resta comprovado que há uma

regularidade do tempo na prestação do serviço. Ainda, de acordo com o histórico dos Als lavrados, há uma frequência mensal de comparecimento.

Por fim, cumpre analisar a existência de subordinação. Em sede administrativa os réus alegaram que os policiais militares podem ser contratados como autônomos, por meio de contrato de prestação de serviços, tendo solicitado prazo para a juntada dos respectivos contratos. Todavia, além dos mencionados contratos não terem sido juntados pelos requeridos, restou demonstrado pela fiscalização realizada pela GRTE de Piracicaba que os vigilantes trabalham com subordinação à empresa, executando os interesses do RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA. e do AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA.

Entende o *Parquet* restar caracterizada a subordinação ainda que não exista uma fiscalização pessoal constante e haja a possibilidade dos trabalhadores poderem substituir uns aos outros, dentro de um pequeno grupo de 20 policiais militares.

Com efeito, a subordinação dos trabalhadores não deve ser analisada apenas quando ocorre diretamente, mas pode também se configurar de forma estrutural, por meio da inserção do trabalhador na dinâmica do tomador de seus serviços, acolhendo a sua dinâmica de organização e funcionamento. Nesse caso, o que interessa é a integração do obreiro aos objetivos empresariais — isto é, o fato de as tarefas por ele executadas serem utilizadas habitualmente pela empresa para alcançar a sua finalidade, o seu objeto social —, e não a sujeição a ordens relativas ao modo de prestação dos serviços.

Outrossim, na sentença que originou a investigação ministerial, consta no capítulo referente à existência do vínculo de emprego que: “Com relação aos requisitos fáticos da relação de emprego, temos que: a testemunha da empresa João Rabelo Filho revela a existência de onerosidade, colocando as reclamadas como devedoras direta da remuneração da prestação de serviços, ao asseverar que ‘o reclamante recebia o dinheiro diretamente do posto ao final de serviço’ (fl. 72 — no mesmo sentido o item 4 do depoimento da testemunha da empresa Fernando Gonçalves Pedro); os itens 7, 11 e 17 do depoimento da testemunha das reclamadas, senhor Adriano Aparecido Correa, revelam a existência de pessoalidade e habitualidade na prestação de serviços (note-se que havia uma frequência mensal de comparecimento por longos anos, caracterizando a habitualidade; ademais, o reclamante só poderia fazer-se substituir por alguém que compusesse o seletivo grupo de cerca de vinte policiais prestadores de serviços, não podendo enviar terceiro estranho e, por isso, resta evidenciada a pessoalidade); por fim, também o depoimento do senhor Adriano, testemunha trazida pela empresa, nos itens 9, 10, 11, 12 (fl. 71), revelam a existência de subordinação, ao menos, no aspecto estrutural”.

Pelo exposto, restam presentes os requisitos para a caracterização da relação de emprego, conforme preceitua a CLT. E considerando o princípio da primazia da realidade aplicável na seara trabalhista, há de se entender que a configuração material da relação de emprego deve prevalecer sobre o aspecto formal (contrato de prestação de serviço autônomo).

Por apreço ao debate e por constituir fato de máxima relevância, destaca-se que o fato de os trabalhadores integrarem a polícia militar não obsta a caracterização de seu vínculo empregatício com os réus, haja vista o teor da Súmula n. 386 do TST:

“Súmula n. 386 do TST — Res. n. 129/2005 — DJ 20.4.2005 — POLICIAL MILITAR. RECONHECIMENTO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO COM EMPRESA PRIVADA (conversão da Orientação Jurisprudencial n. 167 da SBDI-1) — Res. n. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.4.2005. Preenchidos os requisitos do art. 3º da CLT, é legítimo o reconhecimento de relação de emprego entre policial militar e empresa privada, independentemente do eventual cabimento de penalidade disciplinar prevista no Estatuto do Policial Militar.”

Desse modo, a qualidade de policial não implica a exclusão do vínculo previsto no art. 3º da CLT, de igual sorte que o exercício de vigilância configura mera transgressão disciplinar apenas de interesse da Corporação.

Nesse sentido, colacionam-se os seguintes acórdãos, inclusive do C. Tribunal Superior do Trabalho e do E. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região:

“(…) 2 — RECONHECIMENTO DO VÍNCULO DE EMPREGO. COOPERATIVA. INTERMEDIÇÃO DE MÃO DE OBRA. FRAUDE. POLICIAL MILITAR. O quadro fático delimitado pelo Tribunal Regional demonstra que a cooperativa COOPSERV atuou como mera intermediadora de mão de obra, arregimentado a força de trabalho do reclamante para prestar serviços em atividade-fim da tomadora dos serviços, não tendo sido demonstrado a observância dos princípios do cooperativismo da dupla qualidade e da retribuição diferenciada, motivo pelo qual, diante da tentativa de fraude aos preceitos do Direito do Trabalho e do princípio da primazia da realidade sobre a forma, correta a decisão regional ao reconhecer o vínculo de emprego do reclamante diretamente com a empresa tomadora, ora recorrente, pois presentes os elementos fáticos-jurídicos para sua configuração, na forma dos arts. 2º e 3º da CLT. Recurso de revista não conhecido”. (TST, RR — 136400-17.2007.5.04.0203, Relatora Ministra: Delaíde Miranda Arantes, Data de Julgamento: 16.11.2015, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20.11.2015)

“(…) VÍNCULO EMPREGATÍCIO. O Regional concluiu pela existência de vínculo empregatício com a primeira reclamada, não obstante a condição de policial militar do reclamante, uma vez que ‘presentes todos os pressupostos do art. 3º da CLT’. Para se chegar à conclusão pretendida pela primeira reclamada, de que o reclamante era autônomo, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório, o que impossibilita o processamento da revista, ante o óbice da Súmula n. 126 desta Corte Superior, a pretexto da alegada violação dos dispositivos apontados. Recurso de revista não conhecido”. (TST, RR — 1301-07.2012.5.01.0002, Relator

Desembargador Convocado: Breno Medeiros, Data de Julgamento: 21.10.2015, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 23.10.2015)

“RECURSO DE REVISTA. SERVIÇO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR — RECONHECIMENTO DE VÍNCULO DE EMPREGO. ÔNUS DA PROVA (alegação de violação aos arts. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, 3º e 818, da Consolidação das Leis do Trabalho e 333, II, do Código de Processo Civil, contrariedade à Súmula/TST n. 331, III, e divergência jurisprudencial). Se o Tribunal Regional consignou expressamente a existência dos elementos caracterizadores da relação de emprego entre o reclamante e a reclamada, irrelevante se torna o fato de o obreiro ser policial militar para efeito de reconhecimento do vínculo de emprego, nos termos da Súmula n. 386 desta Corte, segundo a qual ‘Preenchidos os requisitos do art. 3º da CLT, é legítimo o reconhecimento de relação de emprego entre policial militar e empresa privada, independentemente do eventual cabimento de penalidade disciplinar prevista no Estatuto do Policial Militar’.” (TST, RR — 1244-05.2011.5.01.0008, Relator Ministro: Renato de Lacerda Paiva, Data de Julgamento: 30.9.2015, 2ª Turma, Data de Publicação: DEJT 9.10.2015)

“POLICIAL MILITAR. VÍNCULO DE EMPREGO. CARACTERIZAÇÃO. Comprovado o preenchimento cumulativo dos requisitos previstos no § 3º da CLT, é legítimo o reconhecimento de relação de emprego entre o policial militar e a empresa privada, nos termos da Súmula n. 386 do C. TST.” (TRT 15; 4ª Turma; RO 0001048-09.2011.5.15.0020, Relator: Luiz Roberto Nunes, Data de Publicação: 29.6.2012)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO. POLICIAL MILITAR. RECONHECIMENTO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO COM EMPRESA PRIVADA. INDEFERIMENTO DE EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO À CORPORACÃO DA POLÍCIA MILITAR. Consoante a Súmula n. 386 do TST, preenchidos os requisitos do art. 3º da CLT, é legítimo o reconhecimento de relação de emprego entre policial militar e empresa privada, independentemente do eventual cabimento de penalidade disciplinar prevista no Estatuto do Policial Militar. Desse modo, não incide em violação do art. 5º, II e LV, da Constituição da República, mormente na forma exigida no § 6º do art. 896 da CLT, decisão que reconhece o vínculo de emprego entre a reclamada e o policial militar e indefere a expedição de ofício à Corporação da Polícia Militar. Agravo de instrumento a que se nega provimento.” (TST; AIRR 159640-05.2005.5.02.0383; 1ª Turma; Relator Ministro Walmir Oliveira da Costa; Data de Publicação: DEJT 22.5.2009)

“EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO DO RECLAMADO. VÍNCULO EMPREGATÍCIO. POSSIBILIDADE. É pacífico o entendimento juris-

prudencial no sentido de que ‘preenchidos os requisitos do art. 3º da CLT, é legítimo o reconhecimento de relação de emprego entre policial militar e empresa privada, independentemente do eventual cabimento de penalidade disciplinar prevista no Estatuto do Policial Militar’ (Súmula n. 386, TST). (TRT-19; RO 00486.2010.004.19.00-8; Relator: Severino Rodrigues; data de publicação: 22.6.2011)

“DIREITO DO TRABALHO. POLICIAL MILITAR. VÍNCULO EMPREGATÍCIO. Consoante diretriz agasalhada pela Súmula n. 386 do Col. TST, que ‘Preenchidos os requisitos do art. 3º da CLT, é legítimo o reconhecimento de relação de emprego entre policial militar e empresa privada, independentemente do eventual cabimento de penalidade disciplinar prevista no Estatuto do Policial Militar’” Recurso improvido. (TRT-6; RO 0000759-56.2010.5.06.0022; 1ª Turma; Relatora: Dinah Figueirêdo Bernardo; data de publicação: 15.8.2011)

“VÍNCULO DE EMPREGO. POLICIAL MILITAR. Comprovada a prestação dos serviços com os requisitos do vínculo de emprego, não constitui empecilho a condição de policial militar do autor. Nesse sentido a Súmula n. 386 do C. TST.” (TRT-1; RO 0001350-66.2011.5.01.0072; 1ª Turma; Relator: Gustavo Tadeu Alkmim, Data de Publicação: 14.5.2014)

Assim, conforme os acórdãos e a súmula acima colacionados, constata-se que o Judiciário Trabalhista também adota o entendimento ora defendido pelo *Parquet*.

2.4.3. Do não reconhecimento do vínculo de emprego pelos réus

Conforme consta no inquérito civil instaurado, sob a alegação de que os trabalhadores podem ser contratados como autônomos, os requeridos não anotaram a CTPS dos vigilantes.

Com efeito, a prática de manter trabalhadores sem assinatura de CTPS ocasiona enormes prejuízos, não só aos respectivos empregados, mas aos funcionários que poderão ser futuramente contratados pelos réus, uma vez que se encontrarão totalmente desamparados e excluídos de todos os direitos decorrentes do registro do contrato de trabalho em CTPS, inclusive no que tange a benefícios previdenciários, contagem de tempo de serviço para fins de aposentadoria, dentre outros.

Com efeito, a Constituição da República estabelece em seu art. 7º que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, todos aqueles enumerados nos diversos incisos do mencionado artigo. Contudo, a todo direito corresponde uma obrigação.

O art. 29 da CLT estabelece que a Carteira de Trabalho e Previdência Social — CTPS será obrigatoriamente apresentada, contra recibo, pelo trabalhador, ao empregador que o admitir, o qual terá prazo de quarenta e oito horas para nela anotar a data de admissão, a remuneração e as condições especiais, se houver.

Por seu turno, o art. 41 do mesmo diploma estabelece a obrigatoriedade de registro dos trabalhadores em livros, fichas ou sistema eletrônico.

Nessa esteira, é curial que a contratação de trabalhadores sem o devido registro causa vários danos a toda sociedade, a qual deixa de receber as contribuições sociais incidentes e, especialmente, aos trabalhadores envolvidos, que deixam de contar o tempo de serviço para aposentadoria e ficam sem a cobertura de vários benefícios previdenciários, principalmente quanto ao acidente de trabalho e à doença ocupacional.

Além disso, deixam tais trabalhadores de auferir as verbas rescisórias e de sacar os depósitos do FGTS e a respectiva indenização, no caso de dispensa sem justa causa, bem como não têm direito ao gozo de férias, recebimento de gratificação natalina, repouso semanal remunerado, salário-família, seguro-desemprego, dentre outros, direitos estes assegurados pela Carta Magna.

Ressalta-se que tal prática por parte dos réus é uma forma ilegal de baratear mão de obra, às custas da exploração de trabalhadores, por meio da subtração de direitos sociais constitucionalmente assegurados no art. 7º da CF/88, além de outros previstos na legislação infraconstitucional, devendo ser rechaçada por esse MM. Juízo.

As normas acima transcritas não são observadas pelos réus, já que as provas ora apresentadas evidenciam que eles contratam policiais militares para a prestação de serviços de segurança privada, mantendo com eles típica relação de emprego, sem efetuar os registros e as anotações em suas CTPS.

O fato de esses trabalhadores serem servidores da Polícia Militar não obsta o reconhecimento do vínculo de emprego decorrente do exercício paralelo de atividade privada, em que pese a tipificação de infração disciplinar a ser apurada na instância competente.

Embora se trate de atividade proibida, segundo as normas existentes, o vínculo de emprego deve ser reconhecido, já que o labor foi despendido, não podendo a força de trabalho retornar a seu titular. Caso contrário, se configuraria o enriquecimento ilícito do empregador. Adotada a teoria da nulidade, estar-se-ia incentivando os empregadores a contratar policiais, já que não teriam de assegurar-lhes os direitos trabalhistas.

2.5. Do dano moral coletivo

Por meio da presente ação, o Ministério Público do Trabalho visa não só fazer cumprir o ordenamento jurídico pelos réus, mas, também, restaurá-lo, vez que já

foi violado. Tem por escopo, ainda, coibir a repercussão negativa na sociedade que essa situação gera.

Quanto à ausência de contratação de trabalhadores diretamente, com registro em CTPS, para o exercício da função de vigilante, ou da contratação de empresa de vigilância, da qual os trabalhadores terceirizados sejam empregados, a conduta dos réus fere direito fundamental, inalienável, irrenunciável e indisponível, não só dos trabalhadores individualmente considerados, mas também daqueles que poderão vir a ser contratados, exigindo a atuação do Ministério Público para que esses valores essenciais à sociedade sejam respeitados e protegidos, coibindo-se condutas abusivas em relação a outros trabalhadores.

Mesmo que, por força de decisão judicial, venha a cessar a conduta abusiva e ilegal, é certo que o fato já produziu danos irreparáveis que devem ser indenizados.

A lesão a direitos perpetrada pelos réus não se restringe a um trabalhador concretamente prejudicado. Toda a coletividade se vê afetada, na medida em que é tolhida ao exercício de um trabalho digno, justo e pautado nas normas protetivas dos trabalhadores.

Todo aquele que ofender um bem juridicamente tutelado, ainda que imaterial, deve repará-lo, como assegura a Constituição Federal em seu art. 5º, incisos V e X. Aí se inclui o dano moral coletivo puro, independentemente da caracterização efetiva, em nível individual, de dano material ou moral.

O dano moral coletivo desponta como sendo a violação em dimensão transindividual dos direitos da personalidade. Se o particular passa por uma situação vexatória, a coletividade, vítima de dano moral, sofre de desapareço e descrença em relação à ordem jurídica.

Devem, portanto, os réus indenizarem o dano moral coletivo que causaram, e que terá, além da função reparadora, a educativa.

Nesse sentido, a indenização deve ser fixada em tal patamar que dê efetividade a seu caráter pedagógico, para desestimular condutas congêneres futuras e moldar o adequado comportamento social. E esse caráter é extremamente necessário no presente caso, em face da clara predisposição dos réus de se manterem violando o direito ao registro e à anotação da CTPS, afetando a dignidade dos trabalhadores e afrontando o conceito de moralidade coletiva.

Há de se ressaltar também a capacidade econômica dos réus, que pertencem à rede GRAAL. De acordo com as informações extraídas do *site* dessa rede, além de São Paulo, o GRAAL tem unidades localizadas nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul e está presente em 16 rodovias: Anhanguera, Bandeirantes, Washington Luís, Presidente Dutra, Raposo Tavares, Fernão Dias, Eng. João Batista Cabral Rennó, Marechal Rondon, Transbrasiliana, Castelo Branco, Regis Bittencourt, Freeway, Via Lagos, BR 040, BR 050 e BR 101. São mais de 44 postos de serviços, localizados nas principais rodovias de cinco estados brasileiros⁽³⁾.

(3) Disponível em: <<http://www.redegraal.com.br/a-rede-graal/>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

Ademais, os réus mantêm número considerável de empregados, a saber, 257 (duzentos e cinquenta e sete) obreiros no total, o que também demonstra a sua capacidade econômica (Doc. 12).

Cumprir notar que os réus têm agido de forma omissa, deixando de cumprir normas legais imperativas, o que é inadmissível, tratando-se de grave lesão aos direitos dos trabalhadores. Conforme consta no histórico dos AIs lavrados pela GRTE de Piracicaba, as atividades são exercidas pelos policiais militares desde fevereiro de 2014, sendo que na sentença que deu origem às investigações do MPT, o vínculo empregatício foi reconhecido no período de 27.4.2007 a 31.1.2013.

Assim, considerando-se a gravidade, a extensão e a duração da lesão jurídico-social perpetrada pelos réus, além de sua capacidade econômica, o Ministério Público entende ser bastante razoável a fixação de indenização por dano moral coletivo a ser arbitrada judicialmente em valor não inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Portanto, justifica-se o valor da indenização requerida, estabelecendo-se uma proporcionalidade entre a capacidade econômica dos réus, a gravidade das condutas ilícitas praticadas, a sua persistência no tempo e o caráter pedagógico da medida.

Com relação à destinação do valor da indenização, o art. 13 da Lei n. 7.347/1985 dispõe que a indenização deve ser reversível a um fundo criado com a finalidade de proteção dos bens lesados⁽⁴⁾.

Todavia, a doutrina, acertadamente, diante da inexistência do fundo específico mencionado no dispositivo legal e até pela necessidade de reconstituir, efetivamente, os bens lesados, admite que os valores arrecadados a título de dano moral coletivo e *astreintes* sejam destinados diretamente à sociedade e não mais ao Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT, que é utilizado na falta de um fundo específico.

Isso porque o FAT não atende ao conteúdo do art. 13 da Lei de Ação Civil Pública, pois nem o Ministério Público do Trabalho tem assento no Conselho desse Fundo, apesar da participação dos trabalhadores; nem tal Fundo se destina à recomposição dos bens lesados.

Conforme prevê o art. 10 da Lei n. 7.998/90, os recursos do FAT são destinados “ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico”. Portanto, resta claro que não atende à finalidade de recomposição dos bens lesados prevista na Lei da ACP.

Assim, a recomposição da ordem jurídica é alcançada de forma muito mais eficaz se os recursos oriundos de ações civis públicas forem destinados em benefício da comunidade atingida.

(4) “Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.”

A previsão existente na Lei de ACP de que, até a espera da criação do fundo específico, somente haveria a alternativa de se realizar o depósito da indenização em conta corrente, é injusta, como adverte Rodrigo de Lacerda Carelli:

“A Lei de Ação Civil Pública tem como móvel a proteção ou tutela de determinados bens de interesse da sociedade. Não é uma lei punitiva, mas sim uma lei que visa a proteção de bens maiores da sociedade, que não podem ser substituídos por indenização em pecúnia, pois indisponíveis, como vimos assim. Destarte, a legislação com certeza busca a reparação dos bens lesados pelo infrator, não uma mera “multa” ou ‘punição’ pela lesão à ordem jurídica. Sendo certo que o que se deve buscar é justamente recompor, na medida do possível, a parte do quadro da vida societária atingido pela lesão. Não há, então, que se ver como ilegal a possibilidade de utilização da indenização em pecúnia para um modo mais efetivo de recomposição da ordem jurídica, se o membro vislumbrar a possibilidade de melhor utilização da verba, por meio de um instrumento ou atividade mais útil para a reconstituição do bem da vida. Ainda que os beneficiados pela recomposição prevista não sejam os mesmos que foram diretamente lesionados pela atividade ilícita, eis que, por natureza, a tutela coletiva pretende reconstituir a ordem jurídica, e não diretamente indenizar os trabalhadores lesados.”⁽⁵⁾

Assim, entende o *Parquet* que o valor relativo à condenação por dano moral coletivo deve ser revertido em benefício da comunidade atingida, o que, desde logo, requer, mediante destinação a ser indicada pelo Ministério Público do Trabalho na fase de execução da decisão. Caso não seja este o entendimento desse MM. Juízo, por argumento, requer-se que os valores arrecadados sejam revertidos ao FAT.

III — DO PEDIDO LIMINAR

O art. 12 da Lei n. 7.347/1985 autoriza a concessão de mandado liminar, com ou sem justificação prévia, *in verbis*:

“Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.”

(5) CARELLI, Rodrigo de Lacerda. Transação na ação civil pública e na execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta e a reconstituição dos bens lesados. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, LTr, ano XVII, n. 33, p. 126, mar. 2007.

De início, cabe ressaltar que a medida liminar prevista na ação civil pública não tem natureza cautelar; trata-se de típica hipótese de antecipação de tutela, conforme lição de Humberto Theodoro Júnior:

“A propósito, convém ressaltar que se registra, nas principais fontes do direito europeu contemporâneo, o reconhecimento de que, além da tutela cautelar, destinada a assegurar a efetividade do resultado final do processo principal, deve existir, em determinadas circunstâncias, o poder do juiz de antecipar, provisoriamente, a própria solução definitiva esperada no processo principal. São reclamos de justiça que fazem com que a realização do direito não possa, em determinados casos, aguardar a longa e inevitável sentença final. Assim, fala-se em medidas provisórias de natureza cautelar e medidas provisórias de natureza antecipatória; estas, de cunho satisfativo, e aquelas, de cunho apenas preventivo. Entre nós, várias leis recentes têm previsto, sob a forma de liminares, deferíveis *inaudita altera pars*, a tutela antecipatória, como, por exemplo, se dá na ação popular, nas ações locatícias, na ação civil pública, na ação declaratória direta de inconstitucionalidade etc.”⁽⁶⁾

No caso em tela, estão presentes os requisitos que ensejam o deferimento da tutela antecipada, nos termos do art. 12 da Lei n. 7.347/1985 e do art. 461, § 3º, do CPC. Senão, veja-se.

Fumus boni iuris. O material probatório acostado aos autos, em especial os Autos de Infração lavrados pela GRTE de Piracicaba (DOC. 09), a escala de serviços apresentadas pelos réus (DOC. 04), a confissão dos réus na audiência administrativa (DOC. 05) e a ata da audiência de instrução e sentença referentes às ações trabalhistas individuais (DOC. 01 e 11), corroborado pela demonstração da violação de diversos dispositivos constitucionais e legais, exprime a veracidade dos fatos narrados e justifica plenamente a concessão da liminar. A simples demonstração de descumprimento de normas cogentes justifica plenamente a concessão da liminar.

Ressalta-se que a Constituição Federal, por meio dos mandamentos contidos nos arts. 1º e 6º, prima pela efetiva observância dos direitos sociais definidos em seu art. 7º e incisos. O pleito formulado busca apenas assegurar aos trabalhadores que prestam serviços aos réus os consectários legais mínimos decorrentes da relação de emprego.

Periculum in mora. A manutenção da conduta dos réus de não cumprir normas constitucionais e legais, essenciais à proteção da dignidade e da integridade

(6) THEODORO JÚNIOR, Humberto. *As inovações do código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 12.

física e psíquica do trabalhador, causa danos de difícil reparação aos direitos dos obreiros e ao próprio ordenamento jurídico laboral. Mantida a conduta dos réus até o julgamento final da presente demanda, os trabalhadores continuarão a ter seus direitos desrespeitados, causando prejuízo social incomensurável.

Cumprе notar que a continuidade da prática age como perigoso estimulante às demais empresas para que não cumpram o ordenamento jurídico.

Portanto, quanto mais tempo persistirem as práticas ilícitas, maiores serão os lesados em potencial e concretamente. Em suma, não é possível garantir a perfeita reparação dos danos emergentes que serão causados no curso da presente ação civil pública caso seja permitida a continuidade da desobediência das normas legais.

Presentes, pois, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, pressupostos indispensáveis à concessão da medida liminar.

Pelo exposto, requer o Ministério Público do Trabalho, com fundamento no art. 12 da Lei n. 7.347/1985 e no art. 461, § 3º, do CPC, bem como no poder de cautela conferido aos magistrados (art. 798 do CPC), a concessão de liminar *inaudita altera pars*, para que seja determinado aos réus que, sob pena de aplicação, na forma do art. 11 da Lei n. 7.347/1985 c/c art. 287 do CPC, de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por cada trabalhador encontrado em situação irregular:

a) cumpram as disposições da Lei n. 7.102/83, especialmente abstendo-se de contratar policiais militares ou civis para o desempenho de atividades de segurança privada, assim consideradas, nos termos do art. 10 do aludido diploma, aquelas desenvolvidas com a finalidade de proceder à vigilância patrimonial, bem como a segurança de pessoas físicas;

b) anotem na CTPS dos seus empregados, de forma idônea, os dados relativos aos respectivos contratos de trabalho, conforme determina o art. 29 da CLT, registrando-nos em livro, ficha ou sistema eletrônico, nos termos do art. 41 do mesmo diploma;

c) abstenham-se de manter trabalhadores para o desempenho de atividades de segurança privada que não sejam: c.1.) empregados contratados diretamente, nos termos dos arts. 29 e 41 da CLT; ou c.2.) empregados contratados por empresa de vigilância que atenda aos requisitos previstos na Lei n. 7.102/83, não havendo, ainda, pessoalidade e a subordinação direta do trabalhador ao tomador de serviços.

Requer, ainda, que os valores relativos às *astreintes* sejam revertidos em benefício da coletividade atingida mediante destinação a ser indicada pelo Ministério Público do Trabalho. Caso não seja esse o entendimento desse MM. Juízo, por argumento, requer-se que os valores sejam revertidos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

IV — DO PEDIDO DEFINITIVO

Por todo o exposto, requer o Ministério Público do Trabalho o acolhimento de todos os pedidos para, confirmando-se a tutela antecipada concedida, condenar os réus, sob pena de aplicação, na forma do art. 11 da Lei n. 7.347/1985 c/c art. 287 do CPC, de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por cada trabalhador encontrado em situação irregular, a(o):

a) cumprimento da obrigação de não fazer, consistente em abster-se de contratar policiais militares ou civis para o desempenho de atividades de segurança privada, assim consideradas, nos termos do art. 10 do aludido diploma, aquelas desenvolvidas com a finalidade de proceder à vigilância patrimonial, bem como a segurança de pessoas físicas;

b) cumprimento da obrigação de fazer, consistente em anotar na CTPS dos seus empregados, de forma idônea, os dados relativos aos respectivos contratos de trabalho, conforme determina o art. 29 da CLT, e registrá-los em livro, ficha ou sistema eletrônico, nos termos do art. 41 do mesmo diploma;

c) cumprimento da obrigação de não fazer, consistente em abster-se de manter trabalhadores para o desempenho de atividades de segurança privada que não sejam: c.1.) empregados contratados diretamente, nos termos dos arts. 29 e 41 da CLT; ou c.2.) empregados contratados por empresa de vigilância que atenda aos requisitos previstos na Lei n. 7.102/83, não havendo, ainda, pessoalidade e a subordinação direta do trabalhador ao tomador de serviços

d) cumprimento da obrigação de pagar indenização, de forma solidária, a título de reparação pelos danos causados por suas condutas ilegais aos direitos difusos e coletivos dos trabalhadores coletivamente considerados, no valor mínimo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), corrigido monetariamente pelo índice de correção das dívidas trabalhistas até o efetivo recolhimento.

Requer, ainda, que os valores relativos às *astreintes* e à condenação sejam revertidos em benefício da coletividade atingida mediante destinação a ser indicada pelo Ministério Público do Trabalho na fase de execução. Caso não seja esse o entendimento desse MM. Juízo, por argumento, requer-se que os valores sejam revertidos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

V — DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Por fim, requer o Ministério Público do Trabalho:

a) a notificação citatória dos réus, na pessoa de seu representante legal, para, querendo, apresentar defesa, sob as penas da lei;

b) a produção de todos os meios lícitos de prova, especialmente documental superveniente, oitiva de testemunhas, perícia e depoimento dos representantes legais dos réus, sob pena de confissão, e quaisquer outros que se fizerem necessários;

c) a intimação pessoal dos atos processuais, nos termos do art. 18, II, “h”, da Lei Complementar n. 75/1993, do art. 236, § 2º, do CPC, do Provimento do TST/CGJT n. 4/2000;

d) a condenação dos réus ao pagamento das custas e despesas processuais.

VI — VALOR DA CAUSA

Dá-se à causa para efeitos fiscais o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Termos em que, pede deferimento.

Campinas, 18 de dezembro de 2015.

Lorena Vasconcelos Porto
Procuradora do Trabalho

Relação de documentos:

Doc. 01 — cópia do ofício n. 1268/2014, da 2ª Vara do Trabalho de Limeira, contendo, em anexo, cópia da petição inicial, da defesa, da ata de audiência e da sentença referentes à ação trabalhista n. 0000762-90.2014.5.15.0128

Doc. 02 — Apreciação Prévia de 6.2.2015

Doc. 03 — Intimações n. 023979.2015 e n. 024077.2015

Doc. 04 — Manifestação e documentos dos réus apresentados em 16.3.2015

Doc. 05 — Ata da audiência administrativa de 6.4.2015

Doc. 06 — Minuta de Termo de Ajuste de Conduta

Doc. 07 — Petição dos réus acerca da assinatura de Termo de Ajuste de Conduta

Doc. 08 — Ofício encaminhado pelo MPT à GRTE de Piracicaba

Doc. 09 — Ofício da GRTE de Piracicaba, encaminhado relatório de fiscalização e os Autos de Infração lavrado em face dos réus

Doc. 10 — cópia do acórdão prolatado pelo TRT 15ª Região nos autos do processo 0000762-90.2014.5.15.0128

Doc. 11 — Ata da Audiência de Instrução do Processo n. 0000833-92.2014.5.15.0128

Doc. 12 — CAGED atualizado dos réus

Poder Judiciário

Justiça do Trabalho

Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região

2ª Vara do Trabalho de Limeira

Processo: 0010009-27.2016.5.15.0128

Autor: Ministério Público do Trabalho — PTM de Campinas

Réu: Rodoposto Topazio Ltda. e outros

Sentença

vistos e etc.

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho contra RODOPOSTO TOPAZIO LTDA. e AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA. Sustenta o MPT que as requeridas admitem, de forma ilícita, policiais militares para exercer a função de vigilante privado, sem o devido registro na CTPS, colocando em risco a segurança da coletividade e dos próprios trabalhadores. Requer, assim, sejam as requeridas condenadas as seguintes obrigações: absterem-se de contratar policiais militares para o desempenho da segurança privada; registrarem a CTPS dos trabalhadores; abstenham-se de manter

trabalhadores para atividade privada que não sejam empregados contratados diretamente ou empregados contratados por meio de empresa de vigilância. Pede, ainda, a condenação das requeridas no pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 500.000,00.

