



**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA,
DIGNÍSSIMA RELATORA DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5115**

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO
TRABALHO – ANPT**, com sede no SBS, Quadra 2, Bloco S, sala n.º 1.103 a
1.105, Edifício Empire Center, Brasília, Distrito Federal, CEP n.º 70.070-904
(DOCs. 01, 02 e 03), vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por seus
procuradores (DOC. 04), com fundamento no artigo 7º, § 2º, da Lei n.º 9.868, de 10
de novembro de 1999, requerer sua

ADMISSÃO COMO *AMICA CURIAE*

nos autos da ação acima mencionada, pelas razões de fato e de direito a seguir
expostas.

DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO

Segundo reiterada jurisprudência desse colendo Supremo Tribunal
Federal, o ingresso de *amicus curiae* é admitido até o momento em que o Relator



inclui o processo na pauta de julgamento, o que ainda não ocorreu, pois os autos estão na Procuradoria Geral da República para manifestação.

Assim, não havendo dúvida quanto à tempestividade de seu pedido, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT, ora requerente, espera o deferimento de ingresso no feito como “amiga da Corte”.

DA PRESENÇA DOS REQUISITOS QUE LEGITIMAM ESTA MANIFESTAÇÃO

A Confederação Nacional da Agricultura – CNA propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011, do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e da Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. A referida Portaria “Enuncia regras sobre o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo e revoga a Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004.”

A Associação Nacional de Procuradores do Trabalho – ANPT – é entidade de classe que congrega todos os Procuradores do Trabalho e tem por finalidade, entre outras, a defesa dos interesses sociais e dos princípios e garantias do Ministério Público, seus predicamentos, funções e os meios previstos para o exercício destas. Tais finalidades estão listadas no artigo 2º de seu Estatuto Social, que assim dispõe:

“Art. 2º. São finalidades da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho:

.....

W. J. M.
2



VII – colaborar com os Poderes Públicos no desenvolvimento da justiça, na defesa dos interesses sociais e no estudo e solução de problemas que se relacionem com o Ministério Público e seus membros;

VIII – desenvolver ações nas áreas específicas das funções institucionais do Ministério Público;”

Com efeito, por se tratar de ação em que se discute Portaria que trata diretamente de ações que envolvem o trabalho escravo, ou seja, matéria afeta à área trabalhista e diretamente ligada à atuação do Ministério Público do Trabalho, mostra-se certo o interesse da ANPT, tanto na defesa desses direitos fundamentais e sociais da seara trabalhista, quanto para assegurar as atribuições constitucional e infraconstitucionalmente definidas para os membros do Ministério Público do Trabalho relativamente à proteção desses trabalhadores.

A pertinência entre as atribuições da Associação Requerente e a matéria discutida nesta ação, legitima o ingresso da ANPT, como *amica curiae*, para discussão posta nos autos.

Portanto, não resta dúvida de que há interesse direto da Associação ora requerente.

DA PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO

Conforme destacado pela Advocacia-Geral da União, a presente ação direta não deve ser conhecida, eis que o ato impugnado tem natureza meramente regulamentar.

A Portaria em questão foi editada com fundamento no artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição de 1988, que atribuiu aos Ministros de Estado poder de regulamentar leis.



O referido ato regulamentar não extrapola os limites impostos na CF, ao contrário do que foi alegado pela autora da ação. Assim, não há que se falar em ofensa ao princípio da reserva legal, porque a Portaria não cria e nem restringe direitos, assim como não impõe obrigações e nem estabelece punições.

Como sabido, essa colenda Suprema Corte tem reiteradamente decidido no sentido de ser inviável o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade com objetivo de impugnar ato de caráter regulamentar, como o caso dos autos, expedido em estrita observância às limitações impostas pela Constituição Federal.

DA AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE NA PORTARIA QUESTIONADA

A Confederação Nacional da Agricultura - CNA pretende ver declarada a inconstitucionalidade da Portaria com o seguinte argumento:

“Tal portaria, com pretense fundamento nos arts. 87, parágrafo único, inciso II; e 186, incisos III e IV, da Constituição Federal, disciplina o cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, a popularmente chamada “lista suja” do trabalho escravo.

Ao fazê-lo, porém, incorreu o ato ora impugnado em diferentes inconstitucionalidades, tais como violação aos princípios do devido processo legal – em suas vertentes adjetiva e substantiva –, do contraditório e da ampla defesa, da presunção de inocência, da legalidade, da tipicidade das infrações e de suas sanções, entre outros.”



