



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ROBERTA CASTRO ALVES DE PAULA HANNEMANN

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O ENFRENTAMENTO DO
TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO NO PARÁ: 2010-2014**

BELÉM
2016

ROBERTA CASTRO ALVES DE PAULA HANNEMANN

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O ENFRENTAMENTO DO
TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO NO PARÁ: 2010-2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientação: Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz.

BELÉM
2016

ROBERTA CASTRO ALVES DE PAULA HANNEMANN

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O ENFRENTAMENTO DO
TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO NO PARÁ: 2010-2014**

Dissertação de mestrado apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará. Na área de concentração em Teoria Política e Métodos.

Aprovada em: 02/05/2016

Conceito: EXCELENTE

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz
(Orientador – PPGCP/UFPA)

Prof.^a Dr.^a Bárbara Lou da Costa Veloso Dias
(Avaliadora Interna – PPGCP/UFPA)

Prof. Dr. José Cláudio Monteiro de Brito Filho
(Avaliador Externo – PPGD/UFPA)

Prof.^a Dr.^a Valena Jacob Chaves Mesquita
(Avaliadora Externa – PPGD/UFPA)

Prof.^a Dr.^a Maria da Graça Campagnolo Bitencourt
(Avaliadora Externa – FCS/UFPA)

A Deus, Pai de infinito amor e misericórdia.
À memória dos meus avós e grandes incentivadores, Abdoral e Antônio.
Ao meu marido e companheiro de todas as horas, Ildefonso.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz pela atenção e valioso auxílio na orientação dessa pesquisa.

Aos professores, servidores e amigos do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará pela convivência fraterna e aprendizado.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará pelos incentivos e ensinamentos.

À Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, na pessoa do Dr. Roberto Rui Rutowicz Netto, pela disponibilidade, colaboração e confiança, sem as quais seria muito difícil a realização desta pesquisa.

A todos que, direta e indiretamente, colaboraram para a realização deste estudo.

*A liberdade é indivisível, e quando um homem é escravizado
nós todos não somos livres.*

(John F. Kennedy)

RESUMO

As temáticas relativas à proteção da dignidade da pessoa humana e à promoção e efetivação dos direitos humanos encontram-se nas agendas de várias instituições estatais e não estatais nos âmbitos nacional e internacional. Considerando que o direito ao trabalho digno é tido como parte integrante dos direitos humanos e que vivemos em um Estado Democrático de Direito fundado na dignidade da pessoa humana, na valorização do trabalho e na submissão da propriedade à função social, é imprescindível a existência de uma sólida e universalizada estrutura estatal voltada à efetividade das normas trabalhistas. Muito se discute sobre a responsabilidade do Estado brasileiro na responsabilização criminal daqueles que, de alguma forma, contribuem pela prática do crime “trabalho em condição análoga à de escravo”, previsto no artigo 149 do Código Penal. Contudo, ainda são poucos os estudos referentes à responsabilização na esfera trabalhista e, dentre os existentes, pouquíssimos estão voltados para uma análise das instituições. Esta pesquisa tem por objetivo analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho (MPT) no cenário de enfrentamento do trabalho escravo no estado do Pará, unidade federativa que concentra a maioria das fiscalizações por parte do Ministério do Trabalho e Emprego desde 2003. Após intensa remodelagem institucional, com ápice na Constituição Federal de 1988, o MPT passou a exercer posição relevante na atual rede estatal de enfrentamento desse ilícito no Brasil, na medida em que está legitimado tanto a provocar respostas do Poder Judiciário quanto a fazer uso de instrumentos aptos a sanar conflitos de interesses e eventuais ilegalidades na via administrativa. No presente estudo, o foco recai nos termos de ajustamento de conduta (TAC), os quais são utilizados com frequência pelos membros da instituição. Partiu-se do pressuposto que, embora os impactos sociais gerados não sejam suficientes para garantir a erradicação do crime, os TAC se mostram capazes de assegurar os direitos trabalhistas das vítimas de trabalho escravo de maneira célere e efetiva. Os resultados aqui apresentados foram obtidos a partir de pesquisa empírica junto aos procedimentos administrativos autuados pela Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, no período entre 2010 e 2014, envolvendo casos de trabalho em condição análoga à de escravo em municípios paraenses.