Atribuiu-se à causa o valor de R\$ 500.000,00.

Concedida parcialmente a tutela antecipada, determinando que as requeridas se abstenham de contratar policiais para serviço de vigilância, bem como contrate vigilantes formalmente, seja de forma direta, seja por meio de empresa terceirizada, sob pena de multa diária. Restou indeferido, por outro lado, o pedido de tutela para que seja anotada a CTPS dos vigilantes que trabalham nas requeridas atualmente.

Contestação apresentada pelas requeridas de forma eletrônica.

Foram produzidas provas orais em audiência. Nesta oportunidade, fora determinada a juntada, como prova emprestada, do controle de frequência de comparecimento dos policiais colacionado pelas requeridas nos autos do processo 000833-92-2014.5.15.0128.

O referido controle de frequência foi juntado nos autos, conforme id 772fdff a id 3ace60b. Houve manifestação das partes acerca de tais documentos.

Propostas conciliatórias recusadas.

Em síntese, é o relatório.

Vieram os autos conclusos para prolação da sentença.

DA FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL. DA ILEGITIMIDADE DE PARTE E DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO — ANOTAÇÃO DA CTPS

Sustentam as requeridas que o MPT não possui interesse processual/é parte ilegítima/há impossibilidade jurídica do pedido de anotação da CTPS dos seguranças que lhe prestam serviços.

De início, no tocante à impossibilidade jurídica do pedido, destaco que a matéria no novo CPC deixou de ser preliminar de mérito e passou a ser causa de improcedência da pretensão. Assim, como as normas processuais ao entrar em vigor passam a alcançar o processo no estágio em que se encontram, deixo de analisar tal preliminar.

Por outro lado, em relação à preliminar de ilegitimidade de parte do requerente acerca do pedido de anotação da CTPS, razão assiste às requeridas. Isso porque a legitimidade do MPT, em sede de ação civil pública, abrange direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Assim, por entender este magistrado, que a citada pretensão se refere a direito heterogêneo, acolho a preliminar de ilegitimidade de parte do requerente e extingo o feito quanto a tal pretensão, sem resolução do mérito.

Ressalto que, mesmo se não fosse acolhida a preliminar de ilegitimidade de parte, considero que assiste razão às requeridas acerca da falta de interesse de agir, na modalidade adequação, quanto ao referido pedido de anotação da CTPS. Isso porque para tal condenação seria preciso examinar situações fáticas individuais (como data de admissão, data de saída, data de salário etc.) que extrapolam os limites da ação civil pública. Destarte, acolho a preliminar de falta de interesse de agir por inadequação do meio utilizado para requerer o registro na CTPS dos referidos trabalhadores. Fica, assim, tal pedido extinto, sem resolução do mérito.

DA CONTRATAÇÃO ILEGAL DOS POLICIAIS MILITARES PELAS REQUERIDAS. DAS OBRIGAÇÕES DE FAZER E NÃO FAZER

Alega o Ministério Público do Trabalho que, diante da comunicação feita por este Juízo de contratação de policial civil pelas requeridas para prestar serviços de vigilância com a presença dos requisitos caracterizadores da relação de emprego, bem como por ter sido informado que há processo semelhante no mesmo sentido no citado Juízo, fora determinada a instauração de inquérito civil.

No inquérito, relataram as requeridas que ainda se utilizam de policiais militares para a prestação dos referidos serviços (8 no AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO e 18 vigias no RODOPOSTO TOPÁZIO, além dos dois líderes), motivo pelo qual o requerendo propôs a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta para ser regularizada tal situação, o que foi negado pelas requeridas sob o fundamento de que não há impedimento na contratação de policiais militares como autônomo.

Afirma o MPT que diante da negativa das requeridas quanto à assinatura do TAC, oficiou o Ministério do Trabalho e Emprego (GRTE de Piracicaba) para que fiscalizasse o AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA. e o RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA., sendo que na fiscalização (Auto de Infração n. 20.734.048-0 e 20.733.622-9) se constatou a presença de 9 vigias no local, com a presença de habitualidade, onerosidade, subordinação e pessoalidade.

Diante do exposto, por sustentar o requerente que a conduta das requeridas, gera danos à coletividade e ao próprio trabalhador, pediu que esta se abstenha de contratar policiais militares/civil e de manter trabalhadores para atividade privada que não sejam empregados contratados diretamente ou empregados contratados por meio de empresa de vigilância, bem como o pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 500.000,00.

As requeridas, em contestação, não negaram a contratação de policiais militares para realização de serviços de vigilância. Alegaram, contudo, que sua conduta não é ilícita, inexistindo vedação legal que impeça a contratação de policiais militares e que, nos termos da Súmula n. 386 do C. TST, não se pode impor obrigação de não contratar estes trabalhadores, o que, inclusive, iria de encontro ao disposto no art. 5º, II, da CF/88.

Sustentam, ainda, as requeridas que A Lei n. 7.102/83 estabelece requisitos e condições relativas à vigilância ostensiva de transporte de valores e segurança provada de pessoas, não sendo este o labor prestado pelos policiais no caso, já que se ativavam como vigilantes de estabelecimento comercial. Por fim, informam que inexistindo vedação legal quanto ao exercício de atividade privada pelos policiais militares no período de folga, não pode o Judiciário limitar ou coibir o exercício de tal atividade, sob pena de usurpar a competência legislativa quanto a esta matéria.

Pois bem.

Primeiramente, saliento que é incontroverso nos autos a contratação de policiais militares pelas requeridas para atividades de vigilância sem o registro em CTPS.

Destaco, ainda, que este magistrado, em ao menos duas ocasiões (nos autos dos Processos n. 0000762-90.2014.5.15.0128 e n. 000833-92.2014.5.15.0128), diante da presença dos arts. 2º e 3º da CLT, reconheceu o vínculo de emprego entre os reclamantes, policiais militares, e as requeridas.

Neste mesmo sentido, os autos de infração colacionados pela requerente indicam que os policiais militares prestavam serviços de vigilância às requeridas com a presença de habitualidade, subordinação, onerosidade e pessoalidade. Ressalto, ainda, que os controles de frequências juntados nos autos (id 772fdff a id 3ace60b) confirmam o labor com habitualidade e pessoalidade, uma vez que embora o serviço seja prestado em escala, é possível aferir que se repetem os nomes dos mesmos trabalhadores.

Há de se acrescentar que, em audiência realizada no inquérito civil, o representante das requeridas informou que existem 26 policiais civis que prestam serviços de vigilância (8 no AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO e 18 vigias no RODOPOSTO TOPÁZIO), além dos dois líderes, também policiais.

A declaração supra permite inferir que existe um grupo fixo de policiais vigilantes que prestam serviços, com onerosidade, em verdadeiro esquema de escala durante as 24 horas do dia para as reclamadas.

Resta claro, portanto, que há policiais militares/civis contratados pelas rés para realização de serviços de vigilância, com a presença dos requisitos dos arts. 2º e 3º da CLT, sem registro em CTPS.

Feitas tais considerações, destaco que, ao contrário do sustentado pelas requeridas, o ordenamento jurídico proíbe que policiais militares, em serviço ativo, laborem em firmas comerciais e empresas industriais de qualquer natureza, consoante dispõe o art. 22 do Decreto-Lei n. 667/69. Este dispositivo visa, em especial, assegurar a garantia constitucional de que o Estado prestará, de forma efetiva, a segurança pública por meio dos policiais militares/civis (conforme *caput* e §§ 5º e 7º do art. 144 da CF/88).

Dessa forma, ao admitir os referidos policiais — além de as requeridas estarem se beneficiando de forma ilícita, uma vez que deixam de arcar com os encargos trabalhistas, sociais e fiscais decorrentes da relação de emprego (como concessão

de férias, 13º salário, recolhimentos previdenciários e fiscais etc.) acabam por prejudicar toda a coletividade, já que policiais exaustos e estressados pelo acúmulo das jornadas não conseguem prestar a efetiva segurança pública garantida pela CF/88.

A atitude das requeridas também prejudica os próprios policiais contratados que, por estarem fadigados diante do labor proibido, acabam por colocar em risco sua própria integridade, diante da exposição à violência presente em sua profissão.

Da mesma forma, a citada contratação prejudica outros trabalhadores, que não obstante sejam qualificados para função, não conseguem se alocar no meio laboral.

Por fim, ressalto que as irregularidades quanto à ausência de recolhimento fiscal e previdenciário prejudica a sociedade pela própria destinação destes institutos que objetivam a assegurar as garantias básicas sociais.

Evidenciada, assim, a proibição do ordenamento jurídico em relação à admissão de policiais militares/civis em vigilâncias particulares. Cumpre, aqui, ressaltar que a Súmula n. 386 do C. TST não excepciona a referida proibição, mas apenas faz com que o tomador de serviços se responsabilize pelos encargos trabalhistas, uma vez que não é possível na esfera trabalhista — já que a energia despendida pelo empregado não pode ser devolvida — o retorno ao *status quo ante* (teoria justrabalhista da nulidade), entendimento que se coaduna com a máxima do *venire contra factum proprio*. O reconhecimento de efeitos na esfera trabalhista, no entanto, não elimina a necessidade de correção do vício decorrente do labor proibido.

Sob o argumento de afronta a liberdade de ofício ou profissão (art. 5º, XII, da CF/88), saliento que, como todos os demais direitos fundamentais, não se trata este de um direito absoluto, devendo ele ser sopesado com os demais direitos fundamentais, no caso, com o art. 144, §§ 5º e 7º e, principalmente os incisos III e IV do art. 1º, todos da CF/88. Ora, ao serem sopesados tais princípios e levando em consideração que o direito invocado pelas requeridas apenas beneficia o patrimônio privado de um grupo de indivíduos específicos em violação aos direitos sociais e concernentes a dignidade da pessoa do trabalhador e de toda a sociedade, devem prevalecer estes últimos sobre o primeiro.

Também sem razão as requeridas quanto à afirmação de que pelo princípio da liberdade (art. 5º, II, da CF/88) não pode ser impedida de contratar os referidos policiais. Primeiro, porque o ordenamento jurídico veda o abuso de direito e o enriquecimento ilícito, o que, por si só, já vedaria tal contratação, eis que por meio dela a reclamada consegue contratar mão de obra irregular e mais barata e, dessa forma, se desvencilhar dos encargos sociais. Ademais, porque, consoante exposto, ao contratar a referida mão de obra age em afronta a direitos fundamentais, como, por exemplo, a dignidade da pessoa do trabalhador, aos valores sociais do trabalho, a solidariedade da previdência social, bem como prejudica a prestação da efetiva segurança pública.

Destaco que os referidos dispositivos e princípios que vedam a citada contratação mostra que não há que se falar em usurpação da função legislativa

pelo Judiciário, como faz crer a ré, mas apenas de uma interpretação sistemática de todas as normas mencionadas.

Por fim, saliento que consoante exposto pelos arts. 10 e 15 da Lei n. 7.102/83, a qualidade de vigilante abrange também trabalhadores que exercem efetiva ação de vigilância privada. Dessa forma, a contratação de tais trabalhadores devem preencher os requisitos previstos na referida lei (consoante art. 16) ou contratar empresa terceirizada que preencha tais requisitos.

Por tais razões, considero ilegais as contratações de policial militar/civil para desempenhar atividades concernentes à função de vigilância privada. Dessa forma, confirmo os efeitos da tutela, determinando que o RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA. e AUTOPOSTO CASTELO LTDA. se abstenham de contratar policiais para serviço de vigilância e contratem vigilantes formalmente, seja de forma direta, seja por empresa terceirizada, sob pena de multa diária de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) até o limite de R\$ 500.000,00, por trabalhador encontrado em situação irregular. O valor deverá ser revertido à entidade beneficente, com atuação na cidade de Limeira (local do dano), escolhida pelo Ministério Público do Trabalho, em comum acordo com este juízo na fase de liquidação de sentença.

Observo que a existência de uma escala de vigilância 24h/dia feita de forma irregular pelas requeridas revela a necessidade vital de referido serviço para a atividade empresarial. Assim, justifica-se não só a cominação da obrigação de não fazer, mas também a imposição de legalização da situação por meio da efetiva prova de contratação formal de vigilantes, seja de forma direta, seja por terceirização.

Neste aspecto, não há que se falar em ingerência do Poder Judiciário na liberdade econômica das rés. A cominação de obrigação positiva é fundamental para se evitar burla a decisão judicial por meio da manutenção da situação irregular.

Confirmado os efeitos da tutela antecipada, devida a procedência das pretensões por cognição exauriente, determino que em 90 dias, a contar da intimação desta sentença, as requeridas comprovem a contratação regular dos vigilantes pelas formas já determinadas. O termo *a quo* das astreintes fixadas anteriormente coincidirá com o fim do prazo ora assinalado.

DOS DANOS MORAIS COLETIVOS

No tocante ao dano moral coletivo, consigno que o art. 1º da Lei n. 7.347/85 e o art. 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor, preveem expressamente a possibilidade de compensação por dano moral, em caso de lesão a direitos difusos e coletivos.

Dessa forma, consoante exposto — por ter a conduta das requeridas extrapolado a esfera individual e atingindo direitos transindividuais ao expor em risco a segurança pública da sociedade, prejudicar os serviços públicos diante da irregularidade no recolhimento dos encargos sociais e fiscais, bem como por colocar em risco a saúde e segurança dos policiais contratados e vedar a contratação de

empregados com a devida capacitação e treinamento para o labor de vigilante — reputo configurada a existência de danos morais coletivos.

Destarte, reputo preenchidos os pressupostos da responsabilidade civil e, tendo em vista a gravidade da conduta, o caráter pedagógico, punitivo e compensatório da medida e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e ainda, a capacidade econômica das ofensoras, condeno-as a pagar o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), a título de indenização por danos morais coletivos.

O valor indenizatório deverá ser revertido à entidade beneficente, com atuação na cidade de Limeira/SP (local do dano), escolhida pelo Ministério Público do Trabalho, em comum acordo com este juízo na fase de liquidação de sentença.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, decido a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho contra RODOPOSTO TOPAZIO LTDA. e AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA., nos seguintes termos:

Acolher a preliminar de falta de legitimidade e de falta de interesse de agir, na modalidade adequação, e, por conseguinte, julgar extinto o feito, sem resolução do mérito, no tocante ao pedido de anotação da CTPS, nos termos do art. 485, VI, do NCPC;

JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE os pedidos formulados pelo Ministério Público do Trabalho contra RODOPOSTO TOPAZIO LTDA. e AUTOPOSTO E RESTAURANTE CASTELO LTDA., para:

Determinar que as requeridas (RODOPOSTO TOPÁZIO LTDA. e AUTOPOSTO CASTELO LTDA.) se abstenham de contratar policiais para serviço de vigilância e contrate vigilantes formalmente, seja de forma direta, seja por empresa terceirizada, sob pena de multa diária de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) até o limite de R\$ 500.000,00, por trabalhador encontrado em situação irregular. O valor indenizatório deverá ser revertido à entidade beneficente, com atuação na cidade de Limeira/SP (local do dano), escolhida pelo Ministério Público do Trabalho, em comum acordo com este juízo na fase de liquidação de sentença. Deverão as requeridas, em 90 dias, a contar da intimação desta sentença comprovar a contratação regular dos vigilantes pelas formas já determinadas. O termo *a quo* das astreintes fixadas anteriormente coincidirá com o fim do prazo ora assinalado.

Condenar as requeridas a pagar indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 500.000,00. O valor indenizatório deverá ser revertido à entidade

beneficente, com atuação na cidade de Limeira/SP (local do dano), escolhida pelo Ministério Público do Trabalho, em comum acordo com este juízo na fase de liquidação de sentença.

Correção monetária e juros de mora na forma da Súmula n. 439 do C. TST.

Custas pelas requeridas no valor de R\$ 10.000,00, calculadas sobre o valor da condenação arbitrado em R\$ 500.000,00.

Intimem-se as partes.

Limeira, 9 de junho de 2016

Pablo Souza Rocha
Juiz do Trabalho Substituto

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA — ATRASO DE
PAGAMENTOS DE SALÁRIOS PARA
TERCEIRIZADOS DO ESTADO — FRANCISCO
BRENO BARRETO CRUZ — PRT 8ª REGIÃO**

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) DO TRABALHO DA MM __
VARA DO TRABALHO DE MACAPÁ**

Ação Civil Pública

*“Um homem também chora, menina morena
Também deseja colo, palavras amenas
Precisa de carinho, precisa de ternura
Precisa de um abraço da própria candura
Guerreiros são pessoas tão fortes, tão frágeis
Guerreiros são meninos no fundo do peito
Precisam de um descanso, precisam de um remanso
Precisam de um sono que os torne refeitos*

*É triste ver esse homem, guerreiro, menino
Com a barra de seu tempo por sobre seus ombros
Eu vejo que ele berra, eu vejo que ele sangra
A dor que tem no peito, pois ama e ama
O homem se humilha se castram seus sonhos
Seu sonho é sua vida e vida é o trabalho
E sem o seu trabalho [ou sem o seu salário], o homem não tem honra
E sem a sua honra, se morre, se mata
Não dá pra ser feliz, não dá pra ser feliz
Não dá pra ser feliz, não dá pra ser feliz.”*

Gonzaguinha

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (Procuradoria do Trabalho no Município de Macapá, CNPJ 26.989.715/0039-85), por seu Membro ao final identificado, com endereço na Av. Fab, n. 285, Centro, CEP 68900-073, Macapá/AP, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 129, III, da Constituição Federal; art. 6º, VII, “a”, “d” e inciso XIV, e art. 83, III, estes da Lei Complementar n. 75/93, e, finalmente, nos termos da Lei n. 7.347/85, propor a presente:

Ação Civil Pública

Com Pedido de Antecipação dos Efeitos da Tutela

contra:

1) Estado do Amapá (1º réu), pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 00.394.577/0001-25, cuja Procuradoria Geral do Estado possui endereço na Avenida Antônio Coelho de Carvalho, 396 — Centro, Macapá, CEP 68900-015;

2) Antonio Waldez Goes da Silva (2º réu), CPF 126.175.552-91, RG 262290, Governador do Estado do Amapá, Palácio do Setentrão, com endereço profissional na Rua General Rondon, 259, Julião Ramos, CEP 68.908-908, Macapá; e

3) Conceição Corrêa Medeiros (3º Réu), CPF 014.008.192-53, RG 217835, Secretária de Estado da Educação do Amapá, Avenida Fab, 96, Centro, CEP 68.900-073, pelos fatos e fundamentos jurídicos que expõe a seguir:

I — DOS FATOS

As empresas prestadoras de serviços para o Estado do Amapá possuem um problema crônico de cometimento de irregularidades trabalhistas básicas,

a tal ponto que rotineiramente não há pagamento do salário mensal dos trabalhadores.

Se nem mesmo a obrigação mais básica e intuitiva do contrato de trabalho, o pagamento de salário, é cumprida, conseqüentemente o pagamento de diversas outras verbas encontram-se comprometidas, como o pagamento de 13º salário e de férias, assim como da rescisão contratual, o que leva, quase sempre, à necessidade de o empregado acionar a Justiça do Trabalho e tentar receber, ao menos, parte daquilo a que teria direito.

Tal fato é público e notório de quem reside no Amapá, sendo objeto de frequentes matérias jornalísticas, sobretudo quando há greve. Mais recentemente, nas vésperas do Natal de 2015, um trabalhador decidiu, como forma de protesto, se acorrentar em frente a uma dessas empresas, já que estava sem receber há meses⁽¹⁾.

No âmbito do Ministério Público do Trabalho, diversos procedimentos foram instaurados para investigar esses fatos, o que já ocasionou o ajuizamento de diversas ações civis públicas e de ações de execução de Termo de Ajuste de Conduta, a exemplos das seguintes:

	Número do Processo Judicial	Empresa Demandada
01	AE 0001971-15.2015.5.08.0206	Queiroz e Maciel Vigilância e Segurança Privada Ltda. — Me.
02	ACP 0001746-10.2015.5.08.0201	Bernacom Ltda. — Me.
03	ACP 0001689-74.2015.5.08.0206	Queiroz e Maciel Vigilância e Segurança Privada Ltda. — Me.
04	AE 0001530-25.2015.5.08.0209	Pargel Vigilância e Segurança Ltda. — Me.
05	ACP 0001508-61.2015.5.08.0210	Macapá Segurança Ltda.
06	ACP 0001431-79.2015.5.08.0201	Novaseg — Segurança Patrimonial e Privado Ltda. — Epp
07	ACP 0001296-43.2015.5.08.0209	Pargel Vigilância e Segurança Ltda. — Me.
08	ACP 0001127-56.2015.5.08.0209	Servi San Ltda.
09	ACP 0000995-11.2015.5.08.0205	Braz Comércio e Serviços Ltda. — Epp
10	ACP 0000909-52.2015.5.08.0201	Servic Ltda.
11	ACP 0001656-09.2014.5.08.0210	Construtora Fixa Ltda.
12	AE 0000835-14.2014.5.08.0207	Fort Service Serviços e Comércio Ltda.
13	ACP 0000520-80.2014.5.08.0208	J. N. de Souza Neto — Epp
14	ACP 0000319-09.2014.5.08.0202	Ecap Engenharia Ltda.

(1) Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/12/no-natal-vigilante-se-acorrenta-para-cobrar-salario-nao-tenho-comida.html>>.

15	AE 0000025-33.2014.5.08.0209	Fênix Serviços Especializados Ltda.
16	ACP 0010501-73.2013.5.08.0207	Ágili Vigilância Ltda.
17	AE 0012539-58.2013.5.08.0207	Mecon Comércio e Serviços Ltda.
18	ACP 0011891-81.2013.5.08.0206	Tht Construções Ltda.
19	ACP 0010971-10.2013.5.08.0206	Lms Vigilância e Segurança Privada Ltda.
20	AE 0010696-58.2013.5.08.0207	L. D. da Silva — Epp
21	ACP 0010349-31.2013.5.08.0205	Joelson Pimentel dos Santos — Me.
22	AE 0010460-15.2013.5.08.0205	Amapá Comércio e Serviços Ltda.
23	ACC 0001510-63.2012.5.08.0201	Amapá Comércio e Serviços Ltda.
24	AE 0000181-16.2012.5.08.0201	Ética Construções & Projetos Ltda.
25	ACP 0002267-88.2011.5.08.0202	A. G. de Albuquerque — Amapá Vip
26	ACC 0001407-87.2011.5.08.0202	A. G. de Albuquerque — Amapá Vip
27	ACP 0000314-80.2011.5.08.0205	Ômega Construções Ltda.
28	ACP 0001750-11.2010.5.08.0205	Ômega Construções Ltda.
29	ACP 0001022-76.2010.5.08.0202	Comercial Nogueira Ltda.

No plano individual, então, são incontáveis as reclamações trabalhistas que chegam às Varas da Justiça do Trabalho de Macapá que possuem como fundamento a falta de pagamento de salário e de rescisão contratual por parte das empresas que prestam serviço ao Estado do Amapá.

Trata-se de uma situação grave que ocorre há anos e que vem se agravando e atingindo cada vez mais trabalhadores. Mesmo se tratando de uma situação de conhecimento de todos e que reiteradamente acontece, o Estado do Amapá não adota medidas básicas de fiscalização do cumprimento dos contratos. E o que é pior, o réu sequer realiza aquilo que já está previsto nos contratos de prestação de serviço para a garantia da subsistência dos trabalhadores.

A Instrução Normativa (IN) n. 2/2008 do Ministério do Planejamento traz diversas orientações para fiscalização dos contratos de prestação de serviço e para a garantia do pagamento dos trabalhadores.

O art. 19-A da referida IN prevê o seguinte:

Art. 19-A. Em razão da Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho, o edital poderá conter ainda as seguintes regras para a garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra: (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

I — previsão de que os valores provisionados para o pagamento das férias, 13º salário e rescisão contratual dos trabalhadores da

contratada serão depositados pela Administração em conta vinculada específica, conforme o disposto no anexo VII desta Instrução Normativa, que somente será liberada para o pagamento direto dessas verbas aos trabalhadores, nas seguintes condições: (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

a) parcial e anualmente, pelo valor correspondente aos 13^{os} salários, quando devidos; (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

b) parcialmente, pelo valor correspondente às férias e ao 1/3 de férias, quando dos gozos de férias dos empregados vinculados ao contrato; (Nova redação dada pela Instrução Normativa MP n. 5, de 18.12.2009)

c) parcialmente, pelo valor correspondente aos 13^{os} salários proporcionais, férias proporcionais e à indenização compensatória porventura devida sobre o FGTS, quando da demissão de empregado vinculado ao contrato; (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

d) ao final da vigência do contrato, para o pagamento das verbas rescisórias; e (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

e) o saldo restante, com a execução completa do contrato, após a comprovação, por parte da empresa, da quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado; (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

II — a obrigação da contratada de, no momento da assinatura do contrato, autorizar a Administração contratante a fazer a retenção na fatura e o depósito direto dos valores devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS nas respectivas contas vinculadas dos trabalhadores da contratada, observada a legislação específica; (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

III — previsão de que o pagamento dos salários dos empregados pela empresa contratada deverá ocorrer via depósito bancário na conta do trabalhador, de modo a possibilitar a conferência do pagamento por parte da Administração; e (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

IV — a obrigação da contratada de, no momento da assinatura do contrato, autorizar a Administração contratante a fazer o desconto na fatura e o pagamento direto dos salários e demais verbas trabalhistas aos trabalhadores, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis. (Incluído pela Instrução Normativa MP n. 3, de 15.11.2009)

Embora se trate de legislação voltada para a Administração Pública Federal, muitos entes das Federações a usam como base para organizar e fiscalizar seus contratos.

Em 25.7.2013, foi expedida recomendação ao Estado do Amapá e outras entidades, a fim de que estas adotassem medidas para assegurar o cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados das prestadoras de serviço, muitas delas extraídas da IN n. 2/2008 do MPOG, entre as quais se pode transcrever (Doc. 1 — Recomendação ao Estado do Amapá e Offícios):

[...]

III. Inserir, nos editais de licitação e nos contratos administrativos, cláusulas impondo a obrigação da empresa contratada:

h) autorizar o repasse direto aos trabalhadores da remuneração mensal não paga pela contratada, quando houver retenção de faturas por inadimplência ou não apresentação de certidões pela contratada;

IV. Fiscalizar os contratos vigentes e em execução, adotando as seguintes medidas, conforme o caso:

a) Aplicação de sanções administrativas, previstas no art. 87 da Lei n. 8.666/93, em caso de inexecução total ou parcial do contrato, no que pertine às obrigações trabalhistas e previdenciárias, pela empresa prestadora de serviços contratada;

b) Inserção da empresa descumpridora da legislação trabalhista no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas.

c) Pagamento direto das verbas trabalhistas aos empregados e liberação direta aos trabalhadores dos valores depositados nas contas vinculadas, nas seguintes hipóteses:

c.1) parcial e anualmente, pelo valor correspondente aos 13^{os} salários, quando devidos;

c.2) parcialmente, pelo valor correspondente as férias e ao 1/3 de férias, quando dos gozos de férias dos empregados vinculados ao contrato;

c.3) parcialmente, pelo valor correspondente aos 13^{os} salários proporcionais, férias proporcionais e à indenização compensatória porventura devida sobre o FGTS, quando da demissão de empregado vinculado ao contrato;

c.4) ao final da vigência do contrato, para o pagamento das verbas rescisórias;

d) somente liberar o saldo da conta vinculada à empresa depois de comprovada a execução completa do contrato e a quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado.

Não obstante tenha chegado a inserir algumas das cláusulas recomendadas, o Estado do Amapá simplesmente nunca as cumpriu.

Os contratos de prestação de serviço de vigilância para a Secretaria de Educação possuem, todos eles, a previsão de que o Estado deve fazer o desconto na fatura e o pagamento direto dos salários aos trabalhadores, quando houver falha no cumprimento dessa obrigação pela prestadora de serviço, devendo persistir tal prática até a regularização pela empresa. Junta-se um dos contratos a título ilustrativo (Doc. 2 — Contrato de prestação de serviço).

O item 32.4 do Termo de Referência prevê, na Tabela 2, em seu item 10, que deixar de pagar salário no prazo configura infração de grau 3, o que acarreta multa, conforme tabela 1, de 0,8% dia sobre o valor mensal do contrato.

Por seu turno, o item 36.5.4 do Termo de Referência, no tópico “XXXVI — DO PAGAMENTO”, determina que (Doc. 3 — Termo de referência):

36.5.4 “é obrigação da contratada de, no momento da assinatura do contrato, autorizar a Administração contratante a fazer o desconto na fatura e o pagamento direto dos salários e demais verbas trabalhistas aos trabalhadores, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis”.

Já nos contratos, em sua “CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA — PAGAMENTO”, foi consignado que “O prazo para pagamento à CONTRATADA e demais condições a ele referentes encontram-se definidos no Termo de Referência, anexo I do Edital”, de tal modo que a obrigação de pagamento direto previsto no Termo de Referência foi expressamente incorporada ao contrato.

Percebe-se que, por meio do Termo de Referência, o Estado do Amapá se comprometeu a realizar o pagamento direto dos haveres trabalhistas, na hipótese

de falta de pagamento dos salários por parte das empresas prestadoras de serviço de vigilância; contudo, mesmo estando as empresas incorrendo em débito salarial e em mora contumaz, o réu não efetua o pagamento direto, deixando os trabalhadores sem receber a verba alimentar de que tanto necessitam.

Não foi à toa, por exemplo, que foram realizadas diversas reuniões entre Estado, empresas, sindicato e Ministério Público do trabalho, a fim de obter uma solução para a falta de pagamento de salários.

Na reunião ocorrida na Mediação n. 183/2015, após o Ministério Público do Trabalho ter destacado que já havia previsão contratual para o pagamento direto, foi acordado entre o Estado do Amapá, as empresas e o sindicato o seguinte (Doc. 4 — Ata de reunião do dia 4.9.2015):

“1) Que em relação ao pagamento direto pelo Estado do Amapá, ficou conveniado que o Jurídico das Empresas, bem como o Jurídico do Sindicato se reunirão com o corpo técnico da SEED e Procurador do Estado, na quinta-feira (10.9.2015), na SEED, às 14h30min, para disciplinar a operacionalização da cláusula 36.5.4 do Termo de Referência”.

Embora não seja necessária regulamentação específica, diante do agendamento dessa reunião, realizada ainda em 10.9.2015, foram notificados o Estado do Amapá, por meio da Procuradoria Geral do Estado e da Secretaria de Educação, e o sindicato dos trabalhadores (Sindiviap), para apresentar a ata dessa reunião e demais atas, pareceres e documentos que tenham sido elaborados a respeito (Doc. 5 — Notificações).