A ANPT, ora requerente, entende que a Portaria impugnada não padece de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade, como será abaixo demonstrado.

Como contribuição a essa Suprema Corte e com o objetivo de reforçar a inexistência de inconstitucionalidade, a requerente anexa manifestações de Procuradores do Trabalho sobre o tema (**DOCS. 05,06 e 07**), requerendo, desde já, sejam elas consideradas parte integrante desta manifestação.

Extrai-se, por exemplo, trecho da manifestação da Procuradora do Trabalho Virginia Leite em ação judicial que tramitou perante a 7ª Vara do Trabalho de Cuiabá (MT):

“No que se refere à constitucionalidade, é indene de dúvidas que a não faltam argumentos para justificar a edição do ato. Primordialmente, reportamo-nos ao artigo 1º, que enumera os fundamentos da República Federativa do Brasil enquanto Estado Democrático de Direito, a saber: a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (incisos II, III e IV). Já entre os princípios gerais da atividade econômica, os quais deveriam nortear as condutas de qualquer empregador, encontramos a afirmação – no próprio caput do artigo 170 – de que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social e observados, entre outros princípios, a função social da propriedade (inciso III). A seu turno, o artigo 186 da Constituição assevera que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente e segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a alguns requisitos, dentre os quais a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (incisos III e IV).”



Na mesma linha, assim afirma a Procuradora do Trabalho Ana Gabriela Oliveira de Paula:

“No que se refere à constitucionalidade, primordialmente, reportamo-nos ao artigo 1º da CF/88, que enumera os fundamentos da República Federativa do Brasil enquanto Estado Democrático de Direito, a saber: a cidadania, a **dignidade da pessoa humana** e os valores sociais do trabalho (incisos II, III e IV).

Já entre os princípios gerais da atividade econômica, os quais deveriam nortear as condutas de qualquer empregador, encontramos a afirmação – no próprio caput do artigo 170 – de que a ordem econômica é fundada na **valorização do trabalho humano e da livre iniciativa**, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social e observados, entre outros princípios, a função social da propriedade (inciso III).

O art. 186 da Constituição prevê que a função social é cumprida quando a propriedade atende, simultaneamente e segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a alguns requisitos, dentre os quais a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (incisos II e IV).

.....

Também é possível extrair fundamento de validade para a Portaria de dispositivos em diversas convenções das quais o Brasil é signatário.

Dentro desse contexto, no qual o Brasil vinculou-se a compromissos internacionais no sentido de erradicar o trabalho escravo, podemos destacar, sem prejuízo de outros instrumentos, as Convenções OIT n. 29 (Decreto nº 41.721/1957) e n. 105 (Decreto n. 58.563/1966) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica – Decreto n.º 678/1992); todas plenamente compatíveis com a Carta Constitucional de 1988 e contendo dispositivos que preveem a adoção imediata de medidas de qualquer natureza (legislativas ou não) necessárias para a erradicação do trabalho escravo.



Não há, pois, que se falar em ilegalidade ou inconstitucionalidade da Portaria Interministerial 02/2011.”

Segundo o mesmo posicionamento dos membros do Ministério Público do Trabalho, importante citar sentença proferida pelo Juiz do Trabalho Francisco Luciano de Azevedo Frota (**DOC. 08**):

Extrai-se da respeitável decisão:

O cadastro dos empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo foi criado inicialmente pela Portaria nº 1.234/2003, substituída posteriormente pela Portaria nº 540/2004, ambas do Ministério do Trabalho e Emprego, estando atualmente disciplinado pela Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011, do MTE e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Não vislumbro qualquer inconstitucionalidade na portaria vigente.

A tese de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa não se sustenta, visto que a inclusão do nome do infrator no cadastro somente se efetiva após a decisão final, no âmbito da administração, sobre a legalidade do auto de infração, consoante art. 2º:

“Art. 2º A inclusão do nome do infrator no Cadastro ocorrerá após decisão administrativa final relativa ao auto de infração, lavrado em decorrência de ação fiscal, em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.”

Também não vejo procedência no argumento de que a portaria cria uma sanção para o administrado sem a correspondente previsão legal. Verifica-se, da sua simples leitura, que o cadastro criado tem o objetivo meramente informativo, não estabelecendo nenhuma espécie de punição para o infrator incluído na lista.