Ocorre que, passados mais de 20 dias do recebimento das notificações, nenhum documento foi fornecido pelo Estado, ao passo que o sindicato trouxe diversas atas de reuniões, nenhuma delas contendo decisão a respeito. E como os trabalhadores continuam sem receber salários no prazo legal, infere-se que o Estado do Amapá continua descumprindo a cláusula contratual e prejudicando, por conseguinte, os empregados das empresas prestadoras de serviço, os quais possuem a garantia do pagamento direto pela tomadora, no caso de inadimplemento da prestadora, mas não usufruem de tal benefício, precisando ingressar com reclamação trabalhista ou, em razão do temor do desemprego, acabam tendo que se resignar em permanecer laborando e aguardar, numa situação triste, o pagamento de algum mês de salário.

E no caso das empresas de vigilância que prestam serviço para a SEED, a anuência do Estado com a situação de calote generalizado foi tão evidente que os contratos de todas as empresas foram prorrogados por mais um ano, a despeito do nítido descumprimento de suas obrigações como empregadoras, sem que fosse assegurado aos trabalhadores o direito ao salário.

Assim, diante do nefasto quadro em que se encontram os trabalhadores das empresas prestadoras de serviço e do problema crônico de falta de pagamento de verbas básicas, não restou alternativa ao Ministério Público do Trabalho a não

ser ajuizar a presente ação civil pública, a fim de que seja imposta ao Estado do Amapá a obrigação de realizar o pagamento direto dos salários dos trabalhadores das empresas prestadoras de serviço de vigilância e das demais empresas de prestação de serviço cujos contratos contenham cláusula semelhante, assim como a obrigação de inserir referida cláusula em todos os contratos que venham a ser firmados e nos termos aditivos aos contratos vigentes.

Somente assim, os trabalhadores poderão receber, e com menos delongas, o salário a que fazem jus, amenizando esse grave problema social pelo que passam os amapaenses.

II — DO DIREITO

II.1 — Da legitimidade passiva

O 1º réu é a pessoa jurídica contratante que se obrigou, mediante contrato com empresa prestadora de serviço, a efetuar o pagamento direto dos salários, daí sua legitimidade para figurar no polo passivo.

Sabe-se que a pessoa jurídica de direito público responde pelos atos causados por seus agentes. Contudo, o que se pretende não é responsabilizar os gestores por dano moral coletivo nem por alguma verba trabalhista, mas sim pelo pagamento de eventuais multas cominatórias, no caso de descumprimento de obrigação cuja observância depende diretamente deles.

As “astreintes” constituem uma forma de compelir o réu a cumprir a obrigação de fazer fixada. Trata-se de um meio de coerção indireta, que atua sobre a vontade do indivíduo. Ocorre que, no caso de uma pessoa jurídica de direito público, tal efeito coercitivo é mitigado demasiadamente, porquanto será a pessoa jurídica de direito público que irá sofrer as consequências de tal ato e somente mediante precatório.

Assim, para garantir realmente a efetividade da jurisdição e evitar abalo indevido ao erário público, faz-se necessário que seja imposta à autoridade responsável pelo ato a responsabilidade solidária pelo pagamento de “astreintes”, a fim de que, sob o risco de ver seu patrimônio reduzido, cumpra a obrigação determinada pelo Poder Judiciário.

Além de garantir que a multa cominatória atinja sua finalidade e constitua elemento psíquico apto a constranger o réu a cumprir a decisão judicial, a responsabilidade do agente público, que é quem pratica o ato, evitará despesas desnecessárias ao ente público. Basta ressaltar, por exemplo, que, no Processo n. 0001524-21.2015.5.08.0208, o Estado já está sendo condenado em mais de 25 milhões, por descumprir acordo firmado em TAC. E mesmo agora havendo determinação judicial com obrigação de fazer, o Estado permanece inerte, até porque o passar dos dias não induz à necessária pressão psicológica que convença o réu

a cumprir a decisão, já que é apenas a pessoa jurídica de direito público que irá suportar esse fardo, se é que tal montante chegará mesmo um dia a ser executado.

Assim, o 2º réu, Governador do Estado, possui legitimidade passiva, uma vez que é a autoridade máxima estadual e que pode determinar a prática do ato, inclusive substituindo Secretários e demais gestores que não estejam seguindo suas ordens.

A 3ª ré, Secretária de Educação, igualmente possui legitimidade para figurar no polo passivo desta ação civil pública, uma vez que os contratos de prestação de serviço de vigilância para a Secretaria de Educação (SEED) possuem a previsão de pagamento direto, o que tem de ser executado pela própria SEED, de titularidade da 3ª ré.

Vale salientar que a responsabilidade pessoal do gestor por “astreintes” já foi reconhecida pela Justiça do Trabalho, a exemplo do Processo 0206300-87.2009.5.07.0024, no qual o Município de Sobral (Ceará) e o Prefeito de Sobral foram réus, vindo o então Prefeito a ser condenado a pagar solidariamente as “astreintes” fixadas contra o Município.

Conforme dispôs a sentença, já transitada em julgado (Doc. 6 — Sentença responsabilizando Prefeito por “astreintes”):

Além disso, no que tange à fixação de astreintes para o caso de descumprimento da obrigação de fazer, deve responder por tais astreintes também a pessoa física incumbida do cumprimento da obrigação, em face da própria natureza do instituto.

De fato, as astreintes, como medida coercitiva e instrumento de pressão psicológica, devem ser exercidas contra uma vontade, enquanto fenômeno, psíquico. Daí que, imposta contra pessoas jurídicas, tais astreintes tendem a ser eficazes somente nas hipóteses em que a estrutura peculiar da pessoa jurídica permita que a medida também atinja a vontade humana.

Em se tratando de pessoa jurídica de direito público, a medida coercitiva consistente na multa diária imposta diretamente ao ente público mostra-se ineficaz e, por isso, inservível. Isto porque a medida em alusão destina-se a exercer uma pressão psicológica sobre a vontade de um indivíduo real, sobre o seu psiquismo, e não aquela vontade que bem exemplifica o conceito de ficção legal, atribuídas às pessoas jurídicas.

Deveras, cuidando-se de pessoa jurídica de direito público, é facilmente constatável ser bastante difícil uma medida coercitiva como a multa diária exercer uma efetiva pressão psicológica sobre a vontade do exato agente (administrativo ou político) responsável pelo cumprimento da decisão judicial. Daí a inoperância dessa medida quando usada

contra tais pessoas jurídicas, sobretudo de direito público. Isto porque, incidindo sobre a própria pessoa jurídica, é o seu patrimônio que será imediatamente atingido pela medida, cabendo ao Poder Público propor ação regressiva contra o agente que deu causa à incidência da multa para obter dele o ressarcimento. Sabendo-se que a propositura dessa ação é, na prática, extremamente remota, até porque em muitas circunstâncias, também a decisão em propô-la depende do agente desobediente, podendo ser facilmente retardada por manobras políticas, mesmo com a saída de tal agente, tornando-se tão remota a possibilidade dessa ação regressiva, que a ameaça da multa é reduzida drasticamente.

Em assim sendo, sobretudo visando contornar tal situação, é que a multa em alusão deve ser aplicada também ao próprio agente (administrativo ou político) responsável pelo cumprimento da obrigação a ser satisfeita. No caso sob exame, o agente responsável pelo cumprimento da obrigação é o próprio Prefeito do município demandado.

Diante disso, resta indiscutível que o Prefeito deve responder solidariamente pelas astreintes estipuladas para o caso de descumprimento das obrigações de fazer, objeto da condenação.

[Processo n. 206300-87.2009.5.07-0024. Vara do Trabalho de Sobral. Sentença em 24.4.2012].

Os 3 réus, portanto, possuem legitimidade para compor o polo passivo da presente demanda, sendo-lhes assegurado o contraditório e ampla defesa.

II.2 — Da competência da justiça do trabalho

A partir da Emenda Constitucional n. 45/2004, a competência da Justiça do Trabalho foi ampliada, de modo a não mais se restringir a litígios entre empregado e empregador, passando a abranger todas as demandas decorrentes da relação de trabalho, conforme art. 114, I e IX, da CF/88.

Como a presente ação civil pública tem por objetivo a garantia de direito trabalhista fundamental, que é o direito ao salário, não há como afastar a competência da Justiça do Trabalho para apreciar tal feito.

A obrigação, por parte da tomadora, de pagamento direto dos salários dos trabalhadores de empresas prestadoras de serviço somente pode ser apreciada por esta Justiça Especializada.

Afinal, não se está discutindo direito ligado a vínculo estatutário ou jurídico-administrativo nem se trata de cobrança de fatura ou de discussão acerca de

medidas a tomar no caso de irregularidade fiscal de empresa, mas sim de pagamento de salário de empregados. Trata-se de demanda voltada a garantia dos direitos sociais indisponíveis, para a defesa dos quais possui legitimidade o Ministério Público do Trabalho, que deverá atuar junto à Justiça do Trabalho, conforme art. 83, III, da Lei Complementar n. 75/93.

Ademais, é preciso manter a unidade de convicção do Poder Judiciário, de modo que não é razoável aceitar que um empregado possa ajuizar reclamação trabalhista e demonstrar que prestou o serviço para o Estado do Amapá, mas que este não efetuou o pagamento direto, como previsto no contrato de prestação de serviço, provocando o bloqueio de faturas, e imaginar que a presente ACP pudesse ser apreciada pela Justiça Comum.

Assim, por envolver um direito oriundo de uma relação de trabalho, em questão que abrange uma coletividade de trabalhadores lesados, inclusive futuros, daí também seu caráter difuso, resta clara a competência da Justiça do Trabalho para apreciar a presente ação civil, proposta pelo MPT.

II.3 — Do pagamento direto do salário pelo estado do Amapá

Meio de sustento e elemento de dignidade do trabalhador, o salário constitui uma obrigação do empregador, ao passo que as tomadoras de serviço, em regra, possuem responsabilidade subsidiária. Sendo o Estado o tomador, a responsabilidade subsidiária é aferida mediante a falha na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas como empregadora.

Ocorre que o Estado do Amapá assumiu a obrigação de efetuar o pagamento direto das verbas trabalhistas dos empregados, quando a empresa prestadora não o fizer, no prazo legal, de modo que a Justiça do Trabalho deve assegurar seu cumprimento, por se tratar de garantia de efetivação de direito trabalhista.

Conforme transcrito acima, a “CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA. PAGAMENTO” dos Contratos de Prestação de Serviços de Vigilância para a SEED c/c o item 36.5.4, no tópico “XXXVI – DO PAGAMENTO”, do Termo de Referência respectivo, impõem ao Estado o dever de realizar o pagamento das verbas trabalhistas não pagas aos trabalhadores das empresas que lhe prestam serviço.

Ademais, ainda que não houvesse tal previsão no contrato, a situação crônica de falta de pagamento de salário dos trabalhadores das empresas prestadoras de serviço justifica, excepcionalmente, que o Poder Judiciário venha a determinar o pagamento direto, para extirpar, de vez, esse problema recorrente, que prejudica a coletividade de trabalhadores, a comunidade amapaense como um todo e, em última instância, o próprio Estado do Amapá, o qual sempre acaba tendo que arcar com tal prejuízo, inclusive com o bloqueio de faturas.

Afinal, sempre que os trabalhadores ingressam judicialmente, e a empresa não efetua o pagamento, ocorre bloqueio das faturas ainda não pagas. Ora, o

pagamento direto evitará o ajuizamento de reclamações trabalhistas, e o Estado teria um incentivo a mais para realizar a efetiva fiscalização dos contratos e aplicar as penalidades administrativas cabíveis.

Outro problema que seria resolvido por esta situação seria evitar o favorecimento indevido a determinadas empresas e impedir que o maior ou menor acesso a — ou amizade com —, Governador, Secretários de Estado e demais gestores tenha qualquer influência na garantia do pagamento dos salários dos trabalhadores.

Ao serem indagadas informalmente, em audiências administrativas e até judiciais, o motivo pelo qual não realizam a cobrança judicial das faturas não pagas pelo Estado, as empresas, não raras vezes, alegam que, se ajuizarem ação de cobrança, serão preteridas pelas demais empresas que não a ajuizaram. Ora, com o pagamento direto e a retenção do valor restante, essa questão perde importância, porquanto os trabalhadores já receberão seus salários de todo modo.

E mesmo na eventual e remota hipótese de o Estado não ter receita para pagar o valor total de uma fatura, a possibilidade de pagar apenas o valor referente aos salários dos trabalhadores permitirá que os empregados não sejam prejudicados pela ausência de capital de giro das empresas prestadoras, tampouco pela falta de receita do Estado, que não terá que pagar o valor total de uma fatura para garantir os salários ainda não pagos, mas apenas o equivalente aos salários, retendo o valor restante.

Por outro lado, a empresa não terá prejuízo algum com o pagamento direto pelo Estado, tendo em vista que já teria que utilizar o dinheiro para pagar o salário de seus empregados. Seu prejuízo, se houver, será por não ter observado o prazo para pagamento dos salários, podendo vir a sofrer penalidades por isso.

II.4 — Vantagem que aderiu ao contrato de trabalho dos vigilantes

As vantagens e garantias concedidas espontaneamente ao empregado aderem ao contrato de trabalho, por se tratar de situação mais benéfica. Trata-se de uma decorrência do princípio da proteção, no subprincípio da prevalência da condição mais benéfica.

Do mesmo modo, as vantagens e benefícios previstos expressamente no contrato ou em regulamento da empresa, com ainda mais razão, fazem parte do contrato de trabalho e devem ser observados. Nesse caso, não há necessidade da habitualidade, porquanto se trata de expressa cláusula contratual.

E isso ocorre não apenas diretamente pela empregadora, mas também pelas tomadoras dos serviços das empresas prestadoras. Assim, é comum, por exemplo, que, em contrato de prestação de serviço, haja previsão de que a tomadora fornecerá refeição para os empregados da prestadora de serviço ou que efetuará diretamente o recolhimento do FGTS (há guia própria para isso).

Nessas hipóteses, deve ser reconhecida a responsabilidade da tomadora, por não observar uma obrigação que assumiu espontaneamente e que aumentaria a garantia de efetivação de direito trabalhista. Isso não significa isentar a empregadora de sua obrigação, mas reconhecer que a tomadora também se obrigou a assegurar um direito ao trabalhador e que, por isso, pode ser diretamente responsabilizada pelo seu descumprimento, e não apenas subsidiariamente. Entende-se, ainda, que não seria possível sequer a revogação do benefício concedido aos trabalhadores atuais, conforme Súmula n. 51, I, do TST.

Nesse sentido, se o Estado do Amapá se obrigou a efetuar o pagamento direto de verbas trabalhistas, no caso de inadimplemento da prestadora, mediante o desconto nas faturas, tal garantia passou a fazer parte do contrato de trabalho dos trabalhadores terceirizados que prestam serviço ao 1º réu, em razão de ser uma condição mais favorável que a lei e que foi expressamente estipulada em contrato de prestação de serviço. Deve, então, tal obrigação ser observada, sob pena de o Estado ser compelido judicialmente a cumpri-la, como ora se requer.

Foi, portanto, incorporado ao patrimônio jurídico do empregado, enquanto prestar serviço ao Estado do Amapá, o direito de, quando não pago o salário pela empregadora, poder receber sua verba alimentar diretamente do Estado do Amapá, que se beneficiou de sua força de trabalho e que se comprometeu a não o deixar desamparado, mormente em razão das faturas que repassaria à empresa.

Vale salientar que a realização de pagamento direto, pelo réu, de salários inadimplidos pela tomadora não acarretará qualquer aumento de despesa ao Estado do Amapá, uma vez que haverá apenas o desconto de parte do valor da fatura, equivalente aos salários, sendo que o restante deverá ser retido pelo ente público até que, eventualmente, a empresa regularize sua situação.

Tal possibilidade foi permitida e aceita pela empresa por meio do contrato, de modo que não se pode aceitar qualquer alegação de abusividade da retenção de fatura, até porque a empresa já teria que usar o dinheiro para pagar seus empregados, e especialmente diante da violação de direito fundamental, conforme disposto a seguir.

II.5 — Da prevalência do direito fundamental ao salário e à vida digna

O reiterado desrespeito à cláusula que prevê o pagamento direto do salário aos trabalhadores vem provocando situações absurdas em que trabalhadores passam meses sem receber salários, vivendo com constante acréscimo de dívidas, sem perspectivas de quando efetivamente vão receber.

Essa triste realidade avilta a dignidade da pessoa humana, a qual constitui fundamento da República Federativa do Brasil, conforme art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), transcrita a seguir:

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

III — a dignidade da pessoa humana.

Assim, é inconcebível que o Estado do Amapá se abstenha de praticar um ato, ao qual se obrigou por contrato, que garantirá a dignidade de centenas de trabalhadores que vendem sua força de trabalho, utilizada pelo Estado, mas que chegam a passar meses sem receber qualquer salário.

Mesmo que não houvesse previsão expressa no contrato, o réu não poderia se abster de tomar alguma atitude, tendo em vista que deve prevalecer o direito fundamental à existência digna.

Até mesmo em situações que demandam a utilização adicional de recursos públicos, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a possibilidade de o Poder Judiciário impor ao Poder Executivo a realização de prestações positivas e a adoção de políticas públicas, diante da prevalência do interesse público ou de algum direito humano fundamental que esteja sendo objeto de violação. A título de ilustração, seguem ementas de julgados recentes do STF:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DIREITO À EDUCAÇÃO. REFORMA DE ESCOLA ESTADUAL EM CONDIÇÕES PRECÁRIAS. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 9.9.2014.

1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de Poderes. Entender de modo diverso demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário.

2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada.

3. Agravo regimental conhecido e não provido.

(RE 911798 AgR, Relator(a): Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 1º.12.2015, Acórdão Eletrônico DJe-254 Divulg. 16.12.2015 Public. 17.12.2015)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI N. 12.322/2010) — MANUTENÇÃO DE REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE — DEVER ESTATAL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL — CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO — DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) — COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) — A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE PROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) — O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO — A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO — A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) — CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) — A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” — A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO — CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) — DOCTRINA — PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 — RTJ 175/1212-1213 — RTJ 199/1219-1220) — EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME,

DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL — RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

(ARE 745745 AgR, Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 2.12.2014, Processo Eletrônico DJe-250 Divulg. 18.12.2014. Public. 19.12.2014)

Como se percebe, o Estado não pode se furtar ao seu dever de assegurar a observância do mínimo existencial e de realizar deveres de prestação, sob o argumento de reserva do possível ou de restrições orçamentárias.

Assim, com mais forte razão, a adoção de ato que não implica despesa adicional, mas a mera dedução de valor de fatura, com retenção do excedente, pode e deve ser determinado pela Justiça do trabalho, a fim de assegurar o recebimento de verba de natureza alimentar ao trabalhador.

Mesmo que algum contrato de prestação de serviço não contenha semelhante cláusula, deve ser conferida primazia ao princípio da dignidade da pessoa humana, de tal modo que seja imposta ao Estado do Amapá a obrigação de incluir cláusula que garanta o pagamento direto a todos os trabalhadores, no caso de não pagamento do salário pela prestadora.

Afinal, passar meses sem receber salários, mesmo tendo trabalhado, sem haver perspectiva de pagamento, constitui afronta à garantia do mínimo existencial. Se o salário, em tese, serve para atender às necessidades mais imediatas do trabalhador e de sua família, a sonegação de salários, por meses, atenta não apenas contra o direito fundamental ao salário, mas, também, atinge o mínimo existencial do trabalhador e o direito a uma vida digna.

Não se pode mais aceitar que o Estado se abstenha de agir diante dessa situação que, além de afetar diretamente a vida de centenas de famílias, atinge a comunidade como um todo, o comércio da esquina, a economia da cidade e o Poder Judiciário, que é abarrotado de processos a respeito.

Como o pagamento dos salários deve ser pago até o quinto dia útil do mês subsequente e como o contrato de prestação de serviço prevê que a prestadora deve enviar documentos até o dia 10 do mês seguinte, defende-se que o Estado deve efetuar o pagamento direto em até 30 dias do prazo do vencimento do salário, o que constitui um prazo razoável para verificar a documentação da empresa e providenciar o pagamento direto.

Ressalta-se que o Estado terá apenas que realizar o pagamento, conforme folha de pagamento que já terá sido fornecida pela empresa. A verificação de que o serviço foi prestado já é feita normalmente, independentemente de ter que pagar o salário ou não.

Tal medida é proporcional, porquanto adequada para assegurar o recebimento dos salários pelos obreiros, já que consiste em meio apto a transferência dos valores não pagos. É necessária, diante do reiterado, contumaz e previsível inadimplemento

pelas prestadoras de serviço que atuam no Estado. É razoável, na medida em que a limitação imposta ao Estado não gerará custos adicionais, porquanto haverá desconto no valor da fatura equivalente ao salário e retenção do valor restante. Ademais, constitui em meio já previsto no contrato de prestação de serviço, garantia essa que se estende aos contratos de trabalho, que passaram a prever um meio célere de receber salário não pago pela prestadora.

Trata-se, enfim, de uma limitação que o próprio Estado impôs a si para salvaguarda do direito dos terceirizados, mas que não vem sendo observada. E ainda que não houvesse, a gravidade do problema e sua reiteração exigem que seja imposta essa obrigação ao Estado do Amapá, para, assim, assegurar a existência digna dos trabalhadores que lhe prestam serviço.

E mesmo que se se entendesse que o contrato de prestação de serviço firmado pela Administração Pública possui caráter privado, a eficácia horizontal dos direitos fundamentais não permitiria a permanência da situação de mora contumaz de salários que ora se combate.

De forma semelhante à presente ACP, a Petrobras foi condenada, em sentença recentíssima, a adotar medidas que assegurasse o pagamento das verbas trabalhistas aos empregados das empresas prestadoras de serviço, a exemplo da obrigação de incluir cláusula de seguro garantia e de aplicar as multas contratuais para pagamento de verbas trabalhistas não quitadas, além da condenação em dano moral coletivo, no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Vejamos trechos da referida sentença (Doc. 7 — Sentença contra Petrobras):

A pretensão do autor é legítima e salutar para as relações jurídicas envolvidas na terceirização de serviços porquanto acarreta maior segurança jurídica aos trabalhadores terceirizados, diante da omissão da prestadora de serviços.

Necessário esclarecer que muito mais do que simples contratos de prestação de serviços entabulados com a requerida e suas empresas prestadoras, por meio desses instrumentos exsurtem as terceirizações trabalhistas, ou seja, as intermediações de mão de obra por meio de interposta empresa, tendo a requerida como tomadora final.

Na terceirização se dissocia a relação econômica de trabalho da relação trabalhista que lhe seria correspondente, provocando uma relação trilateral entre o obreiro, a empresa terceirizante e a tomadora de serviços.

Nesse sentido, não podemos desprezar as consequências sociais decorrentes das contratações da requerida — dos contratos de prestação de serviços entabulados — na medida em que os efeitos

dessa entabulação repercutem diretamente na vida de centenas de trabalhadores, ante o fenômeno da terceirização de serviços.

Não se pode ignorar essa realidade e aspecto.

Disso decorre justamente o efeito social dos contratos entabulados pela Petrobras com as prestadoras de serviços.

O descumprimento de verbas trabalhistas não pode ser fato gerador de créditos para a tomadora de serviços (multas), paralela e concomitantemente, ao desamparo e à ruína do trabalhador.

Subverte a ordem natural das prestações sinalagmáticas aceitar que no bojo de um contrato triangular de terceirização a prestadora de serviços não pague ao trabalhador — que é a parte hipossuficiente — mas pague a tomadora por conta de um mesmo fato, ou seja, o descumprimento de direitos do terceirizado e esta empresa se mantenha inerte, sem efetivar os direitos dos terceirizados.

Pensar desse modo significa, no mínimo, o benefício da própria torpeza à Petrobras, porquanto além de não IMPOR de forma efetiva o cumprimento efetivo de regras trabalhistas ao terceirizado, ela se beneficia e auferir renda com a respectiva omissão, sem solucionar o débito em aberto, forçando centenas de trabalhadores a demandar perante o Poder Judiciário, sem qualquer garantia de que seu crédito será honrado, quiçá dali a alguns anos.

Percebe-se que a atitude da requerida vem representando violação de massa aos direitos de centenas de trabalhadores.

O Estado contemporâneo, para além de absorver definitivamente a legalidade, o que o fez Estado de Direito, está caminhando ao título Estado Democrático de Direito, entendida a democracia como regime de garantia dos direitos fundamentais. Nessa caminhada vem-se valorizando a dimensão ética do direito para se exigir que a conduta humana e contratual, além de legal, seja também legítima, ou seja, adequada à realização de um Estado de Justiça.

Miguel Reale, na sua Teoria Tridimensionalista do Direito consagra a ética como instrumento condicionante da aplicação da lei por meio da função social da propriedade e função social do contrato.

Foi também nesse cenário que se consolidaram as teorias da função social do contrato, função social da propriedade, boa-fé objetiva e do abuso do direito.

(...)

Por oportuno, é de conhecimento público e notório que a requerida Petrobras respondeu a 5.784 processos perante este Poder Judiciário de Mossoró nos últimos três anos, alcançando condenação em primeira instância no valor aproximado de R\$ 614.229.532,78 (pesquisa sistema PJE e SAP- Certidão ID 081e936).

Contrastando esse número ao entendimento de que somente em situações de culpa comprovada é que há efetiva condenação da empresa tomadora (Súmula n. 331), emerge como não apenas qualificada, mas reiterada e degradante, a atitude contratual adotada pela Petrobras ao omitir-se de fiscalização do contrato particular em tempo e modo devidos.

São necessárias centenas de decisões judiciais para que a Petrobras cumpra com a função social de sua propriedade e dos inúmeros contratos de terceirização de serviços.

Se considerarmos que nem todo trabalhador terceirizado procura a Justiça do Trabalho para se ver ressarcido dos direitos trabalhistas que lhe foram sonegados, vislumbra-se verdadeira economia do passivo trabalhista com tais condenações, para não se afirmar verdadeiro lucro na apropriação das multas contratuais impostas às empresas prestadoras de serviços.

Ora, levando-se em conta a dimensão de violações de massa; da magnitude e amplitude das repercussões sociais decorrentes das terceirizações e do ajuizamento de tantas demandas judiciais perante o Poder Judiciário, necessário se faz aplicar aos contratos entabulados pela Petrobras a socialidade, na medida em que esse instituto é presente na proteção não do indivíduo/pessoa jurídica singularmente considerados, mas de toda a sociedade coletivamente considerada.

(...)

Ora, a defesa dos direitos fundamentais integra o núcleo essencial das funções do Poder Judiciário e assegurar a satisfação de créditos trabalhistas e impedir a aplicação a preceitos que não respeitem os direitos fundamentais é meio de promover a dignidade humana, princípio situado no ápice da pirâmide das leis e cujo papel normativo é elemento de legitimação da autoridade e do Estado no penoso caminho de resgate dos direitos sociais.

(Processo: 0000356-58.2014.5.21.0013. 3ª vara do Trabalho de Mossoró. Sentença prolatada em 3.9.2015).

Como se percebe, a prevalência dos direitos fundamentais, a função social dos contratos, a avalanche de processos que assoberba o Poder Judiciário, entre outros, também fundamentaram a imposição de obrigações à Petrobras, para garantia de verbas trabalhistas aos trabalhadores terceirizados.

Afinal, após a empresa atrasar diversos meses, o Estado simplesmente efetua pagamento de fatura, quando deveria, de imediato, ter feito o pagamento direto aos trabalhadores, retendo o restante da fatura e aplicando as penalidades cabíveis.

Vale salientar que não se trata de débito de INSS ou outra irregularidade fiscal cuja retenção de fatura possa ser questionada. A presente ação civil pública se refere à falta de pagamento de salário do trabalhador, cuja ocorrência deve gerar a retenção de faturas, conforme prévia previsão contratual. Afinal, o crédito da empresa não pode se sobrepor ao crédito trabalhista privilegiado, sendo que parte do valor teria que ser, de todo modo, destinado ao empregado.

O trabalhador não pode, então, ser prejudicado pelos débitos da empresa. Se o serviço foi prestado, e se o empregado laborou, o Estado deve assegurar o pagamento dos salários, descontando parte da fatura, somente vindo a disponibilizar à empresa o valor restante quando a empresa voltar a pagar o salário em dia, sem prejuízo da aplicação de penalidades administrativas à prestadora de serviço.

Em todo caso, na eventualidade de não ser deferido tal pleito, o que se admite apenas a título de argumentação, postula que, pelo menos, seja determinado ao Estado do Amapá o depósito judicial dos valores das faturas, mediante consignação em pagamento, a fim de garantir o pagamento dos salários não pagos. Eventual valor remanescente deve, ao final, ser devolvido à empresa.

II.6 — Da inclusão de cláusula prevendo o pagamento direto nos futuros contratos e termos aditivos

A fim de assegurar que a garantia de pagamento direto do salário não seja posteriormente extirpada pela Administração, faz-se necessário que o 1º réu seja compelido a manter referida cláusula em todos os contratos que venham a ser firmados.

Do mesmo modo, eventuais contratos que ainda não tenham tal previsão devem passar a prever a garantia do pagamento direto nos seus termos aditivos, a fim de impedir que haja qualquer retrocesso social nessa questão.

III — DANO MORAL COLETIVO

Nas palavras do Professor Xisto Tiago de Medeiros Neto, “o dano moral coletivo corresponde à lesão injusta e intolerável a interesses ou direitos titularizados pela coletividade, considerada em seu todo ou em qualquer de suas expressões

(grupos, classes ou categorias de pessoas), os quais se distinguem pela natureza extrapatrimonial e por refletir valores e bens tutelados pelo sistema jurídico”⁽⁸⁾.

Os incisos V e X do art. 5º da Constituição Federal reconhecem a viabilidade de indenização por dano moral. Tais dispositivos estão localizados topograficamente no Capítulo I do Título II da Constituição Federal de 1988, que versa sobre os direitos e deveres individuais e coletivos.

A Lei n. 7.347/85, que trata da Ação Civil Pública, instrumento de tutela coletiva por excelência, logo no *caput* de seu art. 1º, deixa claro que a ACP serve para veicular pretensões acerca da responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a qualquer interesse difuso ou coletivo (inc. IV do art. 1º da Lei n. 7.347/85), de onde se extrai o fundamento legal para a indenização por dano moral coletivo, a qual, como visto, também possui base constitucional.

É inegável que a conduta adotada pelo réu, traduzida pelo reiterado descumprimento da obrigação assumida de efetuar o pagamento direto dos salários dos empregados das empresas que lhe prestam serviço, no caso de inadimplência destas, viola o ordenamento jurídico trabalhista e provoca dano social, gerando reprovação não só da coletividade de trabalhadores, mas de toda a sociedade, ferindo o senso ético médio da população.

Conforme já sobejamente demonstrado, embora o Estado tenha se obrigado a garantir o salário dos trabalhadores, a obrigação assumida nunca foi cumprida, a despeito dos constantes atrasos salariais por parte das empresas prestadoras de serviço.

A situação trágica vivida por esses trabalhadores ao longo de meses, e a mera negativa da Administração Pública de fazer cumprir algo que se obrigou, ou mesmo de encontrar outra saída para um problema recorrente e crônico no Estado, é inadmissível.

O Estado do Amapá usufrui da força de trabalho dos trabalhadores terceirizados e já deveria ter cumprido aquilo a que se obrigou em contrato, o que seria suficiente para mitigar a dramaticidade da situação vivida por esses seres humanos.

Além disso, a economia local tem sido prejudicada, com redução do consumo, atingindo os trabalhadores envolvidos e suas famílias e a ordem econômica e social do Estado. Ademais, isso compromete o efetivo acesso à Justiça, na medida em que o Poder Judiciário recebe uma enxurrada de reclamações trabalhistas que seriam evitadas acaso os trabalhadores recebessem o salário.

Sendo assim, deve a Justiça do Trabalho impor ao 1º réu uma condenação em patamar razoável que, a um só tempo, tenha efeitos sancionatório e pedagógico, com aptidão para punir os responsáveis e beneficiários pelas ilicitudes e lesões

(8) MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano moral coletivo*. 3. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: LTr, 2012. p. 170.

praticadas e para desestimulá-los a reiterar a conduta que ora se coíbe, deixando, ainda, claro para terceiros que não se tolerará tal prática por quem quer que seja.

O deferimento de um valor módico não se presta ao fim a que se destina. A proporcionalidade no arbitramento do valor deve levar em conta a proibição de proteção deficiente dos direitos fundamentais, de tal sorte que devem ser adotadas medidas suficientes para assegurar o respeito e a concretização dos interesses coletivos tutelados, evitando que uma proteção deficiente destes (valor módico da indenização) sirva para subestimar a relevância dos direitos fundamentais e dos valores em questão, o que reduziria a força normativa dos direitos fundamentais e transpareceria que a violação desses preceitos que constituem o arcabouço axiológico de nossa Constituição não seria algo tão grave.

Nesse sentido, se os escopos sancionatório e pedagógico do dano moral coletivo não forem observados no arbitramento do valor da indenização, já terá havido proteção deficiente dos direitos e valores tutelados.

Portanto, sopesando a alta lesividade da conduta, a forte repulsa social do ato praticado, que tem atingido inúmeros trabalhadores ao longo desses anos, que ficam privados de verba de caráter alimentar por meses e se veem angustiados com o acúmulo de dívidas e com a falta de perspectiva do pagamento, entende o Ministério Público que é bastante razoável a fixação de dano moral coletivo, a ser suportado pela 1ª demandado (ESTADO DO AMAPÁ), no montante de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), uma vez que este não tem efetuado o pagamento dos salários após constatada a falta de pagamento por parte da empresa prestadora, desrespeitando uma obrigação assumida por contrato e violando uma garantia para o recebimento de verba alimentar indispensável ao sustento e à vida digna do trabalhador e de suas famílias.

Tal quantia deverá ser depositada em juízo e revertido em prol de entidades sociais, de projetos sociais e/ou do aparelhamento de órgãos públicos que atuam no Amapá, a serem indicados pelo MPT.

Caso Vossa Excelência assim não entenda, requer, subsidiariamente, que o montante da condenação seja destinado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

IV — DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

O tempo é tão fundamental que recentemente foi acrescentado mais um Direito Fundamental: o **princípio da duração razoável do processo** (art. 5º, LXXVIII, CF). Sua finalidade é evitar que a decisão demore muito, que se perpetue no tempo, para que o processo seja efetivo.

Nesse mesmo sentido, o art. 12 da Lei n. 7.347/85 preceitua que:

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

Antecipar, provisoriamente, a própria solução definitiva esperada no processo principal é reclamo de justiça, pois, em determinados casos, principalmente quando entram em cena direitos fundamentais, a realização do direito não pode aguardar a demora da sentença final. O perigo da demora na entrega da prestação jurisdicional exsurge também da concreta possibilidade dos atuais e futuros trabalhadores serem submetidos às ilicitudes praticadas pela empresa.

Frise-se que a medida liminar prevista na Ação Civil Pública não tem natureza cautelar. Trata-se de típica hipótese de antecipação da tutela, dispondo o art. 84, §3º, do Código de Defesa do Consumidor o seguinte:

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu.

No caso em tela, estão presentes todos os requisitos do dispositivo referido. A relevância do fundamento do pedido é verificada pelo fato de a demanda ter por objetivo resguardar direito basilar da relação de emprego, consistente no pagamento dos salários dos trabalhadores, verbas alimentares essenciais ao sustento próprio e de suas famílias, cujo inadimplemento por parte das prestadoras não está sendo compensado pelo Estado do Amapá, mesmo tendo este o dever, previsto em seus contratos de prestação de serviço, de efetuar o pagamento direto ao trabalhador lesado.

Por seu turno, o justificado receio de ineficácia do provimento final é constatado face ao descumprimento reiterado da obrigação, uma vez que, há meses, o réu vem deixando os trabalhadores desassistidos, sendo que tal problema ocorre no Estado há anos, envolvendo sucessivas empresas prestadoras e governantes, de modo que não se pode mais tolerar esse quadro, que atormenta a situação de centenas de famílias, prejudica a economia do Estado e abarrotava o Judiciário Trabalhista.

Assim, aguardar pelo trânsito em julgado do processo, mesmo diante das provas robustas carreadas aos autos, da relevância social da questão e da continuidade da lesão ao longo de tantos meses, é permitir que o Estado do Amapá, o Governador do Estado e a Secretária de Educação permaneçam, por ainda mais tempo, descumprindo livremente sua obrigação, ciente de que não sofrerão reprimenda adequada, deixando de pagar verba alimentar e indispensável ao sustento e à dignidade dos trabalhadores.

Tendo em vista que o art. 2º da Lei n. 8.437/92⁽⁹⁾ prevê que, antes de ser concedida liminar em ação civil pública proposta contra ente de direito público, seja

(9) Art. 2º No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.

concedido o prazo de 72 horas para o seu representante judicial se manifestar, o MPT pugna, pois, pela prévia intimação do Estado do Amapá para que, nesse prazo, se manifeste e que, após as 72 horas, seja deferida a antecipação dos efeitos da tutela.

Assim, o Ministério Público do Trabalho requer a concessão de tutela antecipada, a ser proferida liminarmente, após o prazo de 72 horas para justificação prévia do Estado do Amapá, a fim de que seja imposta ao 1º réu (ESTADO DO AMAPÁ) a obrigação de:

a) Fazer o desconto na fatura e realizar o pagamento direto, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, dos salários e demais verbas trabalhistas aos empregados das empresas que prestam serviço de vigilância à Secretaria de Estado de Educação (SEED), sempre que essas empresas não tiverem efetuado o pagamento do salário no prazo legal, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 por trabalhador prejudicado.

Na eventualidade de ser indeferido tal pleito, postula, subsidiariamente, que o Estado do Amapá, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, deposite em juízo, mediante ação de consignação em pagamento, o valor referente à fatura devida à empresa que preste serviço de vigilância à SEED que não tenha comprovado o pagamento do salário dos empregados, assegurada a devolução à empresa de eventual saldo remanescente.

b) Fazer o desconto na fatura e realizar o pagamento direto, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, dos salários e demais verbas trabalhistas aos empregados das outras empresas que prestam serviço ao Estado do Amapá, cujos contratos contenham cláusula com previsão de pagamento direto, sempre que essas empresas não tiverem efetuado o pagamento do salário no prazo legal.

Na eventualidade de ser indeferido tal pleito, postula, subsidiariamente, que o Estado do Amapá, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, deposite em juízo o valor referente à fatura devida às demais empresas que prestam serviço ao Estado do Amapá e cujos contratos tenham cláusula de pagamento direto, desde que não tenham comprovado o pagamento dos salários dos empregados que prestam serviço ao 1º réu, sendo assegurada à empresa a devolução de eventual saldo remanescente.

c) Inserir, em todos os contratos de prestação de serviço que venham a ser firmados e nos termos aditivos dos contratos vigentes que eventualmente ainda não a possuam, cláusula estabelecendo a obrigação do Estado do Amapá de fazer o desconto na fatura e efetuar o pagamento direto aos trabalhadores das empresas prestadoras de serviço, na hipótese de não pagamento dos salários pela empresa prestadora de serviço.

Postula que o 2º réu (ANTONIO WALDEZ GÓES DA SILVA), Governador do Estado do Amapá, e a 3ª ré (CONCEIÇÃO CORRÊA MEDEIROS), Secretária de Estado da Educação do Amapá, sejam condenados solidariamente com o 1º réu a arcar com as “astreintes”, em caso de eventual descumprimento da decisão em relação ao item “a”.

Pugna, ainda, que o réu Antonio Waldez Goes da Silva, Governador do Estado do Amapá, seja condenado solidariamente com o Estado do Amapá a pagar as “astreintes” por eventual descumprimento dos itens “b” e “c”.

V — DOS PEDIDOS DEFINITIVOS

Por tudo exposto, requer o Ministério Público do Trabalho, nesta ação civil pública proposta contra o Estado do Amapá (1º réu), Antonio Waldez Góes da Silva (2º réu) e Conceição Corrêa Medeiros (3º réu) que defira os pedidos formulados a seguir:

1) CONFIRMAR a antecipação dos efeitos da tutela, em face Estado do Amapá (1º réu), deferindo, em caráter definitivo, os pedidos contidos nas letras “a”, “b”, “c”, do tópico anterior (“IV — Da Antecipação dos Efeitos da Tutela”).

2) CONDENAR solidariamente Antonio Waldez Goes da Silva (2º réu), Governador do Estado, e Conceição Corrêa Medeiros, Secretária de Estado de Educação, a pagar as “astreintes” que venham a ser aplicadas em desfavor do 1º réu pelo descumprimento do pedido da letra “a”;

3) CONDENAR solidariamente Antonio Waldez Goes da Silva (2º réu), Governador do Estado, a pagar as “astreintes” que venham a ser aplicadas em desfavor do 1º réu pelo descumprimento do pedido das letras “b” e “c”;

4) CONDENAR o Estado do Amapá (1º réu) a PAGAR, a título de dano moral coletivo, o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Postula que o montante objeto de condenação a título de dano moral coletivo e os valores das multas (“astreintes”) que, por ventura, forem cominadas pelo descumprimento da decisão sejam depositados em juízo e revertidos em prol de entidades sociais, de projetos sociais e/ou de órgãos públicos que atuam no Amapá, a serem indicados pelo MPT.

Caso Vossa Excelência assim não entenda, postula, subsidiariamente, que sejam destinados ao Fundo de Amparo do Trabalhador — FAT.

VI — REQUERIMENTOS

Finalmente, requer a notificação das rés para, querendo, comparecer à audiência e oferecer contestação, sob pena de incidir os efeitos próprios da decretação de revelia e confissão.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito permitidos.

Atribui à causa o valor de R\$ 500.000,00.

Espera o deferimento.

Macapá/AP, 15 de janeiro de 2016.

*Francisco Breno Barreto Cruz
Procurador do Trabalho*

Documentação em Anexo:

Doc. 1 — Recomendação ao Estado do Amapá e Ofícios;

Doc. 2 — Contrato de prestação de serviço;

Doc. 3 — Termo de referência;

Doc. 4 — Ata de reunião do dia 4.9.2015;

Doc. 5 — Notificações;

Doc. 6 — Sentença responsabilizando Prefeito por “astreintes”;

Doc. 7 — Sentença contra Petrobras.

Poder Judiciário

Justiça do Trabalho

Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região

2ª Vara do Trabalho de Macapá

ACP 0000049-14.2016.5.08.0202

Autor: Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região

Réu: Governo do Estado do Amapá, Antonio Waldez Góes da Silva, Conceição Correa Medeiros

1. RELATÓRIO

Ministério Público do Trabalho ajuizou a presente ação em face do Estado do Amapá, Antônio Waldez Góes da Silva e Conceição Corrêa Medeiros, postulando os pedidos elencados na inicial.

Este juízo, com o intuito de obter a conciliação entre as partes, designou várias audiências de tentativa de conciliação, sem prejuízo da audiência de instrução e julgamento já designada. Entretanto, os requeridos, que antes estavam inclinados a transacionar, não aceitaram o acordo.

Na audiência de instrução e julgamento, cuja sessão também tem por finalidade apresentar defesa, o segundo e a terceira requerida, já com a autorização deste juízo de que estavam dispensados em comparecer pessoalmente em juízo, em face das várias atividades que possuem, não se fizeram representar por seu advogado constituído, conforme determinado na audiência anterior, que não atendeu ao pregão no horário designado para o início da sessão, razão pela qual este juízo declarou a revelia de tais requeridos e, conseqüentemente, aplicou a pena de confissão quanto à matéria de fato.

O primeiro requerido apresentou defesa eletronicamente, bem como juntou documentos sobre os quais o requerente apresentou manifestação por escrito.

Este juízo, em face da ausência das pessoas físicas, partes do processo, e não havendo necessidade da oitiva do Procurador do Estado, dispensou o depoimento deste, com a concordância do autor.

Em face do pedido de prazo do requerente para apresentar manifestação aos documentos juntados com a defesa do primeiro requerido, foi designada outra sessão, na qual os requeridos não se fizeram presente nem por seus procuradores.

Razões finais remissas pelo requerido e prejudicadas pelos requeridos. Prejudicada a segunda proposta de conciliação.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO MÉRITO

2.1. Da revelia do 2º e 3º requeridos

Em audiência realizada no dia 29.3.2016 na sede da MM. 2ª Vara do Trabalho de Macapá, marcada para 14:00 e iniciada às 14:12, não estava presente o patrono do 2º e 3º requeridos, embora ciente da data e horário da referida audiência por ocasião de sua presença na audiência anterior (ata de ID cfdb214).

Destaca-se, por oportuno, que na presente ação civil pública, em face do interesse público envolvido e norteado pelo princípio da conciliação, tão caro ao processo do trabalho, este juízo despachou (ID 3da6c13), determinando o comparecimento das partes, inclusive o comparecimento pessoal dos 2º e 3º requeridos, para audiência de justificação prévia, dispensando-os da apresentação da defesa, naquele momento, por se tratar de demanda de flagrante complexidade e impacto social, de forma que a aproximação das partes, pudesse gerar solução consensual.

Foram diversas as audiências que se seguiram para as tratativas de acordo entre as partes, com a específica finalidade de justificação dos requeridos e tentativa de solução consensual, ainda sem o caráter inaugural de audiência trabalhista.

Na terceira audiência, realizada em 17.2.2016, por verificar que pouco se havia avançado na elaboração da minuta de acordo, as partes se comprometeram em reunir na Procuradoria do Trabalho para redação da minuta de acordo, sendo que este Juízo determinou a transferência da audiência, desta vez, com caráter de audiência inaugural, autorizando que o 2º e 3º requeridos, pessoas físicas que integram o polo passivo, pudessem enviar representantes, dispensando-se o comparecimento pessoal dos mesmos, exatamente por compreender que seus compromissos de governo os impedisse de comparecer e o feito fosse prejudicado em sua celeridade.

Destaco, na íntegra, o que consta na ata de audiência de ID 099ac92:

“[...] transfere-se a presente sessão para o dia 29.3.2016 às 14.00, com caráter de inaugural, sendo que em caso de não haver conciliação, as pessoas físicas do polo passivo da presente reclamação, podem enviar representantes, não havendo necessidade de seu comparecimento pessoal. Nada mais. Cientes as partes.”

Aberta a audiência inaugural, não estavam presentes nem os requeridos, pessoalmente, e nem seu representante judicial, de forma que foi aplicado o comando contido no art. 844 da CLT, que diz:

“Art. 844. O não comparecimento do reclamante à audiência importa o arquivamento da reclamação, e o não comparecimento do reclamado importa revelia, além de confissão quanto à matéria de fato.

Parágrafo único. Ocorrendo, entretanto, motivo relevante, poderá o presidente suspender o julgamento, designando nova audiência.”

Inexiste, neste aspecto, previsão legal que assegure qualquer tolerância a atraso ou ausência injustificada das partes ou seus prepostos à audiência previamente marcada.

Este Juízo já flexibilizou a exigência para comparecimento pessoal dos demandados, aceitando, em nome do princípio da celeridade e simplicidade, que se

fizessem representar em juízo por procurador, porém o comparecimento em atraso do respectivo representante, sem justificativa plausível, não há como ser tolerado.

O dispositivo legal é claro ao falar em motivo relevante para a não aplicação da pena de revelia e confissão ficta, porém assim se insurgiu o representante dos 2º e 3º reclamados acerca da revelia aplicada: “se insurge com relação à aplicação da revelia para estas partes, sob argumento de que eles estiveram em audiências anteriores, e de que não compareceu anteriormente à sessão porque estava com problema no sistema do PJe-JT, tentando juntar o ofício que foi juntado pelo Estado do Amapá, minutos antes ao início desta sessão”.

Como se vê, o comparecimentos pessoal do 2º e 3º requeridos se deu em audiências sem cunho inaugural, tanto que não foram notificados para apresentar defesa, logo, o comparecimento nestes atos não afasta a necessidade de comparecimento à audiência inaugural, mediante representante (conforme autorizado), para apresentação de defesa, que embora seja anexada ao processo eletrônico antes da audiência, só é aberta e lida após o início da instrução processual.

Ora, de fato, os documentos mencionados foram anexados ao Processo eletrônico pouco após as 14:00, horário marcado para o início da audiência, porém o documento é datado de 28.3.2016, logo, poderia ter sido anexado anteriormente, não prosperando a justificativa alegada pelo representante do segundo e terceiro requeridos.

Assim, rejeito a pretensão.

2.2. Do pagamento direto dos salários pelo estado do Amapá

O requerente aduz que as empresa prestadoras de serviço para o Estado do Amapá tem um problema crônico de cometimento de irregularidades trabalhistas básicas, como não efetuar o pagamento dos salários mensais dos trabalhadores, compelindo-os quase sempre acionar a Justiça do Trabalho.

O requerente, para corroborar sua assertiva, alega que no âmbito da Instituição diversos procedimentos foram instaurados para investigar tais fatos, situação que ocasionou o ajuizamento de diversas ações civis públicas e execuções de termo de Ajuste de Conduta, elencando na inicial os números dos processos e nome das empresas demandadas. Além disso, afirma que são inúmeras as ações individuais na Justiça do Trabalho de Macapá cuja a causa de pedir e a falta de pagamento de salários e de rescisão contratual por parte das empresas que prestam serviço para o Estado do Amapá.

O requerente assevera que o primeiro requerido, mesmo diante da reiteração desta situação, não adota medidas básicas de fiscalização do cumprimento dos contratos, nem, tampouco, cumpre o que já está previsto nos contratos de prestação de serviço para a garantia da subsistência dos trabalhadores.

O autor alega que em 25.7.2013 expediu recomendação ao primeiro requerido e outras entidades, cujo teor recomendava que adotassem medidas, muitas extraídas da Instrução Normativa n. 2/2008 do Ministério do Planejamento, para assegurar o cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados das prestadoras de serviço, dentre elas, inserir nos editais de licitação e nos contratos administrativos cláusulas impondo as empresas contratadas a autorizar o repasse direto aos trabalhadores da remuneração mensal não quitada pela contratada, quando não houver retenção de faturas por inadimplência ou não apresentação de certidões pela contratada. Todavia, apesar de inserir algumas cláusulas recomendadas no contrato, o primeiro requerido nunca as cumpriu.

Assim, o autor aduz que, como os trabalhadores que prestam serviço ao primeiro requerido continuam sem receber seus salários no prazo legal, conclui-se que este continua descumprindo a cláusula contratual, prejudicando os empregados das empresas prestadoras de serviço, os quais possuem garantia do pagamento direto pelo tomador, no caso do inadimplemento da prestadora, não ver outra alternativa a não ser o ajuizamento da presente ação.

Diante do exposto, o autor postula, em sede de tutela de urgência antecipatória, que o primeiro requerido:

a) faça o desconto na fatura e realize o pagamento direto, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, dos salários e demais verbas trabalhistas aos empregados das empresas que prestam serviço de vigilância à Secretaria de Estado de Educação (SEED), sempre que essas empresas não tiverem efetuado o pagamento do salário no prazo legal, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 por trabalhador prejudicado. E, sucessivamente, postula que o Estado do Amapá, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, deposite em juízo, mediante ação de consignação em pagamento, o valor referente à fatura devida à empresa que preste serviço de vigilância à SEED que não tenha comprovado o pagamento do salário dos empregados, assegurada a devolução à empresa de eventual saldo remanescente;

b) Faça o desconto na fatura e realize o pagamento direto, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, dos salários e demais verbas trabalhistas aos empregados das outras empresas que prestam serviço ao Estado do Amapá, cujos contratos contenham cláusula com previsão de pagamento direto, sempre que essas empresas não tiverem efetuado o pagamento do salário no prazo legal. E, sucessivamente, postula que o Estado do Amapá, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, deposite em juízo o valor referente à fatura devida às demais empresas que prestam serviço ao Estado do Amapá e cujos contratos tenham cláusula de pagamento direto, desde que não tenham comprovado o pagamento dos salários dos empregados que prestam serviço ao 1º réu, sendo assegurada à empresa a devolução de eventual saldo remanescente;

c) Insira, em todos os contratos de prestação de serviço que venham a ser firmados e nos termos aditivos dos contratos vigentes que eventualmente ainda não a possuam, cláusula estabelecendo a obrigação do Estado do Amapá de fazer o desconto na fatura e efetuar o pagamento direto aos trabalhadores das empresas prestadoras de serviço, na hipótese de não pagamento dos salários pela empresa prestadora de serviço.

Requer ainda que o requerido Antonio Waldez Góes da Silva, como Governador do Estado, e a requerida Conceição Corrêa Medeiros, Secretária de Estado da educação do Amapá, sejam condenados solidariamente com o primeiro requerido a arcar com as “astreintes”, em caso de eventual descumprimento da decisão em relação ao item “a”. E, finalmente, requerido Antonio Waldez Góes da Silva, Governador do Estado do Amapá, seja condenado solidariamente com o Estado do Amapá a pagar as “astreintes” por eventual descumprimento dos itens “b” e “c”.

Postula também a condenação o primeiro requerido ao pagamento de indenização a título de dano moral coletivo, no valor de R\$ 500.000,00, cujos valores, inclusive das multas (“astreintes”) que, por ventura, forem cominadas pelo descumprimento da decisão, sejam depositados em juízo e revertidos em prol de entidades sociais, de projetos sociais e/ou de órgãos públicos que atuam no Amapá, a serem indicados pelo MPT. E, na hipótese de indeferimento, que sejam destinados ao Fundo de Amparo do Trabalhador — FAT.

O primeiro requerido afirma inicialmente que o processo licitatório, por meio dos quais as empresas que prestam serviço ao Estado do Amapá são contratadas, fixam procedimentos que objetivam averiguar, antes da efetivação do ajuste, se as candidatas possuem aptidão financeira para suportar a integral execução do serviço que busca a administração, para que o serviço não sofra solução de continuidade em caso de eventual atraso de pagamento pela entidade pública, em virtude de alguma desestabilização financeira no governo, como a crise econômica que assola o país.

Ademais, o primeiro requerido assevera que, preocupado com o efetivo cumprimento das obrigações trabalhistas, principalmente com o recebimento dos salários por parte dos trabalhadores das empresas terceirizadas, passou a prever em seus instrumentos contratuais a possibilidade de, em caso de eventual inadimplência por parte da empresa contratada, efetuar indiretamente o pagamento àqueles, conforme indicado pelo autor na inicial. Todavia, a implementação de tais medidas exigem atenção a procedimentos burocráticos e nem sempre haverá recurso necessários para efetuar tal pagamento, razão pela qual não há como este juízo impor tal obrigação, sob pena de aplicação de multa.

Pois bem.

No que diz respeito ao primeiro argumento apresentado pelo Estado do Amapá, o art. 27, III, da Lei n. 8.666/1993, exige, para a habilitação na licitação, dentre outros requisitos, que o participante traga documentação relativa à qualificação econômico-financeira, sendo que um desses documentos seria garantia, limitada a 1% do valor estimado do objeto contratado (art. 31, III).

Todavia, no caso concreto percebo que estas regras não são efetivamente observadas nas licitações promovidas pelo Estado do Amapá, pelo menos nos contratos firmados com a SEED, no qual até existe cláusula que exige garantia, mas ela não é concreta. Não obstante a cláusula especificar que a garantia seria representada por seguro-garantia, conforme exigência prevista no art. 56, § 1º, incisos I, II, III, da lei de licitações, o primeiro requerido não comprova que, de fato, tal garantia existe, situação que demonstra constituir apenas uma garantia formal.

Assim, vislumbro que o Estado do Amapá, ao contrário do que afirma em sua defesa, não se preocupa, de fato, se a empresa vencedora do certame possui garantia concreta para custear o pagamento dos salários de seus trabalhadores e os encargos provenientes dos contratos de trabalho em caso de inadimplemento da fatura pelo próprio Estado.

Além disso, considerando que o Ente Estatal está submetido ao princípio da legalidade, por força de norma constitucional, deveria cumprir fielmente o que determina a lei de licitações e contratos no que diz respeito ao cumprimento da avença.

Segundo o art. 55, incisos III e V, do referido diploma legal, são cláusulas necessárias em todo contrato licitado que as partes estabeleçam o preço e condições de pagamento e, principalmente, o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, e o artigo 66, *caput*, determina ainda que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, sob pena de incorrer em casos de rescisão contratual na hipótese de atraso superior a 90 dias do pagamento devidos pela Administração (art. 78, I, c/c art. 78, XV, da lei de licitações).

Assim, não vislumbro qualquer possibilidade, na lei de licitações e contratos, que assegure ao Estado do Amapá o direito ao não pagamento do preço do objeto contratado dentro do prazo estipulado, mesmo em caso de redução na arrecadação de impostos ou de repasses de recursos pelo Governo Federal. Registro, outrossim, que, conforme já mencionado ao norte, o art. 55, inciso V, preceitua que crédito pelo qual correrá a despesa contratada constitui uma das cláusulas necessárias em todo contrato.

Deste modo, seguindo tais diretrizes, o Estado do Amapá, ao firmar o contrato de trabalho com a empresa NOVASEG, afirmou, na cláusula sétima, item 8.1, do contrato de prestação de serviço juntado com a inicial, que as despesas decorrentes da contratação estão programadas em dotação orçamentária própria, prevista no orçamento do Estado referente ao ano da execução do contrato.

Ademais, segundo o referido contrato, item 8.1.1, o orçamento próprio para os contratos de prestação de serviço de vigilância firmados pelo Estado do Amapá, por intermédio da SEED, são provenientes da verba federal FUNDEB, as quais, segundo o *site* do Banco do Brasil, no mês de abril de 2016 foram no total de R\$ 34.192.484,67 (trinta e quatro milhões, cento noventa e dois mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e sessenta e sete centavos), o que não justifica o primeiro requerido afirmar, pelo menos para aqueles contratos firmados por intermédio da SEED, que não cumpre atualmente a avença com relação ao pagamento do

preço para as empresas contratadas em face da crise econômica pela qual tem vivenciado toda a Administração Pública, pois os recursos existem, somente estão sendo mal geridos.

Registro que o Termo de Referência juntado aos autos, no item XXIII, que trata da dotação orçamentária, determina que, para a contratação, a despesa decorrente da prestação de serviço objeto da licitação ocorrerá por meio de dotação orçamentária do Orçamento Geral do Estado em favor da SEED.

Afora isso, ao contrário do que afirma o Ente Público, a interpretação a ser concedida ao art. 78, XV, da lei de licitações não é no sentido de que o Estado poderá ficar inadimplente com suas obrigações de pagamento do preço ajustado no contrato pelo prazo de 90 dias, devendo a contratada arcar com os custos neste período.

A regra acima está prevista na Seção V, que trata da inexecução e da rescisão dos contratos, por meio da qual concede o direito ao contratado de requer judicialmente a rescisão contratual com a Administração Pública quando há o atraso superior a 90 dias dos pagamentos devidos por esta, somente. Entendo que constitui até má-fé do Ente Público interpretar esta cláusula a seu favor, constituindo, inclusive abuso de direito.

Ademais, mesmo que a interpretação do art. 78, XV, da lei de licitações e contratos, fosse aquela pretendida pelo primeiro requerido, ele estaria compelido a efetuar o pagamento no prazo avençado no contrato firmado, visto que a cláusula XXV, item 25.1.9, do Termo de Referência, que integra o contrato de prestação de serviço, a contratante obriga-se a pagar à contratada o valor resultante da prestação de serviço, no prazo e condições estabelecidas no edital e anexos, não permitindo qualquer interpretação em contrário, conforme pretende o Estado do Amapá.

Em suma, o Estado do Amapá contratou por meio de licitação a prestação de serviço, por intermédio de empresa terceirizada, sendo que tais despesas oriundas de tal contratação deveriam estar previstas no orçamento do Ente Público.

Inclusive, para evitar que os administradores públicos fizessem despesas cujo orçamento não fosse capaz de suprir, o legislador ordinário instituiu a Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga todos os entes da Federação, determinando que as normas previstas no art. 16, *caput*, constituem condições prévias para o empenho e licitação de serviços, fornecimentos de bens ou execução de obras (art. 16, § 4º).

Assim, extrai-se da interpretação do dispositivo legal acima, que qualquer empenho ou licitação de serviço deverão estarem adequados com o orçamento e o financeiro do Ente Público, sob pena do ordenador de despesas responder nas penas previstas na referida lei. Ressalto que o art. 42, da lei Complementar 101/2000, preceitua que:

“[...] é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha

parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

A regra acima mais uma vez demonstra que o Ente Público não pode se comprometer com despesas sem disponibilidade de caixa, corroborando a assertiva no sentido de que o primeiro requerido não tem respaldo legal para inadimplir o pagamento do preço dos serviços que contratou com as empresas terceirizadas.

Entretanto, mesmo que o Estado do Amapá estivesse adimplente com suas obrigações contratuais perante as empresas contratadas, e, em caso de não pagamento dos salários e demais obrigações trabalhistas por essas, ainda caberia ao Estado, pelo menos nos contratos de vigilância firmados por intermédio da SEED, reter parte das faturas de tais empresas e efetuar o pagamento devido dos salários dos trabalhadores, por força de previsão contratual, vejamos.

A cláusula XXXVI, no item 36.5.4, do Termo de Referência, determina que:

“[...] é obrigação da contratada de no momento da assinatura do contrato, autorizar Administração contratante a fazer o desconto na fatura e o pagamento direto dos salários e demais verbas trabalhistas aos trabalhadores, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis.”

Cumprido ressaltar que as violações contratuais por parte do Estado do Amapá, quando não efetua o pagamento das faturas de prestação de serviço às empresas contratadas e, em consequência disso, ocorre o atraso no pagamento dos salários dos trabalhadores de tais empresas, já se tornou cíclico e recorrente, causando violação a garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores, bem como insegurança jurídica e caos social.

A título de exemplo, posso citar o caso dos empregados vigilantes da empresa Servi San Vigilância e Transporte de Valores Ltda., que prestam serviço ao Estado do Amapá, por intermédio do contrato da SETRAP (Secretaria de Estado e Transporte), cujos salários estão em atraso desde novembro de 2015 até fevereiro de 2016, quando a ação foi ajuizada, causados principalmente em face da inadimplência do Estado com relação ao pagamento das faturas de prestação de serviço referentes aos meses de janeiro a abril de 2016, no montante de R\$ 1.049.825,56, cujo crédito foi reconhecido pelo ordenador de despesas, conforme documentos que se anexa aos autos, de total conhecimento do primeiro requerido, pois é parte na referida ação (processo n. 0000563-64.2016.5.08.0202).