.....



A Secretária Nacional de Inspeção do Trabalho apenas incluiu o nome das autoras no chamado “Cadastro do Trabalho Escravo”, em cumprimento ao disposto na Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011 do MTE/SDH. Logo, se alguma ilegalidade eventualmente se vislumbrasse na restrição creditícia, não contaminaria o ato da autoridade dita coatora, que se limitou a promover a inclusão dos nomes na referida “lista”, observados os parâmetros da portaria interministerial.

Vale repetir que o cadastro tem o caráter meramente informativo, não constituindo penalidade, prescindindo, por isso, de previsão legal.

Nesse sentido, não há ofensa ao disposto no inciso XXXIX do art. 5º da Constituição Federal.

Ainda em relação ao princípio da legalidade, dispõe o inciso II, parágrafo único, do art. 87 da Constituição Federal:

“Art. 87. [...]

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

[...]

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

[...]”

A fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista compete, por delegação legal, ao Ministério do Trabalho e Emprego (Lei nº 10.593/2002). A ele cabe, portanto, editar portarias e outros atos disciplinando as suas ações, estabelecendo programas e criando métodos que permitam a troca de informações entre os demais órgãos da administração pública.

A administração pública é um corpo único com divisão de atribuições. A sua atuação deve ser coordenada, adotando-se sempre uma linha uniforme de ação visando atingir os objetivos traçados, voltados para o interesse público. Daí a necessidade de se estabelecer entre os diversos órgãos administrativos mecanismos que permitam a troca de informações.



Esse é o espírito do cadastro atualmente disciplinado pela Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011 do MTE/SDH. Nela não há qualquer ofensa ao princípio da reserva legal, porque não cria e nem restringe direitos, assim como não impõe obrigações e nem estabelece punições.

O ato administrativo está em perfeita consonância com a sua natureza regulamentar, na medida em que estabelece meios que objetivam dar efetividade ao cumprimento das ações ministeriais definidas por lei.

A fiscalização trabalhista não se restringe à imputação de multas aos infratores. Tem ela primordialmente o intuito pedagógico, visando sempre prevenir novas infrações.

O cadastro de infratores criado pela portaria do MTE/SDH tem exatamente esse escopo, qual seja, o de inibir a prática nefasta do trabalho em condições análogas à de escravo.

A portaria, na definição de Hely Lopes Meirelles, constitui ato administrativo ordinatório interno, que visa disciplinar o funcionamento da administração e a conduta funcional de seus agentes. Os seus efeitos, portanto, restringem-se geralmente ao âmbito do órgão que a expediu.

É o caso da Portaria nº 2, do MTE/SDH, que em nenhum momento obriga os particulares nem restringe os seus direitos, mas apenas estabelece linhas de ações internas para cumprimento pelos agentes administrativos, com caráter meramente informativo.

Reveste-se, assim, o ato interno de natureza meramente regulamentar, estando, portanto, em absoluta consonância com o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal.

Não se pode perder de vista que as Portarias nº 2 e nº 1.150/2003 já citadas têm por norte um relevante interesse social, qual seja, o de prevenir, desestimular e inibir a prática nefasta do trabalho em condições análogas à de escravo, que constitui uma chaga que vulnera toda a sociedade e ofende os mais sagrados valores constitucionais.



A ação mandamental ataca o ato da autoridade dita coatora de incluir o nome das impetrantes no cadastro de pessoas físicas e jurídicas que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, em face da portaria já citada.

Conforme já analisado, cabe precipuamente ao Ministério do Trabalho e Emprego a fiscalização do cumprimento das normas trabalhistas, sendo salutar que mantenha um cadastro de empregadores já flagrados com “mão-de-obra em condições análogas à de escravo”, para que possa monitorá-los, evitando que novas irregularidades ocorram. É o que se extrai do art. 4º da mencionada portaria:

“Art. 4º A Fiscalização do Trabalho realizará monitoramento pelo período de dois anos após da data da inclusão do nome do infrator no Cadastro, a fim de verificar a regularidade das condições de trabalho.”

.....