Registro que o processo acima referido trata-se de Ação Coletiva ajuizada pelo sindicato de classe em face da reclamada e o Governo do Estado do Amapá, cujo um dos pedidos é pagamento dos salários dos vigilantes que prestam serviço naquela Secretaria.

No caso em questão, não há controvérsia com relação ao atraso no pagamento dos salários de diversos trabalhadores que prestam serviço ao Estado do Amapá,

por intermédio de empresas terceirizadas, mormente nos contratos de vigilância, que é objeto do contrato firmado pela Secretaria de Educação do Estado do Amapá — SEED, cuja cláusula já há previsão de pagamento direto pelo Estado em caso de inadimplemento pelos empregadores.

O próprio Estado do Amapá, admite, em vários pontos de sua defesa, este inadimplemento, ao afirmar que as empresas contratadas tem obrigação de arcar com tais encargos, mesmo não recebendo o preço das faturas provenientes da prestação do serviço até 90 dias.

Ademais, essa inadimplência é tão grave, a ponto de afetar a própria economia do Estado, cuja renda vive praticamente do serviço, pois não há parque industrial na região, e a pecuária e agronegócio ainda são incipientes, que as varas do trabalho de Macapá, não obstante serem quase a metade do número de Varas que existem na capital do Pará, vivem assoberbada de demandas, que, segundo dados estatístico do Conselho Superior da Justiça do Trabalho CSJT, dos 10 (dez) maiores litigantes na Oitava Região no ano de 2015, 4 (quatro) são oriundos de demandas das varas do Trabalho de Macapá, sendo que o primeiro colocado é justamente uma empresa de vigilância prestadora de serviço ao Estado do Amapá (L. M. S. Vigilância e Segurança privada Ltda.), que no ano de 2015, foi demanda em diversas ações, cujo objeto, em sua maioria, correspondia à rescisão indireta do contrato de trabalho em face do atraso ou falta de pagamento dos salários, vejamos, a título de exemplo, o caso das ações ajuizadas nos autos dos Processos n. 0001408-33.2015.5.08.0202; 0001613.-62.2015.5.08.0202; 0000730-94.2015.5.08.0209 e 0000552-69.2015.5.08.0202.

Ressalto que a aludida empresa firmou contrato com o Estado, em sua maioria, por intermédio da SEED, cuja cláusula havia previsão de pagamento de salários diretos aos trabalhadores, que não foi cumprida pelo Estado, inclusive o passivo trabalhista foi, por decisão da Corregedoria Regional, centralizado na 3ª Vara do Trabalho, cujo montante de débito até hoje é de R\$ 17.003.539,87 (dezesete milhões, três mil e quinhentos e trinta e nove reais e oitenta e sete centavos).

Além disso, a omissão do Estado do Amapá de não cumprir com a cláusula que trata do pagamento direto dos salários aos trabalhadores, em caso de inadimplemento das empresas prestadoras de serviço, além de causar o aumento considerável no número de ações que tramitam nas Varas do Trabalho de Macapá, acirra ainda mais um problema crônico que existe neste Estado de inadimplência com os trabalhadores terceirizados, que, conforme mencionado na manifestação do Ministério Público, já existe mesmo antes da crise pela qual o país vivencia.

A assertiva acima pode ser corroborada, como a título de exemplo, pois é difícil colacionar e elencar todas as ações movidas por empregados terceirizados que tramitam nas Varas do Trabalho de Macapá, os Processos n. 0000757-36.2008.5.08.0201 e n. 0001111.68.201.5.08.0201 (feitos centralizadores de ações movidas em face de empresas de vigilância que prestaram serviço ao Estado do Amapá).

Faz-se mister ressaltar que o requerido, como tomador de serviços e integrante da Administração Pública Direta, seus atos encontram limite na lei, segunda a qual há um dever de não causar dano a outrem, bem como não violar o mínimo existencial do trabalhador, respeitando seu patamar mínimo civilizatório, que no caso concreto corresponde a única fonte de renda de que dispõe, isto é, seu sustento e de sua família, sendo que o orçamento não pode ser utilizado como obstáculo para o cumprimento deste mínimo.

Diante deste quadro, o Poder Judiciário precisa intervir, a fim de assegurar a centenas de trabalhadores a proteção e segurança para o recebimento de seus salários, sob pena de permitir que se perpetue a afronta a dignidade humana do trabalhador.

Diante do exposto, como o Estado do Amapá já se comprometeu em efetuar o pagamento dos salários diretamente aos trabalhadores, em caso de inadimplemento pela empregador, por intermédio dos contratos de prestação de serviço de vigilância firmados pela SEED, e considerando que tal medida, mesmo naqueles contratos que não haja tal previsão, evitam que o Ente Público acabe, em algumas situações, pagando em duplicidade, quando paga a fatura à empresa e, por falta de fiscalização, é condenado subsidiariamente em demandas individuais, julgo procedente os pedidos formulados na inicial para determinar o Estado do Amapá:

a) a fazer o desconto na fatura e realizar o pagamento direto, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, dos salários e demais verbas trabalhistas aos empregados das empresas que prestam serviço de vigilância à Secretaria de Estado de Educação (SEED), sempre que essas empresas não tiverem efetuado o pagamento do salário no prazo legal, sob pena de aplicação de multa de R\$ 250.000,00, por cada mês inadimplido, e por contrato de prestação de serviço;

b) a fazer o desconto na fatura e realizar o pagamento direto, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, dos salários e demais verbas trabalhistas aos empregados das outras empresas que prestam serviço ao Estado do Amapá, cujos contratos contenham cláusula com previsão de pagamento direto, sempre que essas empresas não tiverem efetuado o pagamento do salário no prazo legal, sob pena de aplicação de multa de R\$ 50.000,00, por cada mês inadimplido, e por contrato de prestação de serviço;

c) a inserir, em todos os contratos de prestação de serviço que venham a ser firmados (novos contratos) e nos termos aditivos dos contratos vigentes que eventualmente ainda não a possuam, cláusula estabelecendo a obrigação do Estado do Amapá de fazer o desconto na fatura e efetuar o pagamento direto aos trabalhadores das empresas prestadoras de serviço, na hipótese de não pagamento dos salários pela empresa prestadora de serviço, sob pena de aplicação de multa de R\$ 50.000,00, por cada contrato de prestação de serviço.

Com relação à tutela de urgência, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo novo Código de Processo Civil, dispõe o art. 294 do referido diploma legal, que:

“Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.”

Acerca das tutelas provisórias fundadas na urgência, no atual CPC, vê-se que podem ser de duas espécies: a) tutela provisória de urgência de natureza antecipada, ou satisfativa; e b) tutela provisória de urgência de natureza cautelar, isto é, que visa à conservação do direito em conflito, de forma a assegurar a efetividade do direito processual (resultado útil ao processo).

Nos termos do art. 300 do novo CPC, para concessão de ambas as espécies de tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, necessário que se evidenciem dois requisitos: probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

In casu, os requisitos da tutela provisória de urgência de natureza antecipada encontra-se preenchidos, visto que há probabilidade do direito, bem como perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, pois caso se aguarde o trânsito em julgado para que o Estado do Amapá cumpra uma obrigação prevista em contrato e, por consequência, mais benéfica para os cofres públicos, agravará mais ainda o problema social instaurado em face da ausência de pagamento dos salários dos trabalhadores das empresas terceirizadas que prestam serviço para o Estado, razão pela qual defiro o pedido de tutela de urgência antecipatória requerida.

2.3. Do dano moral coletivo

O requerente postula ainda a condenação do primeiro requerido ao pagamento de indenização a título de dano moral coletivo, em face da injusta e intolerável violação a interesses ou direitos da coletividade, quando o Estado deixa de efetuar o pagamento dos salários diretamente aos trabalhadores das empresas terceirizadas, em caso de inadimplemento destas, descumprindo cláusula contratual, bem como provocando dano social, pois tal situação afeta não somente a coletividade de trabalhadores, mas toda a sociedade.

O primeiro requerido assevera que não é omissa com relação ao seu dever de fiscalizar suas contratadas, e que o inadimplemento por parte da contratada, por mais grave que seja, não pode servir de único indicativo a levar a tal conclusão, sob pena de incorrer em julgamento por mera presunção.

Aduz ainda que a Administração Pública possui, por dispositivo legal, a prerrogativa de atrasar, em até 90 dias, o pagamento de suas prestadoras, porém

estas, por sua vez, não podem se furtar ao cumprimento de suas obrigações, valendo-se do inadimplemento do Estado.

Pois bem.

Conforme as razões exaustivamente expostas no item anterior, ao contrário do que afirma o Ente Público, a interpretação a ser concedida ao art. 78, XV, da lei de licitações não é no sentido de que o Estado poderá ficar inadimplente com suas obrigações de pagamento do preço ajustado no contrato pelo prazo de 90 dias, devendo a contratada arcar com os custos neste período.

A regra acima apenas concede o direito ao contratado de requer judicialmente a rescisão contratual com a Administração Pública quando há o atraso superior a 90 dias dos pagamentos devidos por esta, somente.

Ademais, mesmo que a interpretação do art. 78, XV, da lei de licitações e contratos, fosse aquela pretendida pelo primeiro requerido, ele estaria compelido a efetuar o pagamento no prazo avençado no contrato firmado, visto que a cláusula XXV, item 25.1.9, do Termo de Referência, que integra o contrato de prestação de serviço, a contratante obriga-se a pagar à contratada o valor resultante da prestação de serviço, no prazo e condições estabelecidas no edital e anexos, não permitindo qualquer interpretação em contrário, conforme pretende o Estado do Amapá.

Assim, como a omissão do Estado do Amapá, quando não cumpre as normas de cláusulas contratuais que se comprometeu, bem como não fiscaliza concretamente o fiel cumprimento das obrigações trabalhistas devidas aos trabalhadores das empresas terceirizadas contratadas, deve responder por sua ação e omissão quando causa dano a outrem, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, razão pela qual julgo procedente o pedido de indenização por dano moral coletivo, condenando o primeiro requerido, Estado do Amapá, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

2.4. Da responsabilidade solidária do 2º e 3º requeridos por multa de *astreintes* em caso de descumprimento da obrigação de fazer

O requerente pugna pelo reconhecimento da responsabilidade solidária do governador do Estado do Amapá, Sr. Antonio Waldez Góes da Silva (2º Requerido), e da Secretária de Estado da Educação, Sra. Conceição Corrêa Medeiros (3º requerido), pelo pagamento de *astreintes*, a incidirem em caso de eventual descumprimento da obrigação de fazer imputada ao 1º requerido constante no item “a” do pedido e a responsabilização solidária apenas do 2º requerido pelo pagamento de eventual multa de *astreintes* em caso de descumprimento das obrigações de fazer descritas nos itens “a”, “b” e “c” do petição inicial.

O 2º e 3º requeridos foram considerados revéis e confessos quanto à matéria de fato, nos termos do art. 844 da CLT, eis que não se fizeram representar por procurador na audiência de instrução, conforme ata de ID 0c0305d.

Pois bem.

Conforme já salientado, a administração pública, nos termos do art. 37, *caput*, da CF/88, deve obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, salientando-se que a atividade administrativa tem como vetores primordiais a supremacia do interesse público sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público.

Portanto, se, por um lado, o Estado goza de prerrogativas em comparação ao particular, é certo também que tais prerrogativas só se justificam quando voltadas à garantia concreta do interesse público primário, isto é, o interesse da sociedade como um todo.

É dentro desse aspecto de supremacia do interesse público sobre o interesse privado que a pessoa jurídica de direito público goza de privilégios e prerrogativas nos contratos administrativos celebrados com pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, conforme art. 58 da Lei n. 8.666/93, que prevê, entre outros, a prerrogativa (a meu ver, dever) de fiscalização da execução do contrato e, no caso de serviços essenciais, a ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Veja que tudo isso visa exatamente preservar o interesse maior da administração pública e, por óbvio, do agente público nesta qualidade, que é a concretização do interesse público primário e o bem comum.

Na situação tratada nos autos, o *Parquet* laboral informa a repetida atitude omissiva do Ente Estatal na fiscalização dos contratos celebrados para prestação de serviços essenciais e de interesse público, especialmente naqueles instrumentos que contém cláusulas assecuratórias de retenção por parte do ente estatal de parte da fatura destinada à empresa contratada, para repasse direto aos trabalhadores que, em última instância, são os reais responsáveis por prestar o serviço de interesse público.

Nesse cenário de prestação de serviços públicos mediante contratos administrativos, é sabido que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 6º, prescreve que quando os agentes públicos, nessa qualidade, causarem dano a terceiros, responde a pessoa jurídica de direito público por tal dano, exatamente porque, sob o viés do princípio da impessoalidade do administrador, suas ações são imputadas à pessoa jurídica e não à sua pessoa, numa ficção jurídica, como corolário da Teoria da Responsabilidade objetiva do Estado.

Ocorre que no presente caso, vê-se que não se trata pura e simplesmente danos a terceiros, mas em última análise, há dano ao próprio interesse da coletividade e ao erário, quando se percebe que o gestor estatal, aquele que é o representante legal da pessoa jurídica de direito público interno (dotada de personalidade por ficção jurídica), aquele que na prática, no mundo real, detém o poder e o dever de celebrar o contrato e fiscalizar o cumprimento, não o faz com tamanha responsabilidade

que se espera, penalizando a sociedade por sua ação ou omissão, que assumirá os prejuízos decorrentes da irresponsabilidade do administrador.

Não se pode olvidar que nosso ordenamento jurídico, muito embora adote a teoria da responsabilidade objetiva do ente estatal, detém instrumentos legais de orientação, responsabilização e punição do mal gestor público, a exemplo da Lei de Responsabilidade fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e a Lei de Improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92), de sorte que o gestor não está completamente imune de responsabilização por seus atos em nome da pessoa jurídica que representa.

Não obstante, no presente caso, não se pretende imputar a responsabilidade direta e principal ao administrador, mas sim, que se fixem meios coercitivos ao cumprimento de obrigação de fazer reconhecida em processo judicial, quando se está diante de um Estado inerte, que reiteradamente fecha os olhos aos comandos legais e previsões contratuais validamente celebradas, deixando de dar o devido cumprimento.

Ao se pleitear em juízo, em sede de ação civil pública, como no presente caso, que o ente Estado seja compelido a fazer o que a lei ou contrato já mandam que o faça, é salutar que o comando judicial proferido seja reforçado, isto é, dotado de meios legais que surtam o efeito psicológico apto a fazer o condenado cumprir o que a lei ou o contrato não foram capazes de fazer.

Veja, se o termo de referência prevê que o Estado retenha valores das faturas e faça o pagamento devido aos empregados prejudicados pela ausência de salários (ID 53a14a6 — p. 3), sem qualquer forma de penalidade pelo descumprimento daquele que deve agir em nome do Estado, a obrigação fica esquecida.

Por outro lado, quando a imposição judicial de observância da regra se reveste de caráter coercitivo tal que seja preferível ao administrador agir do que ser penalizado pessoalmente, ai se tem uma atividade jurisdicional satisfativa, justa e efetiva, tão cara em nosso Estado democrático de direito.

Por isso, há autorização expressa no art. 11 da Lei n. 7.347/85 de que:

“Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.”

Da mesma forma, o Código de Processo Civil de 2015 prevê em seu art. 139, IV, que:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

(...)

IV — determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária.

E, ainda, em seu art. 536, *caput* e § 1º que:

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no *caput*, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

Esta multa destinada a coagir o condenado ao cumprimento da obrigação de fazer não se destina apenas ao ente estatal, mas também pessoalmente aos agentes públicos responsáveis pela efetivação das determinações judiciais, de forma que a multa atinja sua razão de ser que é a coerção psicológica para agir e não o simples pagamento.

Aplicar a multa de *astreintes* apenas ao ente público significa penalizar apenas o erário e o interesse públicos, destinado verba pública que poderia ser utilizada em outros serviços públicos ao pagamento de multa causada por omissão do gestor e imputada ao Estado.

Quando se trata de decisão judicial imposta ao Estado-administrador, esta deve ser cumprida por impulso de seus representantes legais, investidos de poder estatal de administrar a coisa pública e conduzirem os passos rumo ao cumprimento da ordem emanada do Estado-juiz.

Em última análise, quando se está diante de uma situação em que o Estado-administrador não faz aquilo que deve fazer por imposição judicial, enxerga-se atitude omissiva do gestor público, exatamente porque não há nessa pessoa física (gestor) o peso das consequências do descumprimento da ordem judicial, retirando-se, assim, boa parte da efetividade que se espera da tutela jurisdicional.

Diante do permissivo legal, entendo prudente que a multa por *astreintes* fixada nesta sentença deve ser suportada também ao próprio agente responsável pelo cumprimento da obrigação imposta, o qual, no presente caso, é o próprio Governador do Estado demandado.

Destaco, por oportuno, jurisprudência no mesmo sentido da presente decisão:

MANDADO DE SEGURANÇA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO AGENTE ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA

DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. Em que pese a obrigação de fazer objeto de acordo judicial destinar-se à empresa, tratando-se de pessoa jurídica, o agente administrativo é a autoridade capaz de cumpri-la, posto que a vontade do ente público é por ele exteriorizada. Configurado o descumprimento da obrigação de fazer, inexistente violação de direito líquido e certo a cominação de *astreintes* diretamente ao gestor, já que recalcitrante em não tomar a iniciativa para o cumprimento da decisão. O direcionamento da multa ao agente responsável pelo cumprimento da medida repercute na consecução do comando judicial de forma satisfatória, encontrando respaldo não só no art. 461, § 4º, do CPC, como ainda, na efetividade da prestação jurisdicional que foi erigida a garantia constitucional (art. 5º, LXXVIII, da CF/88). Segurança denegada. (TRT-22 — MS: 271200900022001 PI 00271-2009-000-22-00-1, Relator: Arnaldo Boson Paes, Data de Julgamento: 5.5.2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJT/PI, Página não indicada, 24.5.2010)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA SENTENÇA *EXTRA PETITA*. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO PELA REMOÇÃO DAS FAMÍLIAS PARA LOCALIDADE PASSÍVEL DE EDIFICAÇÃO. INOCORRÊNCIA. INÉRCIA DO MUNICÍPIO QUANTO À FISCALIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL PELA REMOÇÃO DAS FAMÍLIAS PARA LOCAL DOTADO DE ESTRUTURA MÍNIMA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. FIXAÇÃO DE MULTA POR DESCUMPRIMENTO A SER SUPOSTADA PELO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E URBANISMO. POSSIBILIDADE. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO.

(...)

Já no que se refere à imposição de multa diária diretamente à pessoa do agente público, diz a melhor doutrina que:

“(...) não deve ficar descartado que, em casos graves, a multa venha a ser cominada diretamente contra a pessoa da autoridade coatora (assim como, em processos de outra natureza, contra o agente público incumbido do cumprimento da decisão). Em vista das peculiaridades (e deficiências) da estrutura interna administrativa, muitas vezes apenas a multa contra a própria autoridade atinge concretamente a meta de pressionar ao cumprimento. Para tanto, há de se interpretar o § 5º do art. 461 como permitindo não apenas a adoção de medidas atípicas, mas também o direcionamento dessas medidas contra terceiros cuja cooperação seja imprescindível para a consecução da tutela.”

(...)

Dessa forma, por ser o agente público o responsável pelo cumprimento da decisão judicial e, considerando que a multa arbitrada tem caráter de motivar o rápido cumprimento de decisão, entendo que as astreintes devem ser suportadas pelo gestor da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo, como uma forma de garantir a efetividade da medida. (...). (TJ-RN — AC: 69321 RN 2011.006932-1, Relator: Des. João Rebouças, Data de Julgamento: 13.12.2011, 2ª Câmara Cível)

Frise-se, contudo, que a Sra. Conceição Correa Medeiros, Secretária de Estado da Educação, por seu turno, é responsável apenas pela ordenação da despesa da secretaria que comanda, confirmando a prestação do serviço, de forma que não possui a incumbência de efetuar pagamentos ou retenções de faturas, atividade esta relacionado à Secretaria da Fazenda, que em última instância sujeita-se às ordens do Governador do Estado.

Assim, não vislumbro a possibilidade de responsabilização da 3ª requerida, razão pela qual julgo improcedente o pedido de responsabilidade solidária desta, ao passo que julgo procedente o pedido de responsabilidade solidária do segundo requerido, pessoa física, com relação às multas em caso de inadimplemento das obrigações previstas nos itens “a”, “b” e “c”, enquanto durar o seu mandato de governador.

2.5. Dos juros e correção monetária

Tratando-se de parcela acessória, segue a sorte do principal. Determino a incidência, nos termos da lei.

2.6. Dos descontos fiscais e previdenciários

Tendo em vista que a parcela deferida possui natureza indenizatória, não há incidência de contribuição previdenciária e fiscal.

CONCLUSÃO

Ante o exposto e mais do que dos autos consta, decide a MM. 2ª Vara do Trabalho de Macapá, na ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho em face do Estado do Amapá, Antônio Waldez Góes da Silva e Conceição Corrêa Medeiros, no mérito, julgar parcialmente procedentes os pedidos elencados na inicial, para determinar o estado do Amapá:

A) A fazer o desconto na fatura e realizar o pagamento direto, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, dos salários e

demais verbas trabalhistas aos empregados das empresas que prestam serviço de vigilância à Secretaria de Estado de Educação (SEED), sempre que essas empresas não tiverem efetuado o pagamento do salário no prazo legal, sob pena de aplicação de multa de R\$ 250.000,00, por cada mês inadimplido, e por contrato de prestação de serviço;

B) A fazer o desconto na fatura e realizar o pagamento direto, em até 30 dias após o 5º dia útil do mês subsequente ao trabalhado, dos salários e demais verbas trabalhistas aos empregados das outras empresas que prestam serviço ao Estado do Amapá, cujos contratos contenham cláusula com previsão de pagamento direto, sempre que essas empresas não tiverem efetuado o pagamento do salário no prazo legal, sob pena de aplicação de multa de R\$ 50.000,00, por cada mês inadimplido, e por contrato de prestação de serviço;

C) A inserir, em todos os contratos de prestação de serviço que venham a ser firmados (novos contratos) e nos termos aditivos dos contratos vigentes que eventualmente ainda não a possuem, cláusula estabelecendo a obrigação do Estado do Amapá de fazer o desconto na fatura e efetuar o pagamento direto aos trabalhadores das empresas prestadoras de serviço, na hipótese de não pagamento dos salários pela empresa prestadora de serviço, sob pena de aplicação de multa de R\$ 50.000,00, por cada contrato de prestação de serviço; defiro o pedido tutela de urgência antecipatória com relação aos itens “a”, “b” e “c”; determinando ainda a responsabilidade solidária do segundo requerido, com relação às multas em caso de inadimplemento das obrigações previstas nos itens “a”, “b” e “c”, enquanto durar o seu mandato de governador; indenização por dano moral coletivo, condenando o primeiro requerido, estado do Amapá, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Juros e correção monetária na forma da lei. Não há descontos previdenciários e fiscais. Custas pelos requeridos, no valor de R\$ 10.000,00, calculadas sobre o montante de R\$ 500.000,00, valor da condenação. Ciente as partes. Nada mais.

1 — Demonstrativo de distribuição da arrecadação juntado aos autos;

2 — *Vide* tabela anexa;

3 — Cópia do ofício expedido pela 3ª Vara do Trabalho de Macapá.

Macapá, 12 de maio de 2016

Odaise Cristina Picanço Benjamim Martins
Juiz do Trabalho Titular

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA — CONDIÇÕES
INDIGNAS DE TRABALHO DE VIGILANTES —
JANINE MILBRATZ FIOROT — PRT 1ª REGIÃO**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DA VARA DO TRABALHO DO
RIO DE JANEIRO/RJ**

O Ministério Público do Trabalho, pela Procuradora do Trabalho *in fine* assinada, com base nos arts. 127 e 129, II e III, da Constituição da República, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, ajuizar a presente

Ação Civil Pública

em face de SEGIL — Vigilância e Segurança Ltda., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 40.170.029/0001-36, com endereço na Rua Conde de Linhares, n. 355, Campinho, Rio de Janeiro/RJ, CEP 21.341-140, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. DOS FATOS

Em 29 de março de 2016, foi recebida denúncia informando que, após o réu ter perdido o contrato com o Município do Rio de Janeiro, os 150 vigilantes que atendiam a este contrato ficaram confinados em uma sala sem ventilação durante três semanas na sede da empresa (*Doc. 01*).

Nos exatos termos da denúncia:

1 – EM FEVEREIRO/2016 A INVESTIGADA PERDEU CONTRATO COM A PREFEITURA. NO DIA 1º DE MARÇO TODOS OS VIGILANTES QUE TRABALHAVAM NA PREFEITURA, PASSARAM A FICAR NA SEDE DA EMPRESA. OS 150 VIGILANTES, QUE TRABALHARAM NA PREFEITURA, FICARAM CONFINADOS EM UMA SALA SEM VENTILAÇÃO DURANTE TRÊS SEMANAS NA SEDE DA EMPRESA.

2 – ESSES TRABALHADORES SOFRERAM MAUS TRATOS, CONSTRANGIMENTOS PELO SR. DANIEL, GERENTE DA EMPRESA (SE OS VIGILANTES RECLAMASSEM DE ALGO, RECEBIAM UMA PUNIÇÃO: FICAR UNIFORMIZADO EM BAIXO DO SOL POR UM PERÍODO DETERMINADO; RECEBIAM 4 (QUATRO) DIAS DE ‘GANCHO’ NA MÉDIA; EMPREGADOS QUE CHEGASSEM UM MINUTO ATRASADOS, RECEBIAM FALTA E MANDAVAM DE VOLTA PARA CASA ALÉM DE RECEBER QUATRO DIAS DE ‘GANCHO’)

3 – OS FUNCIONÁRIOS ERAM OBRIGADOS A ENTRAREM NA EMPRESA SEM MOCHILA, SEM CELULAR, SEM ALIMENTAÇÃO E O UNIFORME TERIA QUE SER LEVADO EM SACOLAS PLÁSTICAS TRANSPARENTES.

4 – DURANTE AS 12 HORAS DE TRABALHO, OS FUNCIONÁRIOS FICAVAM SOMENTE COM UMA REFEIÇÃO (ALMOÇO).

5 – OS FUNCIONÁRIOS ERAM OBRIGADOS A ALMOÇAR FARDADOS

6 – NOS FINAIS DE SEMANA NÃO HAVIA PAPEL, HIGIÊNICO NOS BANHEIROS.

7 – NO DIA 18 DE MARÇO DE 2016 OBRIGARAM OS FUNCIONÁRIOS A ASSINAR O AVISO PRÉVIO SEM DATA. CASO SE RECUSASSEM, RECEBIAM JUSTA CAUSA. MANDARAM VOLTAR DIA 23 E 24. NESTES DIAS FORÇARAM OS FUNCIONÁRIOS A FAZER UM ‘ACORDO’ (OBRIGAVAM OS FUNCIONÁRIOS A SACAR A MULTA NO

BANCO E DEPOIS DEVOLVER A MULTA PARA A EMPRESA PARA COBRIR OS 40% DO FGTS. NESTA DATA OBRIGARAM TAMBÉM OS FUNCIONÁRIOS A ASSINAREM 3 FOLHAS DE PONTO EM BRANCO.

Devido à organização interna do MPT, a denúncia foi desmembrada em dois procedimentos, um restrito ao tema Assédio Moral e Abusos Decorrentes do Poder Hierárquico do Empregador e outro com o tema Coação sobre Trabalhadores, restrito ao item 7 da denúncia, que ainda continua sendo investigado no Inquérito Civil 001479.2016.01.000/5 — 005.

Naquele inquérito, a empresa prestou as seguintes informações em audiência realizada no dia 1º de abril de 2016 (*Doc. 02*):

[...] que a SEGIL prestou serviços para a Secretaria Municipal de Saúde até fevereiro de 2016; que, por conta dos atrasos no pagamento das faturas por parte da Prefeitura, a SEGIL resolveu não renovar o contrato de prestação de serviços, onde tinha aproximadamente 200 empregados alocados; que a SEGIL não tinha intenção de dispensar esses empregados, porque estava em vias de aumentar o efetivo de empregados no Aeroporto Santos Dumont, onde presta serviços; porém, a INFRAERO resolveu não ampliar o número de vigilantes, permanecendo com o número de 39; que, diante dessa mudança, a SEGIL realocou em torno de 100 dos 200 empregados em outros tomadores; que os demais, a SEGIL, a partir de 1º.3.2016 teve que mantê-los na sede da empresa, aguardando uma solução, pois não tinha numerário suficiente para pagar as verbas rescisórias; que a sede da empresa possui quatro banheiros e todos foram franqueados para uso dos vigilantes; que não ficavam 100 trabalhadores de uma só vez na sede da empresa, pois alguns ficavam no turno da noite e outros foram realocados em outros tomadores para cobertura de faltas.

Nesta mesma data, foi ouvido o primeiro trabalhador, Sr. Jairo Lucas da Silva Suplino que prestou o seguinte depoimento (*Doc. 03*):

[...] que eram 150 empregados colocados em duas salas da sede; que havia cadeiras para que esses 150 pudessem sentar; que não tinha ar condicionado nessas duas salas, tampouco ventilador; que duas empregadas passaram mal em razão do calor que havia nessas salas; que a empresa proibiu os empregados de ficarem no pátio da empresa enquanto aguardavam “na reserva”; que a esses 150 trabalhadores eram disponibilizados apenas dois banheiros, sendo um masculino e outro feminino; que chegou a faltar papel higiênico nesses banheiros; que os banheiros eram limpos; que os empregados poderiam tomar água de um bebedouro colocado a disposição pela empresa, porém, os 150 empregados dividiam os dois únicos copos de plástico colocados a disposição pela empresa; que não podiam ingressar na sede com

mochila e nem celular, e só podiam entrar com uniforme na mão; que deixavam o celular na casa de vizinhos da sede ou dentro dos carros de alguns colegas.

No dia 5 de abril de 2016, outros trabalhadores foram ouvidos, como o Sr. Antônio Cleber Silva (*Doc. 04*), confirmando os fatos, com pequenas variações, tais como, a disponibilização de 4 copos ao invés de 2 copos para mais de 100 trabalhadores, o que, de fato, não faz a menor diferença.

[...] que na sede os mais de cem empregados só poderiam utilizar um banheiro masculino e um feminino; que havia cerca de cinco mulheres na sede e o restante eram homens, que havia revezamento de vigilantes para controlar o acesso ao banheiro masculino; que os homens não podiam utilizar o banheiro feminino; que a empresa disponibilizou em pouquíssima quantidade papel higiênico durante esse período; que a empresa disponibilizou um bebedouro com duas torneiras, contudo, não dava vazão a demanda; que a empresa disponibilizava apenas quatro copos para os mais de cem empregados tomarem água na sede.

Nesta data, o sócio majoritário da empresa, Sr. Gilson Pinto Correia, também foi ouvido (*Doc. 05*), quando confessou não haver condições físicas para alocar os trabalhadores na sede da empresa:

[...] que, desde o dia 1º.3.2016, esses 120 empregados ficaram instalados em duas salas, cada qual com capacidade máxima de 45 pessoas; que na sede da empresa há quatro banheiros e todos foram disponibilizados aos empregados; que no início, os trabalhadores cumpriram jornadas de 12 horas, com intervalo de 1h para almoço, tendo sido divididos em equipes de segunda a sexta e de terça a sábado; que havia trabalhadores cumprindo essa jornada de 12 h em dois turnos: diurno e noturno; que depois de terem sido orientados pelo Sindicato, a empresa dividiu o grupo de trabalhadores em três turnos de 6 horas; que, no turno da noite, os trabalhadores não passavam das 22h; que a empresa disponibilizou água para os trabalhadores; que, por medida de segurança, os trabalhadores não podiam ingressar na sede portando celular; que também passavam pelo detector de metais para ingressar na empresa.

Em seguida, o trabalhador Marcos Paulo Azevedo dos Santos confirmou, mais uma vez, que havia apenas “um banheiro e duas salas que não comportavam a quantidade de pessoas à disposição da empresa”, confirmando também “que, a partir da terceira semana, a empresa dividiu os trabalhadores em três turnos: manhã, tarde e noite” (*Doc. 06*).

Ainda nos autos do inquérito civil, no dia 29.4.2016, o MPT ouviu mais três trabalhadores: Paulo Eduardo Hermínio Santiago, Igor da Silva Jesus dos Santos e Carlos Alberto Manoel da Silva (*Doc. 07*). Os três confirmaram todas as denúncias de maus tratos da seguinte forma:

[...] que os depoentes foram transferidos para a sede no dia 28.2.2016; que ficavam uniformizados aguardando ordens para deslocamento para algum posto; que permaneciam na empresa 5 x 2, por doze horas diárias; (...) que na sede da empresa, entorno de 140 trabalhadores estavam na mesma situação e a noite, 22 trabalhadores; que ficavam em duas salas de aulas sendo cada uma delas com 30 a 40 assentos; que no local os trabalhadores se revezavam para ocupar os assentos, que não haviam ventiladores; que os demais trabalhadores ficam em pé; que ficavam na quadra de esportes sem cobertura; que a empresa não fornecia copos descartáveis; que não havia vestiários; que usavam um único banheiro, que a própria empresa deixava molhado, sem limpeza e sem papel higiênico; que o pessoal que ficava no turno da manhã, para a empresa não ter gastos com alimentação, depois de três ou quatro semanas os trabalhadores passaram a ser divididos por dois turnos; que o pessoal da noite passou a ser liberado por volta da 21 horas e 40 minutos, sendo que alguns continuavam à disposição; que não podiam entrar na sede da empresa com seus pertences, sendo apenas permitido a utilização de um saco transparente com o uniforme.

Evidente que o tratamento dispensado aos vigilantes na sede da empresa feriu a dignidade dos trabalhadores! Não somente pela falta de assentos, copos ou banheiro, mas, principalmente, pela falta de trabalho. Tanto é assim que o trabalhador José de Ribamar Pereira Coimbra desabafou, em seu depoimento ao MPT, dizendo que “durante a período que ficou confinado na sede da empresa, se sentiu num campo de concentração” (*Doc. 08*).

Em audiência administrativa realizada em 22.6.2016, nos autos do PP 001482.2016.01.000/3, o sócio majoritário da empresa ré, Gilson Pinto Correia, negou os fatos e, após ser questionado porque não deixou os empregados ficarem à disposição da empresa em suas próprias residências, já que não havia trabalho naquela oportunidade, respondeu simplesmente que “como eram funcionários da empresa, deveriam ficar aguardando no estabelecimento da SEGIL, que fica na Rua Conde de Linhares, 355” (*Doc. 09*).

Nesta audiência, o Presidente do Sindicato dos Vigilantes do Município do Rio de Janeiro acrescentou que:

[...] não podiam entrar com qualquer pertence dentro da empresa, sendo que não foi disponibilizado armário para guarda, fazendo com que os trabalhadores tivessem que deixar os objetos pessoais em bares, nos carros etc., inclusive celulares, copos, comida, nada podia ser adentrado na empresa: que não era tolerado nenhum tipo de atraso, sendo que, caso houvesse algum atraso o trabalhador não podia entrar no estabelecimento e levava falta pelo dia todo e descontava o descanso; que eram revistados com detector de metal na entrada; que os empregados, pelo fato de não poderem entrar com qualquer objeto pessoal, tinham que sair de casa já uniformizados, o que é vedado pela

Portaria da Polícia Federal, pois os vigilantes não podem transitar em vias públicas usando uniforme de vigilante.

O diretor do sindicato informou que realizou visita no estabelecimento da empresa uma vez durante o período e constatou as mesmas irregularidades. O relatório desta visita foi juntado aos autos pelo sindicato em 28.6.2016 (*Doc. 10*).

Assim, considerando os depoimentos colhidos, que confirmaram os fatos denunciados, e as informações prestadas pelo sindicato, foi agendada nova audiência para assinatura de TAC com previsão, inclusive, do pagamento de dano moral coletivo pelas irregularidades já cometidas. Foi também concedido prazo à empresa para apresentar defesa.

A defesa foi entregue em 7.7.2016 (*Doc. 11*) e apenas confirma que os empregados foram transferidos para a sede da empresa após o término do contrato com a Secretaria Municipal de Saúde e que não foram disponibilizados armários para os empregados porque somente existem 54 armários na sede da empresa. Nos termos da defesa, “*o quantitativo de funcionários no presente caso era superior a capacidade máxima do guarda volume, sendo assim, a Segil orientou os funcionários a entrarem na empresa com seus pertences acondicionados em sacolas plásticas*”.

Junto à defesa, a empresa anexou 8 fotografias das instalações, sendo que o interior das duas salas de treinamento, onde os trabalhadores foram alocados, não aparece nas fotos. Além disso, há apenas fotografias das portas de dois banheiros, da porta do vestiário, do refeitório sem janela e do bebedouro com duas torneiras. Na foto, aparecem copos descartáveis em cima do bebedouro (*Doc. 12*).

A empresa também juntou uma gravação da câmera de segurança com a passagem dos trabalhadores, com sacolas plásticas nas mãos, pelo Portal de Detecção de Metal, pretendendo demonstrar que eles podiam entrar com seus pertences na sede da empresa e que não chegavam à empresa uniformizados.

Por óbvio que esta gravação não comprova o que pretende a empresa, pois não é possível verificar se os trabalhadores podiam entrar na empresa com seus celulares, copos ou alimentos para “laborarem” durante 12 horas seguidas. Quanto à exigência de uso do uniforme, também não é possível aferir se esta exigência ocorreu em período diferente do período da gravação encaminhada ao MPT. Assim, a defesa da empresa não logrou modificar a convicção do *parquet* quanto aos fatos noticiados.

Na audiência realizada em 2.8.2016, a minuta de Termo de Ajuste de Conduta (*Doc. 13*) foi entregue e, a requerimento da empresa, nova audiência foi designada para o dia 23.8.2016. Nesta ocasião, a empresa foi informada de que aquela seria a última oportunidade para assinar o TAC (*Doc. 14*).

Em resposta, a empresa disse que: “*após analisar a minuta do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) proposta por esta d. Procuradoria, informa que não há interesse na celebração de TAC, porquanto inexistem irregularidades na sua conduta*” (*Doc. 15*).

Ante o exposto, não resta alternativa ao MPT senão a propositura da presente Ação Civil Pública, visando à obtenção de um provimento jurisdicional capaz de

reparar o dano moral coletivo decorrente da conduta ilícita, bem como impedir a reiteração da ilegalidade narrada.

II. DO DIREITO

II.1. Do abuso do poder diretivo do empregador

Sendo o empregador o titular da atividade econômica, assumindo os riscos decorrentes da sorte de seu empreendimento (alteridade), a lei lhe assegura um conjunto de prerrogativas para que possa empreender a organização e a fiscalização da estrutura e da dinâmica empresariais.

Entre os poderes do empregador, destaca-se o poder diretivo ou de comando, assimétrico à subordinação jurídica inerente à figura do empregado.

O poder diretivo do empregador diz respeito não apenas à organização técnica, mas também à boa ordem na empresa, buscando assegurar higidez material e moral do meio ambiente laboral e velando pela integridade física e psíquica de seus empregados.

Como os demais, o exercício do poder diretivo encontra limite nos fundamentos e princípios constitucionais, assim como nos direitos fundamentais previstos no Texto Constitucional, com especial destaque aos chamados *direitos de personalidade*.

Ao extrapolar estes limites, a empresa comete abuso de direito, considerado ato ilícito pelo art. 187 do Código Civil.

No presente caso, a empresa foi além do abuso do poder diretivo e praticou assédio moral com os empregados que ficaram confinados na sede da empresa por três semanas, sofrendo maus tratos e sendo constrangidos pela situação e pelos prepostos da ré.

Afinal, o assédio moral “consiste na exacerbação desarrazoada e desproporcional do poder diretivo, fiscalizatório ou disciplinar pelo empregador de modo a produzir injusta e intensa pressão sobre o empregado, ferindo-lhe o respeito e a dignidade”⁽¹⁰⁾.

No mesmo sentido, Sebastião Geraldo de Oliveira:

“Considera-se, portanto, assédio moral o comportamento do empregador, seus prepostos ou colegas de trabalho, que exponha o empregado a reiteradas situações constrangedoras, humilhantes ou abusivas, fora dos limites normais do poder diretivo, causando degradação do ambiente

(10) DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*, p. 1.156.

laboral, aviltamento à dignidade da pessoa humana ou adoecimento de natureza ocupacional.”⁽¹¹⁾

II.2. Do assédio moral

“*Assédio*” consiste no termo utilizado para designar toda conduta que cause constrangimento psicológico à pessoa. Entre as espécies, destacam-se: o assédio moral e o assédio sexual.

O conceito do “*assédio moral trabalhista*” compreende o do substantivo assédio duplamente qualificado pelo conteúdo psicológico e pelo tipo de relacionamento humano que o propicia:

“Por assédio moral em um local de trabalho temos que entender toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se sobretudo por comportamento, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho.”⁽¹²⁾

É, portanto, uma conduta abusiva, intencional, frequente e repetida, que ocorre no ambiente de trabalho e que visa a diminuir, humilhar, vexar, constranger, desqualificar e demolir psiquicamente um indivíduo ou grupo, degradando as suas condições de trabalho, atingindo a sua dignidade e colocando em risco a sua integridade pessoal e profissional.

Sendo destinado a minar a personalidade, o assédio moral alveja a mente do assediado com o propósito de anular a sua dignidade psíquica, usando de mecanismos de deterioração do relacionamento como, por exemplo, o isolamento do assediado. No presente caso, os empregados ficaram confinados em duas salas de aula, sem cadeiras suficientes para todos os trabalhadores e sem ventilação.

Outro exemplo deste mecanismo é a perseguição disciplinar, como no tratamento dado aos empregados que se atrasavam, como visto no depoimento do diretor do sindicato:

[...] que não era tolerado nenhum tipo de atraso, sendo que, caso houvesse algum atraso o trabalhador não podia entrar no estabelecimento e levava falta pelo dia todo e descontava o descanso (*Doc. 09*).

(11) OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *A proteção jurídica à saúde do trabalhador*, p. 235.

(12) HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio moral: a violência perversa no cotidiano*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 65.

Daí porque alguns atos de ordem física, como o confinamento ou a perseguição disciplinar, devem ser considerados como meros procedimentos de efetivação do assédio moral.

Quanto ao requisito da repetição da conduta ou habitualidade, este “*tem que ser aferido conforme o caso concreto, as características do ofensor, da vítima, as condições de tempo e lugar, o nível de instrução da vítima, a função ocupada pelo empregado e as características da conduta do ofensor. Desse modo, conforme o caso concreto, uma conduta repetida de forma sistemática em um único dia de trabalho, no nosso sentir, pode configurar o assédio moral*”⁽¹³⁾.

Corroborando este entendimento, acórdão do TRT-9ª Região:

“ASSÉDIO MORAL. SUJEIÇÃO DO EMPREGADO. IRRELEVÂNCIA DE QUE O CONSTRANGIMENTO NÃO TENHA PERDURADO POR LONGO LAPSO DE TEMPO. Conquanto não se trate de fenômeno recente, o assédio moral tem merecido reflexão e debate em função de aspectos que, no atual contexto social e econômico, levam o trabalhador a se sujeitar a condições de trabalho degradantes, na medida em que afetam sua dignidade. A pressão sobre os empregados, com atitudes negativas que, deliberadamente, degradam as condições de trabalho, é conduta reprovável que merece punição. A humilhação, no sentido de ser ofendido, menosprezado, inferiorizado, causa dor e sofrimento, independente do tempo por que se prolongou o comportamento. A reparação do dano é a forma de coibir o empregador que intimida o empregado, sem que se cogite de que ele, em indiscutível estado de sujeição, pudesse tomar providência no curso do contrato de trabalho, o que, certamente, colocaria em risco a própria manutenção do emprego. Recurso provido para condenar a ré ao pagamento de indenização por danos provocados pelo assédio moral.” (Acórdão do TRT-9ª Região, TRT-PR-09329-2002-004-09-00-2. Publicado em 23.1.2004)

Mas não é só.

Também configura poderoso mecanismo de assédio moral submeter o trabalhador ao ostracismo (“não dar trabalho”), como forma de atentar contra a sua dignidade psíquica (autoestima). O trabalho não se resume a uma obrigação do empregado no contexto da vinculação empregatícia. Trata-se também de um direito social constitucionalmente assegurado (CF/88, art. 6º), como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana.

De acordo com a doutrina:

“(…) ao empregador incumbe a obrigação de distribuir o trabalho que deva ser desenvolvido por seus empregados, não podendo impor a

(13) SCHIAVI, Mauro. *Aspectos polêmicos do assédio moral*, p. 4.

nenhum deles qualquer espécie de ociosidade forçada, ainda que sob o pagamento de salários, sob pena de colocar o obreiro em situação vexatória e submetida ao crivo de comentários maldosos, além de lesivos ao seu patrimônio moral.”⁽¹⁴⁾

De acordo com a jurisprudência:

“ASSÉDIO MORAL. CONTRATO DE INAÇÃO. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. A tortura psicológica, destinada a golpear a autoestima do empregado, visando forçar sua demissão ou apressar sua dispensa por meio de métodos que resultem em sobrecarregar o empregado de tarefas inúteis, sonegar-lhe informações e fingir que não o vê, resultam em assédio moral, cujo efeito é o direito à indenização por dano moral, porque ultrapassa o âmbito profissional, eis que minam a saúde física e mental da vítima e corrói a sua autoestima. No caso dos autos, o assédio foi além, porque a empresa transformou o contrato de atividade em contrato de inação, quebrando o caráter sinalagmático do contrato de trabalho, e por consequência, descumprindo a sua principal obrigação que é a de fornecer trabalho, fonte de dignidade do empregado.” (TRT 17ª R., RO n. 1315.2000.00.17.00.1, Ac. n. 2.276/2001, Rel. Juíza Sônia das Dores Dionízio, DJ de 20.8.2002, publicado na *Revista LTr* 66-10/1237)

Assim, caberá ao julgador verificar a configuração do assédio moral à luz dos elementos fático-probatórios dos autos, considerando relevantes fatores, como, por exemplo, a intensidade da pressão psicológica sofrida pelos empregados que temiam a demissão a qualquer momento ou o resultado visado, qual seja, obrigar os empregados a pedirem demissão, como supõe o sindicato laboral.

No presente caso, o assédio moral ficou comprovado por meio dos depoimentos colhidos no curso da instrução do inquérito civil instaurado pelo MPT, não podendo a empresa demandada continuar invocando o seu poder diretivo para justificar atitude contrária ao direito — e que constitui assédio moral — como a narrada na presente ação, violentando princípios legais e, sobretudo, constitucionais.

É inconcebível que a prática de assédio moral, como no presente caso, ainda possa existir no seio de nossa sociedade democrática, coibindo o exercício de um direito adquirido a duras penas pelos trabalhadores, devendo os poderes públicos, tais como o MPT e o Poder Judiciário restabelecerem a ordem jurídica, a fim de que os direitos fundamentais dos atuais e futuros empregados não continuem a ser vilipendiados pela atitude reprovável do empregador.

Para finalizar, resta consignar que a jurisprudência da nossa mais alta Corte Trabalhista vem reprimindo com veemência a prática do assédio moral em debate, conforme exemplifica o aresto adiante transcrito:

(14) LOBREGAT, Marcus Vinícios. *Dano moral nas relações individuais de trabalho*. São Paulo. LTr, 2001. p. 93.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. PROCESSO SOB A ÉGIDE DA LEI N. 13.015/2014. 1. PRELIMINAR DE NULIDADE POR NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. 2. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DISPONÍVEIS. INTERESSE SOCIAL RELEVANTE. 3. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSÉDIO MORAL. DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, DA INVIOABILIDADE PSÍQUICA (ALÉM DA FÍSICA) DA PESSOA HUMANA, DO BEM-ESTAR INDIVIDUAL (ALÉM DO SOCIAL) DO SER HUMANO, TODOS INTEGRANTES DO PATRIMÔNIO MORAL DA PESSOA FÍSICA. DANO MORAL CARACTERIZADO. INCIDÊNCIA, ADEMAIS, DA SÚMULA N. 126/TST, RELATIVAMENTE AOS FATOS EXPLICITADOS NO ACÓRDÃO. 4. VALOR DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS EM FACE DE INFRAÇÕES PERPETRADAS. MEDIDA COMPENSATÓRIA, PUNITIVA E PEDAGÓGICA. 5. APLICAÇÃO DE MULTA POR DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. VALOR FIXADO COM RAZOABILIDADE. A ação civil pública, prevista na Lei n. 7.347/85, é instrumento de defesa de direitos e interesses metaindividuais. O próprio Código de Defesa do Consumidor (art. 81, inciso III) prevê o cabimento de ações coletivas para salvaguardar direitos ou interesses individuais homogêneos, que são, segundo o STF, subespécie de direitos coletivos e decorrem de uma origem comum. Será cabível a ação civil pública na esfera trabalhista quando se verificar lesão ou ameaça a direito difuso, coletivo ou individual homogêneo decorrente da relação de trabalho, consubstanciando tal ação coletiva um mecanismo de proteção dos direitos sociais constitucionalmente garantidos. Ressalte-se que um mesmo fato, desde que tendo impacto sociocomunitário, pode dar origem tanto a interesses difusos, como a coletivos, como ainda a individuais homogêneos. Desse modo, nada impede que em uma mesma ação civil pública se cumulem pretensões de obrigação de fazer, de não fazer ou de condenação pecuniária por dano genérico, relativas aos direitos difusos e coletivos, com demanda reparatória decorrente das lesões perpetradas aos direitos individuais homogêneos. Aliás, tal medida vai ao encontro dos princípios de economia e celeridade processuais, tão estimados nesta Justiça Especializada. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 127, *caput*, e 129, III e IX, bem como os arts. 6º, VII, alínea “d”, 83, III, e 84 da LC n. 75/93, todos conferem legitimidade ao Ministério Público do Trabalho para o ajuizamento da ação civil pública para a defesa dos direitos metaindividuais. No caso concreto, o Tribunal Regional consignou que houve ofensa à dignidade dos empregados da Reclamada, evidenciada pela existência de cobrança contínua de desmedida de metas abusivas, ameaças constantes de dispensas, bem como pelo tratamento grosseiro e desrespeitoso dispensado pelos superiores hierárquicos. Assim sendo, diante do contexto fático delineado no acórdão recorrido, as condições de trabalho a que eram

submetidos os empregados da Reclamada, de fato, atentaram contra a dignidade, integridade psíquica e bem-estar individual dos trabalhadores — bens imateriais que compõem seu patrimônio moral protegido pela Constituição —, ensejando a reparação moral, conforme autorizam o inciso X do art. 5º da Constituição Federal e os arts. 186 e 927, *caput*, do CCB/2002. Outrossim, para que se pudesse chegar, se fosse o caso, a conclusão fática diversa, seria necessário o revolvimento do conteúdo fático-probatório, propósito insuscetível de ser alcançado nesta fase processual, diante do óbice da Súmula n. 126/TST. Agravo de instrumento desprovido. (AIRR — 1681-08.2012.5.19.0009, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 17.8.2016, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 19.8.2016)

II.3. Do descumprimento da legislação infraconstitucional

Uma das práticas abusivas utilizadas pela ré foi o excessivo rigor com a pontualidade dos vigilantes, contrariando as normas da CLT que permitem variações no registro de ponto não excedentes de 5 minutos, observado o limite máximo de dez minutos diários (art. 58, § 1º).

Além disso, a acionada descumpriu obrigações previstas nas Normas Regulamentadoras aprovadas pela Portaria n. 3.214/78, do Ministério do Trabalho e Emprego. Tal descumprimento, por consequência, viola os dispositivos legais e constitucionais (art. 157 da CLT; Lei n. 8.213/91; art. 7º, XXII, da Constituição Federal) que compelem os empregadores a adotarem todas as medidas necessárias para proteger a saúde dos trabalhadores e resguardar o direito a um meio ambiente do trabalho sadio e adequado.

Desta forma, as normas regulamentadoras (NRs) que integram o anexo da referida portaria possuem CARÁTER VINCULANTE, devendo ser obedecidas por todas as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que contratem trabalhadores sob o regime da CLT.

No caso específico dos autos, verifica-se que a ré descumpriu a Norma Regulamentadora n. 17 — Ergonomia, devido à inexistência de mobiliário suficiente para a quantidade de empregados.

Também descumpriu a NR-24 — Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho nos seguintes itens:

Item 24.1.2 — As áreas destinadas aos sanitários deverão atender às dimensões mínimas essenciais. (...) É considerada satisfatória a metragem de 1 metro quadrado, para cada sanitário, por 20 operários em atividade.

Item 24.2.1 — Em todos os estabelecimentos industriais e naqueles em que a atividade exija troca de roupas ou seja imposto o uso de uniforme

ou guarda-pó, haverá local apropriado para vestiário dotado de armários individuais, observada a separação de sexos;

NR-24, item 24.7.1 — Fornecer aos trabalhadores água potável, em condições higiênicas, sendo proibido o uso de recipientes coletivos. Onde houver rede de abastecimento de água, deverão existir bebedouros de jato inclinado e guarda protetora, proibida sua instalação em pias ou lavatórios, e na proporção de 1 (um) bebedouro para cada 50 (cinquenta) empregados.

III. DA TUTELA INIBITÓRIA

Note-se que parte dos pedidos elencados nesta exordial, são pedidos de obrigações de fazer e não fazer, caracterizando-se o que a doutrina denomina de TUTELA INIBITÓRIA. Preconiza o art. 84, *caput*, do CDC:

Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

No mesmo sentido, mas se referindo, especificamente, aos processos envolvendo interesses e direitos meramente individuais, o art. 497 do CPC/2015 orienta: “Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente”.

Tais normas consagram no ordenamento jurídico pátrio a TUTELA INIBITÓRIA, que, com sua natureza eminentemente preventiva, possui como escopo impedir a prática, a reiteração ou a continuidade de um ato ilícito. A respeito desta espécie de tutela jurisdicional, cumpre transcrever excertos da obra do professor Luiz Guilherme Marinoni, que averba com maestria:

A tutela inibitória, configurando-se como tutela preventiva, visa a prevenir o ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como uma tutela anterior à sua prática, e não como uma tutela voltada para o passado, como a tradicional tutela ressarcitória.

Quando se pensa em tutela inibitória, imagina-se uma tutela que tem por fim impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito, e não

uma tutela dirigida à reparação do dano. Portanto, o problema da tutela inibitória é a prevenção da prática, da continuação ou da repetição do ilícito, enquanto o da tutela ressarcitória é saber quem deve suportar o custo do dano, independentemente do fato de o dano ressarcível ter sido produzido ou não com culpa.” (p. 26)

“[...] é melhor prevenir do que ressarcir, o que equivale a dizer que no confronto entre a tutela preventiva e a tutela ressarcitória deve-se dar preferência à primeira.” (p. 28)

“A tutela inibitória é caracterizada por ser voltada para o futuro, independentemente de estar sendo dirigida a impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito. Note-se, com efeito, que a inibitória, ainda que empenhada apenas em fazer cessar o ilícito ou impedir a sua repetição, não perde a sua natureza preventiva, pois não tem por fim reintegrar ou reparar o direito violado.” (p. 28-29)

“A inibitória funciona, basicamente, por meio de uma decisão ou sentença que impõe um não fazer ou um fazer, conforme a conduta ilícita temida seja de natureza comissiva ou omissiva. Este fazer ou não fazer deve ser imposto sob pena de multa, o que permite identificar o fundamento normativo-processual desta tutela nos arts. 461 do CPC e 84 do CDC.” (p. 29)

“Já o fundamento maior da inibitória, ou seja, a base de uma tutela preventiva geral, encontra-se — como será melhor explicado mais tarde — na própria Constituição da República, precisamente no art. 5º, XXXV, que estabelece que ‘a lei não excluirá de apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’.” (p. 30)

“[...] a tutela inibitória não deve ser compreendida como uma tutela contra a probabilidade do dano, mas sim como uma tutela contra o perigo da prática, da continuação ou da repetição do ilícito, compreendido como ato contrário ao direito que prescinde da configuração do dano.” (p. 36)⁽¹⁵⁾

O art. 3º da Lei n. 7.347/85, ao destacar que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”, conferiu expressamente a possibilidade de se postular a tutela inibitória em sede de ação civil pública.

Na hipótese dos autos, a tutela inibitória está consubstanciada nos pedidos de imposição de obrigações de fazer e de não fazer em face dos acionados. Tais

(15) MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

pedidos visam a impedir a reiteração dos atos ilícitos apurados, de forma a impedir que os réus voltem a violar as normas legais e infralegais.

Trata-se de tutela voltada para o futuro, com a finalidade de corrigir as condutas ilícitas atuais e impedir a reiteração das mesmas em momentos posteriores. As obrigações de fazer e não fazer ao final postuladas não possuem prazo final para serem exigidas, devendo ser cumpridas pelas rés enquanto as mesmas existirem e praticarem atividade econômica. Até porque todos os pedidos deste jaez formulados estão expressamente fundados em lei, cujas disposições devem ser observadas a todo o momento pelos empregadores.

Não merece prevalecer, diante das características da tutela inibitória, eventual alegação de que as irregularidades foram sanadas. Como tal tutela visa a evitar a prática, continuação ou reiteração de um ilícito verificado, o provimento jurisdicional que acolher os pedidos servirá para impedir que o empregador volte a cometer os mesmos atos.

São perfeitamente possíveis de serem formulados, pelas razões acima expostas, os pedidos de imposição de obrigações de fazer e de não fazer elencados no rol de pedidos da presente ação, bem como as cominações requeridas de imposição de multas para os casos de inadimplemento de tais obrigações. A este respeito, os §§ 4º dos arts. 84 do CDC e 461 do CPC, que possuem idêntica redação, autorizam expressamente a imposição de multas pelo magistrado:

Como o provimento vindicado na inicial é de cunho preventivo, se projeta para o futuro. Assim sendo, o âmbito coletivo da demanda não se situa no descumprimento passado, o qual somente serve para indicar a ocorrência do ilícito, um dos pressupostos da tutela inibitória, e sim no potencial da mesma ilicitude vir a ocorrer com todos os atuais e futuros trabalhadores da empresa. Ou seja, não há que se aguardar que a irregularidade venha a se espalhar ou generalizar, justamente porque o objeto da ação é impedir que isso ocorra. É observar o seguinte trecho do voto do Exmo. Sr. Juiz Relator TRT da 12ª Região, ao apreciar o Proc. TRT/SC/RO-V 7158/97:

“O prejuízo em potencial já é suficiente a justificar a *actio*. Exatamente porque o prejuízo em potencial já é suficiente a justificar a propositura da presente ação civil pública, cujo objeto, como se infere dos balizamentos atribuídos pela peça exordial ao *petitum*, é em sua essência preventivo (a maior sanção) e apenas superficialmente punitivo, é que entendo desnecessária a prova de prejuízos aos empregados.”

“De se recordar que nosso ordenamento não tutela apenas os casos de dano *in concreto*, como também os casos de exposição ao dano, seja ele físico, patrimonial ou jurídico, como se infere do Código Penal, do Código Civil, da CLT e de outros instrumentos jurídicos.”

“Tanto assim é que a CLT, em seu art. 9º, taxa de nulos os atos praticados como o objetivo de fraudar, o que impende reconhecer que a mera tentativa de desvirtuar a lei trabalhista já é punível.”

Caso a ré esteja cumprindo com os pedidos pleiteados na exordial (que diga-se de passagem, são pedidos decorrentes estritamente dos textos de lei), não será punida, pois não incidirá multa.

IV. DO DANO MORAL COLETIVO

A lesão ao direito coletivo da sociedade desafia o ressarcimento por meio de indenização civil, objetivando não só punir a lesão de natureza coletiva, como também coibir a reincidência de práticas semelhantes.

Ora, o demandado desrespeitou a ordem jurídica constitucional porque deixou mais de uma centena de trabalhadores confinados, sem trabalho, em uma sala sem ventilação, durante três semanas, na sede da empresa. Portanto, por ter causado dano de natureza coletiva, deverá o demandado responder por uma compensação financeira.

Destarte, é inegável que a conduta ilegal da ré causou lesão aos interesses difusos de toda a coletividade de trabalhadores, uma vez que propiciou a negação dos direitos trabalhistas aos seus trabalhadores.

Com efeito, é inconteste e plúrima a previsão legal autorizadora da reparação do dano moral coletivo em sentido lato, consoante os arts. 5º, inc. V e X, da CRFB/88; 1º, *caput* e inc. V, da LACP e 6º, inc. VI e VII, da Lei n. 8.078/90.

Afora isso, há de se levar em conta a afronta ao próprio ordenamento jurídico, que, erigido pelo legislador como caminho seguro para se atingir o bem comum, é flagrantemente aviltado por conta da inobservância de normas constitucionais e das normas que tutelam a saúde dos trabalhadores, como as Normas Regulamentadoras n. 17 (Ergonomia) e n. 24 (Condições Sanitárias e de Conforto) do Ministério do Trabalho e Emprego.

Como tais lesões amoldam-se na definição do art. 81, incisos I e II, da Lei n. 8.078/90, cabe ao Ministério Público, com fulcro nos arts. 1º, *caput*, e inciso IV e 3º da Lei n. 7.347/85, propor a medida judicial necessária à reparação do dano e à interrupção da prática.

Ressalte-se que os danos morais à coletividade emergem do próprio fato (*ipso facto*), e, por isso, independem de prova do prejuízo à coletividade, conforme já decidiu o Tribunal Superior do Trabalho: “A responsabilização do agente causador do dano moral opera-se por força do simples fato da violação (*damnum in re ipsa*). Assim, verificado o evento danoso, surge a necessidade de reparação, não havendo que se cogitar da prova do prejuízo, mas desde que presentes os pressupostos legais para que haja a responsabilidade civil (nexo de causalidade e culpa)”.