Também não se sustenta o argumento de que a inclusão do nome de um empregador na lista apenas com base em decisão administrativa quebra o princípio da segurança jurídica e da inafastabilidade da jurisdição. O procedimento de autuação fiscal possibilita o amplo direito de defesa, e a sua legalidade pode, inclusive, ser discutida em juízo. Além disso, o cadastro é meramente informativo e, como já dito, tem finalidade administrativa interna.

Importante destacar que o ato impugnado (inclusão do infrator no “Cadastro do Trabalho Escravo”) reveste-se de finalidade social relevante, na medida em que baliza as ações de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego no combate ao trabalho em condições análogas à de escravo.

A divulgação do cadastro apenas cumpre o princípio constitucional da publicidade e da transparência dos atos e das ações administrativas, não configurando nenhuma abusividade.

.....

Quanto ao princípio da presunção de inocência trazido no inciso LVII do art. 5º da CF, é preciso dizer que a sua destinação é literalmente a seara penal.



Aliás, se prevalecesse o argumento das impetrantes, não poderia sequer haver punição no âmbito administrativo antes do trânsito em julgado de uma sentença penal condenatória.

A inclusão no cadastro constitui mero ato administrativo, de caráter informativo, que decorre de um processo administrativo que assegura a ampla defesa (art. 20 da Instrução Normativa n. 91, do MTE). Desse modo, mesmo importando para o âmbito administrativo o princípio da presunção de inocência, a exigência de uma decisão final administrativa, após um trâmite processual interno com o exercício do contraditório, para a inclusão do empregador no aludido cadastro, já é suficiente para descartar a inocência presumida do infrator.

Também não tem consistência o argumento de que inexistente a especificação na esfera trabalhista de “trabalho em condições análogas a de escravo”.

Como fundamento, vale transcrever trecho de um artigo do professor e procurador do trabalho José Cláudio Monteiro de Brito Filho:

“Na verdade, o trabalho em condições análogas a de escravo é reconhecido hoje em dia, a partir do momento em que há o desrespeito ao atributo maior do ser humano, que é a sua dignidade, e que ocorre, do ponto de vista do trabalho humano, quando é negado ao trabalhador um conjunto mínimo de direitos que a Organização Internacional do Trabalho convencionou denominar trabalho decente, e que são os Direitos Humanos específicos dos trabalhadores.” (José Cláudio Monteiro de Brito Filho, em artigo publicado no livro Trabalho Escravo Contemporâneo – O Desafio de Superar a Negação, 2ª edição, pg. 122)

Portanto, qualquer conduta que ofenda os princípios que asseguram o trabalho digno e preservam o seu valor social está inserida no âmbito do Direito do Trabalho.

O trabalho em condições degradantes, análogas à de escravo, além de um tipo penal capitulado no art. 149 do CP, é, antes de tudo, uma violação aos direitos



humanos, aos direitos fundamentais aplicados ao Direito do Trabalho, pois atenta contra a dignidade humana do trabalhador.

Antes mesmo da alteração do art. 149 do Código Penal, o conceito do que seria trabalho em condições análogas à de escravo já estava construído não apenas pela Convenção nº 29 da OIT, mas pela própria Constituição Federal, que reconhece como um dos fundamentos da República a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, velando ainda pelo absoluto respeito aos direitos humanos.

Por fim, cumpre destacar que os autos de infração dos auditores-fiscais podem ser discutidos no âmbito administrativo e judicial, sendo, assim, equivocada a tese sustentada pelas impetrantes de ausência do direito à produção de prova em contrário. ”

Com as considerações acima postas e as demais constantes das petições antes mencionadas, não fica qualquer dúvida quanto à constitucionalidade da Portaria em questão.

DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT requer:

- a) o deferimento de sua habilitação na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, na qualidade de *amica curiae*;
- b) o não conhecimento da ação, pois o ato impugnado é meramente regulamentar, não sendo passível de ser impugnado via ação direta de inconstitucionalidade;

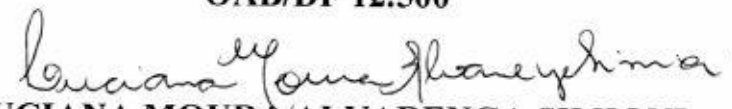


c) a improcedência da ação, eis que não há qualquer inconstitucionalidade na Portaria questionada.

Pede deferimento.

Brasília-DF, 22 de setembro de 2014.


ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA
OAB/DF 12.500


LUCIANA MOURA ALVARENGA SIMIONI
OAB/DF 1.878-A