Neste sentido, ensina Xisto Tiago de Medeiros Neto:

O dano moral não enseja, para verificação de sua ocorrência, a prova quanto à sua configuração. É que, considerando-se atingir a

lesão interesses extrapatrimoniais, gerando dor, sofrimento, angústia, constrangimento ou qualquer relevante modificação desfavorável ao espírito, não há de se exigir do lesado a demonstração de que efetivamente sofreu o dano, já que a sua percepção emana da própria violação, constituindo uma *praesumptiones hominis* (presunção do homem).

(...)

A responsabilidade, portanto, tratando-se de dano moral, decorre, em regra, do simples fato da violação (*damnum in re ipsa*), não se cogitando analisar-se o traço subjetivo do ofensor ou se provar a existência do prejuízo extrapatrimonial, que, por si só, já é uma evidência do próprio fato (*ipso facto*), salientando-se, mais, a impossibilidade de, para tal fim, ingressar-se na esfera psíquica da vítima.” (Tribunal Superior do Trabalho. 3ª Turma. AIRR — 1273/2003-044-03-40, publicado no DJ em 10.12.2004)

Em se tratando de danos a interesses coletivos, a responsabilidade deve ser objetiva, porque é a única capaz de assegurar proteção eficaz a esses interesses.

Justifica-se a reparação genérica, não só pela dificuldade de se reconstituir o mal já impingido à coletividade, mas também, por já ter ocorrido a transgressão ao ordenamento jurídico vigente.

Advertir-se que o dano moral coletivo não pode ser compreendido sob o ponto de vista dos pressupostos do dano individual, por obedecer a uma lógica completamente diversa. Assim é que, no dano moral coletivo, devem ser privilegiados, para efeito de reparação civil, os valores transindividuais desrespeitados pela conduta reputada como ilícita. Nessa linha é bastante explicativo o seguinte julgado do TST:

II) DANO MORAL COLETIVO — CARACTERIZAÇÃO E *QUANTUM* INDENIZATÓRIO.

1. A reparabilidade do dano moral coletivo não pode ter as mesmas premissas do dano moral tradicional, já que este, baseado no Código Civil, é dotado de cunho meramente patrimonialista e individualista, não enxergando, assim, os valores transindividuais de um sentimento coletivo.

2. De fato, a honra coletiva tem princípios próprios que não se confundem com os interesses pessoais, na medida em que leva em conta a carga de valores de uma comunidade como um todo, corporificando-se no momento em que se atestam os objetivos, as finalidades e a identidade de uma comunidade política.

3. Nessa senda, e considerando que o Texto Constitucional afirma a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre-iniciativa e o pluralismo político como sendo fundamentos do Estado Democrático de Direito, tem-se que a Empresa Ré, ao deixar de adotar medidas de proteção previstas nas normas de segurança de saúde do trabalho, mantendo trabalhadores não qualificados, sem treinamento e sem acompanhamento de profissionais habilitados em obras não planejadas de demolição, produziu uma lesão significativa a interesses extrapatrimoniais da coletividade, a ponto de ocasionar um acidente fatal, que ceifou a vida de um trabalhador.

4. De fato, o ato da Reclamada não só lesionou os princípios inerentes à dignidade da pessoa humana, comprometendo a qualidade de vida dos trabalhadores, como também violou diversos valores sociais, na medida em que a prática atingiu também, como é curial, a vida familiar, a vida comunitária e a sociedade como um todo.

5. Assim, considerando a gravidade do ato, o alto grau de culpabilidade da Ré, de se concluir que o valor indenizatório fixado, R\$ 600.000,00, revertido em favor do Fundo de Amparo ao Trabalhador, mostra-se razoável à situação.

6. Logo, o recurso da Parte não merece trânsito pela via da alegada violação constitucional, visto que ileso o inciso V do art. 5º da Carta Republicana.

Agravo de instrumento desprovido. (Processo: AIRR — 47640-86.2006.5.13.0006 Data de Julgamento: 1º.9.2010, Relatora Ministra: Maria Doralice Novaes, 7ª Turma, Data de Divulgação: DEJT 3.9.2010).

Vale ressaltar que os Tribunais Trabalhistas vêm reconhecendo a ocorrência do dano moral coletivo, quando caracterizado o assédio moral, como se verifica a seguir:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. Evidenciada a prática de assédio moral coletivo por parte do gerente da empresa ré, que utilizou expressões e atos ofensivos em relação aos trabalhadores, além de utilizar sua posição de superior hierárquico para investidas de cunho sexual sobre as empregadas mulheres, causando-lhes constrangimento no ambiente de trabalho. Recurso ordinário do Ministério Público do Trabalho provido parcialmente para condenar a empresa ré ao pagamento de dano moral coletivo como reparação genérica à ordem jurídica. (TRT 4ª R., RO n. 0000672-72.2014.5.04.0101, Rel. Des André Reverbel Fernandes, 9.3.2016)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSÉDIO MORAL. PRÁTICA GENERALIZADA NO ÂMBITO DA EMPRESA RÉ. COMPROVAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO. Restando demonstrado os empregados da ré que são “responsáveis pela relacionamento diário com os níveis hierárquicos mais baixos — os operadores — vêm extrapolando os limites de sua atuação, agindo com abuso de poder, submetendo seus subordinados diretos a diversas situações que evidenciam a ocorrência de assédio moral” (Juíza Mônica Ramos Emery), corretas as condenações impostas a título de obrigação de não tolerar as referidas práticas nocivas, sob pena de multa, além do pagamento da indenização por dano moral coletivo. Recurso empresarial conhecido, preliminares rejeitadas e, no mérito, desprovido. Recurso do Autor conhecido e provido para afastar a limitação imposta ao valor das multas e para majorar a indenização por dano moral coletivo. (TRT 10ª R., Processo n. 006792009-010-10-00-6-RO, Rel. Des Douglas Alencar Rodrigues, 3ª Turma, 30/01.2013)

Em relação ao *quantum debeatur* do dano moral coletivo, apesar da subjetividade da sua fixação, a doutrina e jurisprudência tem se valido de alguns parâmetros, dentre eles, os seguintes:

A responsabilização na hipótese de dano moral coletivo não tem apenas função compensatória, ante a impossibilidade de ressarcir algo que não tem equivalência econômica, mas adota também um caráter sancionatório-punitivo.

Acentue-se ainda o caráter preventivo da reparação, que possui, também, o escopo de evitar que outras infrações de impacto coletivo continuem a ocorrer.

Assim exposto, e considerando:

a) a gravidade, a natureza e a abrangência das irregularidades e a repercussão das condutas ilícitas denunciadas a atingir e lesionar a coletividade de trabalhadores;

b) o grau de reprovabilidade social das práticas adotadas; e

c) a imperiosidade de ser imposta uma condenação de natureza pecuniária que signifique reparação e sancionamento eficaz à ré, medida que se apresenta como mecanismo adequado de responsabilização jurídica, no plano da tutela dos direitos coletivos e difusos (arts. 1º e 13 da Lei n. 7.347/85 e arts. 6º, VII, e 83 do CDC), deve ser condenada a ré a uma indenização no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), e que, assim, apresenta-se razoável, em face dos danos causados e sua extensão.

Em relação à destinação do valor do dano moral coletivo, o art. 13 da Lei n. 7.347/85 prevê a criação de um fundo específico para reparação dos valores difusos tutelados⁽¹⁶⁾. Porém, como não há esse fundo específico na área trabalhista, cada vez mais tem se destinado o valor a entidades ou projetos que permitam a recomposição de danos de caráter difuso trabalhista ou que, de alguma forma, beneficie a sociedade⁽¹⁷⁾, podendo serem especificados em liquidação da sentença.

Frise-se que a PRT 1ª Região possui cadastro de entidades habilitadas a receberem valores a título de dano moral coletivo (<http://www.prt1.mpt.gov.br/transparencia/convenios>).

Assim, o MPT pugna para essa destinação. Caso V. Exa. assim não compreenda, requer, sucessivamente, a destinação ao Fundo de Amparo do Trabalhador — FAT (Lei n. 7.998/90).

V. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, deve a acionada ser condenada nas seguintes obrigações de fazer e não fazer:

1) Abster-se de utilizar práticas vexatórias ou humilhantes contra seus empregados, especialmente as de, deliberadamente, deixá-los confinados em sala que não tenha assentos suficientes para todos os empregados e que não atenda às condições de conforto previstas na NR 17; não lhes dar trabalho; proibi-los de ter acesso à área comum aos demais trabalhadores; ou as que, de qualquer outro modo, submetam-nos a constrangimento físico ou moral ou atentem contra a honra, a moral e a dignidade da pessoa humana, seja como forma de pressioná-los a pedir demissão ou sob qualquer outro pretexto ou com qualquer finalidade diversa;

2) Na hipótese de rescisão contratual ou vencimento de contrato com as empresas tomadoras, o réu se obriga a deixar o empregado em

(16) Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

(17) Nesse sentido, o dispositivo da Lei n. 9.008/95, que cria o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), o qual estabelece, no § 3º do art. 1º, que os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no mesmo artigo.

disponibilidade em sua própria residência, se não houver condições físicas de realocá-lo em outro posto de trabalho ou na sede da empresa;

3) Abster-se de exigir dos vigilantes o uso de uniforme quando não estiverem em efetivo serviço (art. 18 da Lei n. 7.102/1983);

4) Fornecer local apropriado para vestiário dotado de armários individuais, observada a separação de sexos (NR-24, item 24.2.1);

5) Fornecer aos trabalhadores água potável, em condições higiênicas, sendo proibido o uso de recipientes coletivos. Onde houver rede de abastecimento de água, deverão existir bebedouros de jato inclinado e guarda protetora, proibida sua instalação em pias ou lavatórios, e na proporção de 1 (um) bebedouro para cada 50 (cinquenta) empregados (NR-24, item 24.7.1);

6) Abster-se de penalizar os empregados com descontos no salário nas variações de horário no registro de ponto não excedentes de 5 (cinco) minutos, observado o limite mínimo de 10 (dez) minutos diários (art. 58, § 1º, da CLT), sendo vedado descontar do salário os minutos/horas que excedam o atraso constatado.

Na hipótese de descumprimento da obrigação do item 6 acima, requer o Ministério Público do Trabalho a condenação da acionada na multa (art. 11 da Lei n. 7.347/85 e § 4º do art. 84 da Lei n. 8.078/90), no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), devida em cada constatação e multiplicada pelo número de trabalhadores encontrados em situação irregular.

Na hipótese de descumprimento das demais obrigações de fazer e não fazer, requer o Ministério Público do Trabalho a condenação da acionada na multa (art. 11 da Lei n. 7.347/85 e § 4º do art. 84 da Lei n. 8.078/90), no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por descumprimento de cada obrigação de fazer imposta pela decisão, devida em cada constatação de descumprimento.

O valor deverá ser devidamente atualizado a partir da data do comando sentencial, pela tabela de correção dos débitos trabalhistas judiciais, e será reversível em favor de entidades ou projetos a serem especificados em liquidação, que permitam a recomposição de danos de caráter difuso trabalhista, ou, caso V. Exa. assim não compreenda, em favor do Fundo de Amparo do Trabalhador — FAT (art. 13 da Lei n. 7.347/85, c/c art. 11, V, da Lei n. 7.998/90).

A acionada deve ser condenada ao pagamento de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), a título de dano moral coletivo, reversível em favor de entidades ou projetos a serem especificados em liquidação, que permitam a recomposição de danos de caráter difuso trabalhista, ou, caso V. Exa. Assim não compreenda,

sucessivamente, em favor do Fundo de Amparo do Trabalhador — FAT (art. 13 da Lei n. 7.347/85, c/c art. 11, V, da Lei n. 7.998/90).

VI. DOS REQUERIMENTOS FINAIS

a) Requer a notificação da ré para, querendo, responder aos termos da presente ação, assumindo, caso não o faça, os efeitos decorrentes da revelia e confissão, prosseguindo-se o regular processamento do feito, julgando-se, ao final, procedentes todos os pleitos formulados;

b) Requer, também, a intimação pessoal do representante do Ministério Público do Trabalho, dos atos processuais, com remessa dos autos, conforme disposto no art. 18, inciso II, alínea *h*, da Lei Complementar n. 75/93 e art. 183, § 1º, do Código de Processo Civil/2015;

c) Requer, por fim, a produção de todos os meios probatórios em direito admitidos, especialmente juntada de novos documentos, além de outros que venham a se mostrar relevantes para o deslinde das questões trazidas a juízo por meio da presente demanda.

Finalmente, pede-se sejam julgados procedentes todos os pedidos, atribuindo-se à causa, o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

Termos em que pede deferimento.

Rio de Janeiro, 27 de setembro de 2016.

Janine Milbratz Fiorot
Procuradora do Trabalho

MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Procurador-Geral do Trabalho: Ronaldo Curado Fleury

Vice-Procuradora-Geral do Trabalho: Cristina Aparecida Ribeiro Brasileiro

Responde pelo MPT nos impedimentos do GPG e VPGT:

Maria Guiomar Sanches de Mendonça

Presidente da ANPT: Ângelo Fabiano Farias da Costa

Posição em 13.2.2017

PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO

Subprocuradores-gerais do Trabalho

Aluísio Aldo da Silva Junior

André Luís Spies

Andréa Isa Ripoli

Antônio Luiz Teixeira Mendes

Cristina Aparecida Ribeiro Brasileiro

Cristina Soares de Oliveira e Almeida
Nobre

Dan Carai da Costa e Paes

Edelamare Barbosa Melo

Eliane Araque dos Santos

Eneas Bazzo Torres

Evany de Oliveira Selva

Graciene Ferreira Pinto

Gustavo Ernani Cavalcanti Dantas

Heloisa Maria Moraes Rego Pires

Ivana Auxiliadora Mendonça Santos

Jeferson Luiz Pereira Coelho

José Alves Pereira Filho

José Carlos Ferreira do Monte

José Neto da Silva

Junia Soares Nader

Lucinea Alves Ocampos

Luís Antônio Camargo de Melo

Luiz da Silva Flores

Manoel Jorge e Silva Neto

Maria Aparecida Gugel

Maria Guiomar Sanches de Mendonça

Mauricio Correia de Mello

Oksana Maria Dziura Boldo

Otavio Brito Lopes

Paulo Borges da Fonseca Seger

Ricardo José Macedo de Britto Pereira

Rogério Rodriguez Fernandez Filho

Ronaldo Curado Fleury

Ronaldo Tolentino da Silva

Sandra Lia Simon

Vera Regina Della Pozza Reis

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
SEDE: Rio de Janeiro/RJ

Procurador-Chefe: Fabio Goulart Villela
Procurador-Chefe (substituto): João Batista Berthier Leite Soares

Procuradores Regionais do Trabalho

Aida Glanz
Cynthia Maria Simões Lopes
Daniela Ribeiro Mendes
Deborah da Silva Felix
Inês Pedrosa de Andrade Figueira
José Antônio Vieira de Freitas Filho
Junia Bonfante Raymundo
Lisyane Chaves Motta
Luiz Eduardo Aguiar do Valle
Márcio Octavio Vianna Marques
Maria Vitória Sússekind Rocha
Mônica Silva Vieira de Castro
Reginaldo Campos da Motta
Teresa Cristina Dalmeida Basteiro

Procuradores do Trabalho

Adriano de Alencar Saboya
Ana Luiza Fabero
André Luiz Riedlinger Teixeira
Artur de Azambuja Rodrigues
Carina Rodrigues Bicalho
Carlos Augusto Sampaio Solar
Cassio Luís Casagrande
Cláudia Carvalho do Nascimento
Danielle Cramer
Dulce Martini Torzecki
Eduardo Galvão de Andréa Ferreira
Fábio Goulart Villela
Fábio Luiz Vianna Mendes
Fernanda Barbosa Diniz
Guadalupe Louro Turos Couto
Heloise Ingersoll Sá

Isabella Gameiro da Silva
Janine Milbratz Fiorot
João Batista Berthier Leite Soares
João Carlos Teixeira
José Cláudio Codeco Marques
Juliane Mombelli
Lúcia de Fatima dos Santos Gomes
Luciana Tostes de Guadalupe e Silva
Luciene Rezende Vasconcelos
Marcelo de Oliveira Ramos
Marcelo José Fernandes da Silva
Marco Antônio Costa Prado
Marco Antônio Sevidanes da Matta
Maria Julieta Tepedino de Bragança
Mauricio Coentro Pais de Melo
Rodrigo de Lacerda Carelli
Samira Torres Shaat
Sérgio Favilla de Mendonça
Tiago Oliveira de Arruda
Valdenice Amalia Furtado
Valéria Sá Carvalho da Silva Correa
Virginia Leite Henrique
Viviann Brito Mattos
Wilson Roberto Prudente

PTM de Campos dos Goytacazes

Fernando Henrique Ferreira Santos
Mariana Vieira da Silva Almeida
Vitor Borges da Silva

PTM de Nova Friburgo

Fernando Pinaud de Oliveira Junior
Jefferson Luiz Maciel Rodrigues

PTM de Cabo Frio

Marcela Conrado de Farias Ribeiro
Vitor Bauer Ferreira de Souza

PTM de Volta Redonda

Paula Roma de Moura
Rafael de Azevedo Rezende Salgado
Rafael Garcia Rodrigues

PTM de Nova Iguaçu

Alexandre Salgado Dourado Martins
Daniela da Silva Elbert
Isabela Maul Miranda de Mendonça
Michelle Bastos Chermont
Thiago Gurjão Alves Ribeiro

PTM de Petrópolis

Ericka Rodrigues Duarte
Leandro Moreira Batista

PTM de Niterói

Érica Bonfante de Almeida Tessarollo
Fábio Luiz Mobarak Igllesia
Maurício Guimarães de Carvalho
Sandro Henrique Figueiredo Carvalho
de Araújo

PTM de Itaguaí

Francisco Carlos da Silva Araújo
Renato Silva Baptista

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO
SEDE: São Paulo/SP

Procurador-Chefe: Erich Vinicius Schramm
Procurador-Chefe (substituto): Wiliam Sebastião Bedone

Procuradores Regionais do Trabalho

Adriane Reis de Araújo
Ana Francisca Moreira de Souza Sanden
Célia Regina Camachi Stander
Danton de Almeida Segurado
Débora Monteiro Lopes
Egle Rezek
José Valdir Machado
Laura Martins Maia de Andrade
Lídia Mendes Gonçalves
Luiza Yukiko Kinoshita Amaral
Maria José Sawaya de Castro Pereira
do Vale
Marisa Marcondes Monteiro
Marisa Regina Murad Legaspe
Mônica Furegatti
Paulo Cesar de Moraes Gomes
Roberto Rangel Marcondes
Sandra Borges de Medeiros
Silvana Marcia Montechi Valladares de
Oliveira
Suzana Leonel Martins
Wiliam Sebastião Bedone

Procuradores do Trabalho

Adélia Augusto Domingues
Ailton Vieira dos Santos
Alline Pedrosa Oishi Delena
Ana Elisa Alves Brito Segatti
Andréa Albertinase
Andréa Tertuliano de Oliveira
Bernardo Leôncio Moura Coelho
Christiane Vieira Nogueira
Cláudia Regina Lovato Franco
Cristiane Aneolito Ferreira
Daniel Augusto Gaiotto

Danielle Leite de Pinto Costa
Débora Scattolini
Denise Lapolla de Paula Aguiar Andrade
Eliane Lucina
Elisa Maria Brant de Carvalho Malta
Elisabeth Priscila Satake Sato
Elisiane dos Santos
Emilie Margret Henriques Netto
Erich Vinicius Schramm
Flávia Veiga Bezerra Bauler
Giselle Alves de Oliveira
João Eduardo de Amorim
João Filipe Moreira Lacerda Sabino
Juliana Queluz Venturini Massarente
Lorena Vasconcelos Porto
Luiz Carlos Michele Fabre
Marcelo Freire Sampaio Costa
Maria Beatriz Almeida Brandt
Maria Beatriz Chaves
Mariana Flesch Fortes
Mariza Mazotti de Moraes
Miron Tafuri Queiroz
Natasha Rebello Cabral
Omar Afif
Orlando Schiavon Junior
Patrick Maia Merisio
Priscila Cavalieri
Ramon Bezerra dos Santos
Roberto Pinto Ribeiro
Rodrigo Barbosa de Castilho
Ronaldo Lima dos Santos
Rosemary Fernandes Moreira
Ruth Pinto Marques da Silva
Tatiana Leal Bivar Simonetti
Valdirene Silva de Assis
Vera Lúcia Carlos

PTM de Santos

Augusto Grieco Santanna Meirinho
Gustavo Magalhães de Paula Gonçalves
Domingues
Ricardo Nino Ballarini
Rodrigo Lestrade Pedroso

PTM de São Bernardo do Campo

Ana Luísa Zorzenon Goulart Villela
Ana Raquel Sampaio Pacifico
Carlos Eduardo Almeida Martins de
Andrade
Sofia Vilela de Moraes e Silva

PTM de Osasco

Damaris Ferraz Salvioni
Gustavo Tenorio Accioly
Murillo César Buck Muniz
Tatiana Lima Campelo

PTM de Mogi das Cruzes

Ana Gabriela Oliveira de Paula
Ruy Fernando Gomes Leme Cavalheiro

PTM de Guarulhos

Andréa da Rocha Carvalho Gondim
Patrícia Mauad Patruni

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO
SEDE: Belo Horizonte/MG

Procuradora-Chefe: Adriana Augusta de Moura Souza
Procuradora-Chefe (Substituta): Sonia Toledo Gonçalves

Procuradores Regionais do Trabalho

Arlélio de Carvalho Lage
Eduardo Maia Botelho
Junia Castelar Savaget
Liliana Maria Del Nery
Márcia Campos Duarte
Maria Amélia Bracks Duarte
Maria Christina Dutra Fernandez
Maria Helena da Silva Guthier

PTM de Uberlândia

Cesar Henrique Kluge
Eliaquim Queiroz
Karol Teixeira de Oliveira
Paulo Gonçalves Veloso

PTM de Governador Valadares

Dirce Aparecida Fernandes Oliveira
Gustavo de Menezes Souto Freitas
Max Emiliano da Silva Sena

PTM de Montes Claros

Cibele Cotta Cenachi Napoli
Luciana Teles Gomes

PTM de Patos de Minas

Rodney Lucas Vieira de Souza
Rodrigo Bezerra Martins

PTM de Varginha

Lea Emile Maciel Jorge de Souza
Letícia Moura Passos Soares
Melina de Sousa Fiorini e Schulze

Procuradores do Trabalho

Adriana Augusta de Moura Souza
Advane de Souza Moreira
Aloísio Alves
Ana Cláudia Nascimento Gomes
Andréa Ferreira Bastos
Antônio Augusto Rocha
Antônio Carlos Oliveira Pereira
Aurélio Agostinho Verdade Vieito
Dennis Borges Santana
Elaine Noronha Nassif
Fernanda Brito Pereira
Florença Dumont Oliveira
Genderson Silveira Lisboa
Geraldo Emediato de Souza
Helder Santos Amorim
Luciana Marques Coutinho
Lutiana Nacur Lorentz
Maria do Carmo de Araújo
Marilza Geralda do Nascimento
Priscila Boaroto
Roberto Gomes de Souza
Sérgio Oliveira de Alencar
Sonia Toledo Gonçalves
Victorio Álvaro Coutinho Rettori

PTM de Juiz de Fora

Hudson Machado Guimarães
José Reis Santos Carvalho
Silvana da Silva de Suckow
Wagner Gomes do Amaral

PTM de Coronel Fabriciano

Adolfo Silva Jacob
Rafael Albernaz Carvalho
Túlio Mota Alvarenga

PTM de Teófilo Otoni

Fabício Borela Pena
Isabella Filgueiras Gomes
Marco Antônio Paulinelli de Carvalho

PTM de Divinópolis

Alesandro Batista Beraldo
Maísa Gonçalves Ribeiro
Marcelo dos Santos Amaral
Sílvia Domingues Bernardes Rossi

PTM de Pouso Alegre

Carlos Alberto Costa Peixoto
Mateus de Oliveira Biondi

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO
SEDE: Porto Alegre/RS

Procurador-Chefe: Rogério Uzun Fleischmann
Procurador-Chefe (substituto): Paulo Joares Vieira

Procuradores Regionais do Trabalho

Ana Luíza Alves Gomes
Beatriz de Holleben Junqueira Fialho
Leandro Araújo
Lourenço Agostini de Andrade
Luiz Fernando Mathias Vilar
Maria Cristina Sanchez G. Ferreira
Paulo Eduardo Pinto de Queiroz
Paulo Joarês Vieira
Sebastião Vieira Caixeta
Silvana Ribeiro Martins
Victor Hugo Laitano

PTM de Caxias do Sul

Mônica Fenalti Delgado Pasetto
Ricardo Wagner Garcia
Rodrigo Maffei
Roger Ballejo Villarinho

PTM de Santa Maria

Bruna Iensen Desconzi
Evandro Paulo Brizzi
Jean Carlo Voltolini

PTM de Passo Fundo

Flávia Borneo Funck
Priscila Dibi Schvarcz
Renata Falcone Capistrano da Silva

Procuradores do Trabalho

Adriane Arnt Herbst
Aline Maria Homrich S. Conzatti
Aline Zerwes Bottari Brasil
Bernardo Mata Schuch
Carlos Carneiro Esteves Neto
Cristiano Bocorny Correa
Denise Maria Schellenberger Fernandes
Gilson Luiz Laydner de Azevedo
Itaboray Bocchi da Silva
Ivan Sérgio Camargo dos Santos
Ivo Eugênio Marques
Juliana Bortoncello Ferreira
Juliana Horlle Pereira
Luciano Lima Leivas
Luiz Alessandro Machado
Marcelo Goulart
Marcia Bacher Medeiros
Marcia Medeiros de Farias
Marlise Souza Fontoura
Noedi Rodrigues da Silva
Patrícia de Mello Sanfelici
Paula Rousseff Araújo
Philippe Gomes Jardim
Rogério Uzun Fleischmann
Sheila Ferreira Delpino
Tayse de Alencar Macário da Silva
Viktor Byruchko Junior

PTM de Santa Cruz do Sul

Enéria Thomazini
Márcio Dutra da Costa
Thaís Fidelis Alves Bruch

PTM de Santo Angelo

Fernanda Alitta Moreira da Costa
Roberto Portela Mildner

PTM de Novo Hamburgo

Fernanda Estrela Guimarães
Fernanda Pessamilio Freitas Ferreira
Mariana Furlan Teixeira

PTM de Pelotas

Alexandre Marin Ragagnin
Fernanda Arruda Dutra
Rafael Foresti Pego
Rúbia Vanessa Canabarro

PTM de Uruguaiana

Martha Diverio Kruse
Laura Freire Fernandes

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO
SEDE: Salvador/BA

Procurador-Chefe: Alberto Bastos Balazeiro
Procuradora-Chefe (substituta): Adriana Holanda Maia Campelo

Procuradores Regionais do Trabalho

Ana Emília Andrade Albuquerque da Silva
Antônio Messias Matta de A. Bulcão
Carla Geovanna Cunha Rossi Mota
Cícero Virgulino da Silva Filho
Cláudia Maria Rego P. Rodrigues da Costa
Inês Oliveira de Sousa
Jairo Lins de Albuquerque Sento-Sé
Maria da Glória Martins dos Santos
Maria Lúcia de Sá Vieira
Virgínia Maria Veiga de Senna

PTM de Eunápolis

Geisekelly Bomfim de Santana Marques
Italvar Filipe de Paiva Medina

PTM de Itabuna

Ana Carolina Lima Vieira Ribemboim
Ilan Fonseca de Souza
Marselha Silvério de Assis Dellian

PTM de Vitória da Conquista

Juliana Carreiro Corbal Oitaven
Maria Manuella Britto Gedeon do Amaral
Verena Vieira Sanches Sampaio Borges

PTM de Santo Antônio de Jesus

Marcelo Castagna Travassos de Oliveira
Rachel Freire de Abreu Neta

Procuradores do Trabalho

Adriana Holanda Maia Campelo
Alberto Bastos Balazeiro
Andréa de Sá Roriz Tannus Freitas
Ângelo Fabiano Farias da Costa
Bernardo Guimarães Carvalho Ribeiro
Cláudia de Mendonça Braga Soares
Cláudio Dias Lima Filho
Cleonice Maria Rodrigues Moreira Sampaio
Flávia Vilas Boas de Moura
Jaqueline Coutinho Silva
Larissa Leal Lima Amorim
Letícia Doliveira Vieira
Luís Antônio Barbosa da Silva
Luís Carlos Gomes Carneiro Filho
Luiz Antônio Nascimento Fernandes
Marcelo Brandão de Moraes Cunha
Maurício Ferreira Brito
Pacífico Antônio Luz de Alencar Rocha
Pedro Lino de Carvalho Júnior
Rita de Cássia dos Santos Souza Mantovaneli
Rômulo Barreto de Almeida
Rosangela Rodrigues Dias de Lacerda
Sandra Marlicy de Souza Faustino
Sefora Graciana Cerqueira Char

PTM de Barreiras

Aline Rodrigues de Carvalho Cunha
Lydiane Machado e Silva
Maria Nely Bezerra de Oliveira

PTM de Juazeiro

Christiane Alli Fernandes
Vanessa Griz Moreira Gil Rodrigues

PTM de Feira de Santana

Annelise Fonseca Leal Pereira
Rosineide Mendonça Moura
Sílvia Siqueira Valença

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO
SEDE: Recife/PE

Procurador-Chefe: José Laízio Pinto Júnior

Procuradora-Chefe (substituta): Lívia Viana de Arruda

Procuradores Regionais do Trabalho

Elizabeth Veiga Chaves
Maria Ângela Lobo Gomes
Pedro Luiz Gonçalves Serafim da Silva
Waldir de Andrade Bitu Filho

PTM de Petrolina

Gustavo Luís Teixeira das Chagas
Vanessa Patriota da Fonseca

PTM de Caruarú

José Adilson Pereira da Costa
Ulisses Dias de Carvalho

Procuradores do Trabalho

Adriana Freitas Evangelista Gondim
Chafic Krauss Daher
Débora Tito Farias
Gabriela Tavares Miranda Maciel
Jailda Eulídia da Silva Pinto
Janine Rego de Miranda
Jorge Renato Montandon Saraiva
José Laízio Pinto Júnior
Leonardo Osorio Mendonça
Lívia Viana de Arruda
Lorena Pessoa Bravo Marostica
Marcelo Crisanto Souto Maior
Maria Roberta Melo Komuro da Rocha
Melícia Alves de Carvalho Mesel
Raulino Maracajá Coutinho Filho
Rogério Sitonio Wanderley

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
SEDE: Fortaleza/CE**

**Procurador-Chefe: Carlos Leonardo Holanda Silva
Procurador-Chefe (substituto): Antonio de Oliveira Lima**

Procuradores Regionais do Trabalho

Evanna Soares
Francisco Gerson Marques de Lima
Nicodemus Fabrício Maia

PTM de Juazeiro do Norte

Lorena Brandão Landim Camarotti
Mariana Ferrer Carvalho Rolim

PTM de Sobral

Ana Valéria Targino de Vasconcelos

PTM de Limoeiro do Norte

Francisco José Parente Vasconcelos
Júnior

Procuradores do Trabalho

Antônio de Oliveira Lima
Carlos Leonardo Holanda Silva
Cláudio Alcântara Meireles
Francisca Helena Duarte Camelo
Geórgia Maria da Silveira Aragão
Ricardo Araújo Cozer

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO
SEDE: Belém/PA

Procurador-Chefe: Hideraldo Luiz de Sousa Machado
Procurador-Chefe (substituta): Rafael Dias Marques

Procuradores Regionais do Trabalho

Ana Maria Gomes Rodrigues
Gisele Santos Fernandes Goes
Loana Lia Gentil Uliana
Loris Rocha Pereira Junior
Rita Moitta Pinto da Costa

Procuradores do Trabalho

Carla Afonso de Novoa Melo
Carol Gentil Uliana Porto
Cindi Ellou Lopes da Silveira
Cíntia Nazaré Pantoja Leão
Faustino Bartolomeu Alves Pimenta
Hideraldo Luiz de Sousa Machado
José Carlos Souza Azevedo
Rafael Dias Marques
Rejane de Barros Meireles Alves
Roberto Ruy Rutowitcz Netto
Rodrigo Cruz da Ponte Souza
Sandoval Alves da Silva
Sílvia Silva da Silva
Tatiana Donza Cancela de Carvalho

PTM de Marabá

Ana Luíza Noronha Lima
Ana Roberta Tenório Lins Haag
Renata Soraya Dantas Ocea
Taísa Máximo de Souza Drumond

PTM de Santarém

Allan de Miranda Bruno
Erik de Sousa Oliveira
Gisela Nabuco Majela Sousa
Raphael Fábio Cavalcanti dos Anjos

PTM de Macapá

Paulo Isan Coimbra da Silva Junior
Tathiane Menezes do Nascimento
Tiago Siqueira Barbosa Cabral

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO
SEDE: Curitiba/PR

Procurador-Chefe: Gláucio Araújo de Oliveira
Procurador-Chefe (substituto): Alberto Emiliano de Oliveira Neto

Procuradores Regionais do Trabalho

Alvacir Correa dos Santos
André Lacerda
Andréa Ehlke
Darlene Borges Dorneles
Gláucio Araújo de Oliveira
Itacir Luchtemberg
Jaime José Bilek Iantas
José Cardoso Teixeira Júnior
Leonardo Abagge Filho
Luercy Lino Lopes
Luís Carlos Cordova Burigo
Luiz Renato Camargo Bigarelli
Margaret Matos de Carvalho
Mariane Josviak
Renee Araújo Machado
Viviane Dockhorn Weffort

PTM de Guarapuava

Ana Carolina Martinhago Balam
Cibelle Costa de Farias

PTM de Umuarama

André Vinicius Melatti
Diego Jimenez Gomes

PTM de Foz do Iguaçu

Cláudia Honório
Fabrício Gonçalves de Oliveira

Procuradores do Trabalho

Adriane Perini Artifon
Alberto Emiliano de Oliveira Neto
Ana Lúcia Barranco
Andréa Nice Silveira Lino Lopes
Cristiane Maria Sbalqueiro Lopes
Flávia Vanessa Maia Nogueira
Humberto Luiz Mussi de Albuquerque
Inajá Vanderlei Silvestre dos Santos
Iros Reichmann Losso
Luís Antonio Vieira
Marília Massignan Coppla
Patrícia Blanc Gaidex
Ricardo Bruel da Silveira
Vanessa Kasecker Bozza

PTM de Campo Mourão

Fábio Fernando Passari
Renan Bernardi Kalil

PTM de Maringá

Fábio Aurélio da Silva Alcure
Liana Cláudia Borges Paulino
Ronildo Bergamo dos Santos

PTM de Ponta Grossa

Helder José Mendes da Silva
Thaís Barbosa Athayde da Silveira

PTM de Pato Branco

Aline Riegel Nilson
Lincoln Roberto Nóbrega Cordeiro

PTM de Cascavel

Priscila Lopes Pontinha Romanelli
Renato Dal Ross

PTM de Londrina

Heiler Ivens de Souza Natali
Ignez Guimarães Bolotário
Luciana Estévan Cruz de Oliveira
Marcelo Adriano da Silva

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO
SEDE: Brasília/DF**

**Procurador-Chefe: Alessandro Santos de Miranda
Procuradora-Chefe (substituta): Vanessa Fucina Amaral de Carvalho**

Procuradores Regionais do Trabalho

Adélio Justino Lucas
Adriana Silveira Machado
Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto
Daniela de Moraes do Monte Varandas
Fábio Leal Cardoso
Soraya Tabet Souto Maior

PTM de Gurupi

Leomar Daroncho
Paulo Cezar Antun de Carvalho

PTM de Araguaína

Anderson Luiz Correa da Silva
Hélio de Oliveira Cardoso Filho

PTM de Palmas

Amanda de Lima Dornelas
Lilian Vilar Dantas Barbosa

Procuradores do Trabalho

Alessandro Santos de Miranda
Ana Cláudia Rodrigues Bandeira Monteiro
Ana Cristina Desirée Barreto Fonseca Tostes Ribeiro
Ana Maria Villa Real Ferreira Ramos
Breno da Silva Maia Filho
Carlos Eduardo Carvalho Brisolla
Carolina Vieira Mercante
Charles Lustosa Silvestre
Daniela Costa Marques
Daniela Landim Paes Leme
Dinamar Cely Hoffmann
Eduardo Trajano César dos Santos
Erlan José Peixoto do Prado
Joaquim Rodrigues Nascimento
José Pedro dos Reis
Ludmila Reis Brito Lopes
Luís Paulo Villafane Gomes Santos
Marici Coelho de Barros Pereira
Paula de Avila e Silva Porto Nunes
Raimundo Paulo dos Santos Neto
Renata Coelho Vieira
Valdir Pereira da Silva
Valesca de Moraes do Monte
Vanessa Fucina Amaral de Carvalho

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO
SEDE: Manaus/AM**

**Procuradora-Chefe: Fabiola Bessa Salmito Lima
Procurador-Chefe (substituto): Jeibson dos Santos Justiniano**

Procuradores do Trabalho

Alzira Melo Costa
Ariane Castro de Araújo Miranda
Carlos Eduardo Gouveia Nassar
Cirlene Luíza Zimmermann
Fabiola Bessa Salmito Lima
Leonardo Ono
Jeibson dos Santos Justiniano
Jorsinei Dourado do Nascimento
Marcius Cruz da Ponte Souza
Rodrigo Octávio de Godoy Assis
Mesquita
Safira Cristina Freire A. C. Gomes

PTM de Boa Vista

Priscila Moreto de Paula
Safira Nila de Araújo Campos
Tatiana Pedro de Moraes Sento-Sé Alves

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 12ª REGIÃO
SEDE: Florianópolis/SC

Procurador-Chefe: Marcelo Goss Neves
Procurador-Chefe (substituto): Guilherme Kirtschig

Procuradores Regionais do Trabalho

Alexandre Medeiros da Fontoura Freitas
Ângela Cristina Santos Pincelli
Cinara Sales Graeff
Cristiane Kraemer Gehlen
Sílvia Maria Zimmermann
Teresa Cristina Dunka R. dos Santos

Procuradores do Trabalho

Acir Alfredo Hack
Alice Nair Feiber Sonogo
Anestor Mezzomo
Dulce Maris Galle
Keilor Heverton Mignoni
Luciano Arlindo Carlesso
Luiz Carlos Rodrigues Ferreira
Márcia Cristina Kamei Lopez Aliaga
Quezia de Araújo Duarte Nieves
González
Rosivaldo da Cunha Oliveira
Sandro Eduardo Sarda

PTM de Blumenau

Bruna Bonfante
Priscila Maria Ribeiro

PTM de Joinville

Guilherme Kirtschig
Marcelo Martins Dal Pont
Thiago Milanez Andraus

PTM de Lages

Jaime Roque Perottoni

PTM de Chapecó

Marcelo Goss Neves
Piero Rosa Menegazzi

PTM de Joaçaba

Luísa Carvalho Rodrigues
Mariana Casagrande

PTM de Criciúma

Amanda Fernandes Ferreira Broecker
Bruno Martins Mano Teixeira

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 13ª REGIÃO
SEDE: João Pessoa/PB

Procurador-Chefe: Paulo Germano Costa de Arruda

Procurador-Chefe (substituto): Flávio Henrique Freitas Evangelista Gondim

Procurador Regional do Trabalho

Márcio Roberto de Freitas Evangelista

PTM de Campina Grande

Marcos Antônio Ferreira
Almeida

Myllena Formiga Cavalcante de Alencar
Medeiros

Procuradores do Trabalho

Carlos Eduardo de Azevedo Lima
Cláudio Cordeiro Queiroga Gadelha
Dannielle Christine Dutra de Lucena
Eduardo Varandas Araruna
Flávio Henrique Freitas Evangelista
Gondim

José Caetano dos Santos Filho
Maria Edlene Lins Felizardo
Paulo Germano Costa de Arruda

PTM de Patos

Andressa Alves Lucena Ribeiro Coutinho
Marcela de Almeida Maia Asfora

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO
SEDE: Porto Velho/RO**

Procurador-Chefe: Marcos Gomes Cutrim

Procurador-Chefe (substituto): Piero Rosa Menegazzi

Procuradores do Trabalho

Adriana Maria Silva Candeira
Camilla Holanda Mendes da Rocha
Fernanda Pereira Barbosa
Marcos Gomes Cutrim
Sarah Bonaccorsi Golgher

PTM de Rio Branco

Daniel Gemignani
Marielle Rissanne Guerra Viana Cardoso
Mayana Macedo Fernandes da Silva

PTM de Ji-Paraná

Állysson Feitosa Torquato Scorsafava
Ludmila Pereira Araújo

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO
SEDE: Campinas/SP

Procurador-Chefe: Eduardo Luís Amgarten
Procurador-Chefe (substituta): Claude Henri Appy

Procuradores Regionais do Trabalho

Abiael Franco Santos
Adriana Bizarro
Alex Duboc Garbellini
Claude Henri Appy
Fábio Messias Vieira
Maria Stela Guimarães de Martin
Renata Cristina Piaia Petrocino

PTM de Bauru

Guiomar Pessotto Guimarães
José Fernando Ruiz Maturana
Marcus Vinicius Gonçalves
Rogério Rodrigues de Freitas

PTM de Presidente Prudente

Cristiano Lourenço Rodrigues
Diego Catelan Sanches
Renata Aparecida Crema Botasso

PTM de São José dos Campos

Ana Farias Hirano
Carolina de Almeida Mesquita
Celeste Maria Ramos Marques Medeiros
Mayla Mey Friedriszik Octaviano Alberti

PTM de Araraquara

Cássio Calvilani Dalla-Dea
Lia Magnoler Guedes de Azevedo
Rodriguez
Rafael de Araújo Gomes

Procuradores do Trabalho

Alessandra Rangel Paravidino Andery
Alvamari Cassillo Tebet
Ana Lúcia Ribas Sacconi Casarotto
Aparício Querino Salomão
Bruno Augusto Ament
Carolina de Prá Camporez Buarque
Carolina Marzola Hirata Zedes
Catarina Von Zuben
Clarissa Ribeiro Schinestsck
Cláudia Marques de Oliveira
Danielle Olivares Correa Masseran
Dimas Moreira da Silva
Eduardo Luís Amgarten
Everson Carlos Rossi
Fábio Massahiro Kosaka
Fabíola Junges Zani
Guilherme Duarte da Conceição
Ivana Paula Cardoso
Juliana Mendes Martins Rosolen
Leda Regina Fontanezi Sousa
Luana Lima Duarte Vieira Leal
Marcela Monteiro Doria
Marco Aurélio Estraiotto Alves
Mário Antonio Gomes
Nei Messias Vieira
Paulo Penteado Crestana
Renata Nunes Fonseca Stehling
Ronaldo José de Lira
Sílvio Beltramelli Neto

PTM de Araçatuba

Ana Raquel Machado Bueno de Moraes
Paulo Roberto Aseredo

PTM de São José do Rio Preto

Larissa Serrat de Oliveira Cremonini
Luciano Zanguetin Michelão
Tadeu Henrique Lopes da Cunha

PTM de Sorocaba

Ana Carolina Marinelli Martins
Gustavo Rizzo Ricardo
Juliano Alexandre Ferreira

PTM de Ribeirão Preto

Cinthia Passari Von Ammon
Elisson Miessa dos Santos
Henrique Lima Correia
Regina Duarte da Silva

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO
SEDE: São Luís/MA

Procurador-Chefe: Marcos Antonio de Souza Rosa
Procurador-Chefe (substituto): Maurel Mamede Selares

Procurador Regional do Trabalho

Roberto Magno Peixoto Moreira

PTM de Imperatriz

Fernanda Maria Mauri Furlaneto
Ítalo Igo Ferreira Rodrigues

PTM de Bacabal

Luciano Aragão Santos

Procuradores do Trabalho

Anyá Gadelha Diógenes
Juliana Sombra Peixoto Garcia
Marcos Antônio de Souza Rosa
Marcos Sérgio Castelo Branco Costa
Maurel Mamede Selares
Maurício Pessoa Lima
Virgínia de Azevedo Neves

PTM de Caxias

Marcos Duanne Barbosa de Almeida

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 17ª REGIÃO
SEDE: Vitória/ES

Procurador-Chefe: Estanislau Tallon Bozi
Procuradora-Chefe (substituta): Renata Ventorim Vago

Procuradores Regionais do Trabalho

João Hilário Valentim
Levi Scatolin

Procuradores do Trabalho

Ana Lúcia Coelho de Lima
Antônio Carlos Lopes Soares
Antônio Marcos Fonseca de Souza
Daniele Correa Santa Catarina
Estanislau Tallon Bozi
Keley Kristiane Vago Cristo
Maria de Lourdes Hora Rocha
Renata Ventorim Vago
Sueli Teixeira Bessa
Valério Soares Heringer

PTM de Cachoeiro de Itapemirim

Djailson Martins Rocha
José Manoel Machado

PTM de São Mateus

Eduardo Maia Tenório da Cunha
Thaís Borges da Silva

PTM de Colatina

Bruno Gomes Borges da Fonseca
Marcos Mauro Rodrigues Buzato

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 18ª REGIÃO
SEDE: Goiânia/GO**

**Procuradora-Chefe: Janilda Guimarães de Lima
Procuradora-Chefe (substituta): Cireni Batista Ribeiro**

Procuradores Regionais do Trabalho

Cláudia Telho Correa Abreu
Jane Araújo dos Santos
José Marcos da Cunha Abreu
Luiz Eduardo Guimarães Bojart

PTM de Anápolis

Alpiniano do Prado Lopes
Luís Fabiano de Assis
Meicivan Lemes Lima

PTM de Luziânia

Geny Helena Fernandes Barroso Marques
Heloisa Siqueira de Jesus

Procuradores do Trabalho

Antônio Carlos Cavalcante Rodrigues
Cireni Batista Ribeiro
Janilda Guimarães de Lima
Januário Justino Ferreira
Marcello Ribeiro Silva
Maria das Graças Prado Fleury
Milena Cristina Costa
Suse Lane do Prado e Silva

PTM de Rio Verde

André Magalhães Pessoa
Tiago Ranieri de Oliveira

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 19ª REGIÃO
SEDE: Maceió/AL

Procurador-Chefe: Adir de Abreu
Procurador-Chefe (substituto): Matheus Gama Correia

Procurador Regional do Trabalho

Rafael Gazzaneo Júnior

PTM de Arapiraca

Luiz Felipe dos Anjos de Melo Costa

Tiago Muniz Cavalcanti

Procuradores do Trabalho

Adir de Abreu

Cássio de Araújo Silva

Eme Carla Cruz da Silva Carvalho

Larah Barros Rebelo

Matheus Gama Correia

Rodrigo Raphael Rodrigues de Alencar

Rosemeire Lopes de Lobo Ferreira

Victor Hugo Fonseca Carvalho

Virgínia de Araújo Gonçalves Ferreira

PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 20ª REGIÃO
SEDE: Aracaju/SE

Procurador-Chefe: Alberico Luis Batista Neves
Procurador-Chefe (substituto): Alexandre Magno Morais
Batista de Alvarenga

Procurador Regionais do Trabalho

Vilma Leite Machado Amorim

PTM de Itabaiana

Clarisse de Sá Farias Malta
Vanderlei Avelino Rodrigues

Procuradores do Trabalho

Adson Souza do Nascimento
Albérico Luís Batista Neves
Alexandre Magno Morais Batista de
Alvarenga
Emerson Albuquerque Resende
Manoel Adroaldo Bispo
Márcio Amazonas Cabral de Andrade
Mário Luiz Vieira Cruz
Raymundo Lima Ribeiro Júnior
Ricardo José das Mercês Carneiro

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 21ª REGIÃO
SEDE: Natal/RN**

**Procurador-Chefe: Fábio Romero Aragão Cordeiro
Procurador-Chefe (substituto): Aroldo Teixeira Dantas**

Procuradores Regionais do Trabalho

Ileana Neiva Mousinho
José de Lima Ramos Pereira
Xisto Tiago de Medeiros Neto

Procuradores do Trabalho

Aroldo Teixeira Dantas
Fábio Romero Aragão Cordeiro
Francisco Marcelo Almeida Andrade
Izabel Christina Baptista Queiroz Ramos
José Diniz de Moraes
Luís Fabiano Pereira

PTM de Mossoró

Afonso de Paula Pinheiro Rocha
Antônio Gleydson Gadelha de Moura

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 22ª REGIÃO
SEDE: Teresina/PI**

**Procuradora-Chefe: Jeane Carvalho de Araújo
Procurador-Chefe (substituto): Ednaldo Rodrigo Brito da Silva**

Procuradores Regionais do Trabalho

João Batista Luzardo Soares Filho
João Batista Machado Júnior
Marco Aurélio Lustosa Caminha

PTM de Picos

Carlos Henrique Pereira Leite
Pollyanna Sousa Costa Torres

PTM de Bom Jesus

Natalia e Silva Azevedo

Procuradores do Trabalho

Ednaldo Rodrigo Brito da Silva
Edno Carvalho Moura
Jeane Carvalho de Araújo
José Heraldo de Sousa
José Wellington de Carvalho Soares
Maria Elena Moreira Rego

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 23ª REGIÃO
SEDE: Cuiabá/MT**

**Procurador-Chefe: Fabrício Gonçalves de Oliveira
Procuradora-Chefe (substituta): Thaylise Campos Coleta de
Souza Zaffani**

PTM de Sinop

Leontino Ferreira de Lima Júnior
Thalma Rosa de Almeida Furlanetti

PTM de Alta Floresta

Ana Lúcia Stumpf Gonzalez

PTM de Água Boa/Cuiabá

Marcel Bianchini Trentin

PTM de Cáceres

Francisco Breno Barreto Cruz

Procuradores do Trabalho

André Canuto de Figueiredo Lima
Antônio Pereira Nascimento Júnior
Bradiane Farias Ribeiro Lima
Jéssica Marcela Schneider
Lys Sobral Cardoso
Rafael Mondego Figueiredo
Thaylise Campos Coleta de Souza
Zaffani

PTM de Rondonópolis

Bruno Choairy Cunha de Lima
Vanessa Martini

PTM de Água Boa/Rondonópolis

Elcimar Rodrigues Reis Bitencourt

**PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEDE: Campo Grande/MS**

**Procurador-Chefe: Hiran Sebastião Meneghelli Filho
Procurador-Chefe (substituto): Jonas Ratier Moreno**

PTM de Corumbá

Douglas Nunes Vasconcelos

Procuradores do Trabalho

Celso Henrique Rodrigues Fortes
Cícero Rufino Pereira
Hiran Sebastião Meneghelli Filho
Jonas Ratier Moreno
Odracir Juares Hecht
Paulo Douglas Almeida de Moraes
Rosimara Delmoura Caldeira
Simone Beatriz Assis de Rezende

PTM de Dourados

Candice Gabriela Arósio
Jeferson Pereira

PTM de Três Lagoas

Cláudia Fernanda Noriler Silva
Ricardo Ruy Fukuara Rebello Pinho

RELAÇÃO DE PROCURADORES APOSENTADOS

Posição em 21.7.2016

PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO

SUBPROCURADORES-GERAIS DO TRABALHO

Antônio Carlos Roboredo	Júlio Roberto Zuany
Antônio Henrique de Carvalho Ellery	Lélia Guimarães Carvalho Ribeiro
César Zacharias Martyres	Lindalva Maria F. de Carvalho
Darcy da Silva Camara	Lúcia Barroso de Britto Freire
Diana Ísis Penna da Costa	Mara Cristina Lanzone
Edson Braz da Silva	Marcelo Ângelo Botelho Bastos
Edson Correa Khair	Maria de Fátima Rosa Lourenço
Eliana Traverso Calegari	Maria de Lourdes S. de Andrade
Fernando Ernesto de Andrade Coura	Muryllo de Britto Santos Filho
Guilherme Mastrichi Basso	Raymundo Emanuel Bastos do Eirado Silva
Guiomar Rechia Gomes	Samira Prates de Macedo
Hegler José Horta Barbosa	Sue Nogueira de Lima Verde
João Pedro Ferraz dos Passos	Terezinha Matilde Licks
Jonhson Meira Santos	Valter Otaviano da Costa Ferreira
Jorge Eduardo de Sousa Maia	

PROCURADORES REGIONAIS DO TRABALHO

Adalberto de Castro Estrela	Carlos Eduardo de Araújo Goes
Adélia Maria Bittencourt Marelin	Carlos José Príncipe de Oliveira
Alice Cavalcante de Souza	Célia Rosário L Medina Cavalcante
Almara Nogueira Mendes	César Macedo de Escobar
Aluizio Divonzir Miranda	Cliceu Luís Bassetti
Ana Lúcia Riani de Luna	Danilo Octávio Monteiro da Costa
Anamaria Trindade Barbosa	Djalma Nunes Fernandes Júnior
Ângela Maria Gama e Mello de M. Pinto	Eclair Dias Mendes Martins
Antônio Carlos Penzin Filho	Edmilson Rodrigues Schiebelbein
Antônio Xavier da Costa	Edson Cardoso de Oliveira
Aparecida Maria O. de Arruda Barros	Eduardo Antunes Parmeggiani
Áurea Satica Kariya	Eliane Souto Carvalho
Carlos Alberto Dantas da Fonseca Costa Couto	Elizabeth Escobar Pirro
Carlos Alfredo Cruz Guimarães	Elizabeth Leite Vaccaro
Carlos Eduardo Barroso	Elizabeth Starling de Moraes
	Erick Wellington Lagana Lamarca

Evaristo de Moraes Filho
Everaldo Gaspar Lopes de Andrade
Fabrício Correia de Souza
Fernando de Araújo Vianna
Heleny Ferreira de Araújo Schittine
Helion Verri
Hilda Leopoldina Pinheiro Barreto
Furtado
Ilna Carvalho Vasconcelos
Ivan José Prates Bento Pereira
Jaime Antonio Cimenti
Janete Matias
João Carlos Guimarães Falcão
João Norberto Vargas Valério
Jorge Luiz Soares Andrade
Jorgina Ribeiro Tachard
José André Domingues
José Carlos Pizarro Barata Silva
José Cláudio Monteiro de Brito Filho
José Eduardo Duarte Saad
José Francisco Thompson da Silva
Ramos
José Sebastião de A. Rabelo
Júlia Antonieta de M. Coelho
Lair Carmen Silveira da R. Guimarães
Leonardo Baierle
Lício José de Oliveira
Manoel Luiz Romero
Márcia de Castro Guimarães
Márcia Flávia Santini Picarelli
Márcia Raphanelli de Brito
Maria Aparecida Pasqualon
Maria Beatriz C. Cezar da Fonseca
Maria Cecília L. Oriente Segurado
Maria Guilhermina dos Santos Vieira
Camargo
Maria Helena Leão Grisi
Maria Magda Maurício Santos
Maria Manzano Maldonado

Maria Thereza de Menezes Tinoco
Marilda Rizzatti
Marília Hofmeister Caldas
Marília Romano
Marisa Tiemann
Mariza da Carvalheira Baur
Moyses Simão Sznifer
Munir Hage
Neli Andonini
Nelson Lopes da Silva
Neyde Meira
Nilza Aparecida Migliorato
Olavo Augusto Souza C. S. Ferreira
Paulo Roberto Pereira
Raimundo Simão de Melo
Raimundo Valdizar Oliveira Leite
Regina Fátima Bello Butrus
Regina Pacis Falcão do Nascimento
Reinaldo José Peruzzo Júnior
Ricardo Kathar
Roberto das Graças Alves
Robinson Crusóé Loures de M. Moura
Junior
Ruth Maria Fortes Andalafet
Ruy Mendes Pimentel Sobrinho
Sandra Maria Bazan de Freitas
Sebastião Lemes Borges
Sérgio Teófilo Campos
Sílvia Saboya Lopes
Sônia Pitta de Castro
Sueli Aparecida Erban
Thomaz Francisco D. F. da Cunha
Vera Lúcia Lagana Lamarca
Virgílio Antônio de Senna Paim
Vitório Morimoto
Wanda Souza Rago
Yamara Viana de Figueiredo
Zélia Maria Cardoso Montal
Zulma Hertzog Fernandes Veloz

PROCURADORES DO TRABALHO

Aderson Ferreira Sobrinho
Adilson Flores dos Santos
Amadeu Barreto Amorim
Anita Cardoso da Silva
Antônia Seiunas Checanovski
Antônio de Souza Neto
Antônio Maurino Ramos
Aroldo Lenza
Atahualpa José Lobato F. Neto
Carlos Omar Goulart Villela
Delmiro dos Santos
Dirce Trevisi Prado Novaes
Edson Affonso Guimarães
Emerson Marim Chaves
Evandro Ramos Lourenço
Idalina Duarte Guerra
Jackson Chaves de Azevedo
Jane Evanir Sousa Borges
João Alfredo Reverbel Bento Pereira
José Diamir da Costa
José Hosken
Joselita Nepomuceno Borba
Lúcia Leão Jacobina Mesquita

Luiz Alberto Teles Lima
Marco Antônio Prates de Macedo
Maria Auxiliadora Alves Brockerhoff
Maria Auxiliadora de Souza e Sá
Maria Celeida Lima Ribeiro
Maria de Nazareth Zuany
Maria Helena Galvão Ferreira Garcia
Maria Lúcia Abrantes Ferreira
Maria Regina do Amaral Virmond
Marilena Marzagão
Mônica de Macedo Guedes Lemos
Ferreira
Myriam Magda Leal Godinho
Nelson Colauto
Nelson Esteves Sampaio
Norma Profeta Marques
Orlando de Melo
Roberto Herbster Gusmão
Silvana Ranieri de Albuquerque Queiroz
Sônia Costa Motta
Valéria Abras Ribeiro do Valle
Veloir Dirceu Furst
Vera Regina Loureiro Winter

REGRAS PARA ENVIO, SELEÇÃO E PUBLICAÇÃO DE TRABALHOS JURÍDICOS

REGRAS GERAIS

A Revista do Ministério Público do Trabalho, com periodicidade semestral, compõe-se de trabalhos jurídicos, de autoria individual ou coletiva, consistentes em artigos, peças processuais ou peças produzidas em procedimentos decorrentes da atuação institucional.

A Revista terá número máximo de 500 páginas, ressalvada a publicação de edição especial, com limite superior, previamente estabelecido pela Comissão Editorial.

Os trabalhos jurídicos podem ser apresentados pelos membros do MPT, incluídos os aposentados, por servidores da Instituição e por colaboradores externos, nacionais e internacionais.

Os trabalhos jurídicos devem ser preferencialmente inéditos.

O envio ou publicação dos trabalhos jurídicos não implicará remuneração a seus autores ou qualquer outro encargo atribuído à Editora ou à ANPT.

Não é permitida a apresentação de mais de um trabalho jurídico por autor(es), com idêntica natureza (artigo, peça processual ou peça produzida em procedimento), para uma mesma edição da Revista.

Os trabalhos jurídicos selecionados poderão, se necessário, ser adequados às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas — ABNT.

É obrigatória a publicação dos trabalhos jurídicos agraciados com o prêmio Evaristo de Moraes Filho, nas categorias de “*melhor arrazoado*” e de “*melhor trabalho doutrinário*”, de acordo com o previsto no Regulamento do mencionado prêmio. Estes trabalhos jurídicos não se sujeitam às regras de apresentação previstas no item 2, salvo quanto à limitação de páginas (itens 2.2 e 2.3).

REGRAS PARA APRESENTAÇÃO

Os trabalhos jurídicos devem ser redigidos em português ou, excepcionalmente, em outra língua, quando se tratar de autor(es) estrangeiro(s).

Os artigos jurídicos devem obedecer ao máximo de 35 páginas.

As peças processuais e as peças produzidas em procedimentos decorrentes da atuação institucional devem ter o máximo de 50 páginas, assegurando ao(s) seu(s) autor(es) a possibilidade de redução do conteúdo da peça para o limite estabelecido.

As peças processuais poderão vir acompanhadas de decisão judicial a elas correspondentes.

Os trabalhos jurídicos devem ser precedidos de folha onde constarão os seguintes dados: (a) natureza da peça (artigo; ação civil pública; mandado de segurança; recurso; termo de ajuste de conduta; recomendação etc.); (b) nome do(s) autor(es); (c) endereço, telefone, *e-mail*, cargo ou atividade exercida e titulação principal; (d) declaração de que o trabalho é inédito ou indicação da outra fonte em que foi publicado.

Os trabalhos jurídicos devem ser enviados no formato .doc (word) pelo(s) autor(es) para o endereço eletrônico revista@anpt.org.br.

Os artigos jurídicos devem atender ao seguinte padrão:

1. fonte arial, corpo 12;
2. parágrafos com entrelinhas 1,5;
3. margem superior e esquerda de 3 cm e margem inferior e direita de 2 cm;
4. no alto da primeira página: título do artigo e nome do(s) autor(es); (em nota de rodapé): qualificação do(s) autor(es) (titulação principal; cargo ou atividade exercida);
5. depois do título do artigo e nome do(s) autor(es): resumo de 10 a 15 linhas, com a indicação, em seguida, de palavras-chave (máximo de 5);
6. sumário, com o elenco dos itens do artigo (se houver);
7. referências, ao final do artigo, e indicação das citações respectivas em notas de rodapé, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas — ABNT (NBR 6023);
8. a introdução, a conclusão e a bibliografia não devem ter numeração.

REGRAS PARA SELEÇÃO

A seleção dos trabalhos jurídicos (artigos, peças processuais ou peças produzidas em procedimentos decorrentes da atuação institucional) será feita pelos membros da Comissão Editorial da Revista, mediante a observação do atendimento pelo(s) autor(es) das regras estabelecidas neste regulamento e da análise do seu conteúdo, atualidade, ineditismo e relevância para a divulgação de temas e da atuação de interesse do Ministério Público do Trabalho.

Os membros do MPT terão prioridade no processo de seleção dos trabalhos jurídicos enviados para publicação.

O(s) autor(es) que tiver(em) trabalho jurídico já publicado na edição da Revista imediatamente anterior não terão prioridade para publicação na nova edição.

Os trabalhos jurídicos não publicados poderão ser reenviados para nova seleção na edição seguinte.

Eventuais dúvidas ou situações não previstas neste regulamento serão decididas pela Comissão Editorial da Revista.