Palavras-chaves: Ministério Público do Trabalho. Trabalho escravo. Termos de ajustamento de conduta.

ABSTRACT

Themes concerning on the protection of human dignity and the promotion of human rights are on the schedule of several state and non-state institutions in the world. We live in a democratic state founded on the dignity of the human person, the aggrandizement of the work and submission of the property to the social function. Besides, considering that the right to decent work is a human right, there should be a solid and universalized state structure focused on the effectiveness of labor standards. The academy has been producing many researches about the State responses about criminal punishment of those who in some way contribute for the crime "work in analogous conditions to slavery", referred to in article 149 of the Brazilian Criminal Code. However, there are few studies about the labor punishment and, among the existing ones, very few are focused on an analysis of institutions. This research aims to analyze the extra-judicial activities of the Public Ministry of Labor (PML) on the battle against this illegal practice in Para, federal unit that concentrates most of the inspections by the Ministry of Labor and Employment since 2003. After intense institutional remodeling, with apex in the Federal Constitution of 1988, PML began to exert significant position in the current official network dealing with this crime in Brazil. This institution is legitimized to demand judicial answers and use institutional instruments able to remedy conflicts of interest and possible illegalities without appeal to legal. In this study, the focus is on the terms of conduct adjustment (TCA), which are frequently used by PML's members. It was assumed that, although the social impacts are not sufficient to ensure the eradication of the crime, the TCA ensure the rights labor of victims of forced labor quickly and effectively. The results presented here were obtained from empirical research with administrative procedures involving cases of work in analogous conditions to slavery in Pará municipalities, between 2010 and 2014, at the Regional Labor Attorney's 8th Region.

Keywords: Public Ministry of Labor. Forced labor. Terms of conduct adjustment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAINCC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANPAF	Associação Nacional dos Procuradores Federais
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ART	Artigo
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIPATUR	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes no Trabalho Rural
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
CONAET	Coordenadoria Nacional da Erradicação do Trabalho Escravo
CONATRAE	Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
COETRAE	Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo
CP	Código Penal
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
CSMPT	Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DELEFAZ	Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários
DELEFIN	Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros e Desvio de Recursos Públicos
DELEINQUE	Delegacia de Inquéritos Especiais
DELEMAPH	Delegacia de Repressão a Crimes Contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico
DELEPAT	Delegacia de Repressão a Crimes Contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas
DELEPREV	Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários
DELINST	Delegacia de Defesa Institucional
DG	Direção Geral
DGP	Diretoria de Gestão de Pessoal
DICOR	Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado
DIP	Diretoria de Inteligência Policial
DIREX	Diretoria Executiva
DITEC	Diretoria Técnico-Científica
DLOG	Diretoria de Administração e Logística Policial
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DRE	Delegacia de Repressão a Drogas
EC	Emenda Constitucional
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GRTE	Gerência Regional do Trabalho e Emprego
GT	Grupo de Trabalho
IC	Inquérito Civil
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social

JF	Justiça Federal
JT	Justiça do Trabalho
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LOMPU	Lei Orgânica do Ministério Público da União
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NO	Núcleo de Operações
NR	Norma Regulamentadora
NUCART	Núcleo de Cartório
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEETE	Plano Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PP	Procedimento Preparatório
PPRA	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais
PRPA	Procuradoria da República no Pará
PRT	Procuradoria Regional do Trabalho
PTM	Procuradoria do Trabalho no Município
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SINAIT	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SRTE	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
STF	Supremos Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TRF	Tribunais Regionais Federais

ÍNDICE DE FLUXOGRAMAS, GRÁFICOS, ORGANOGRAMAS, QUADROS E TABELA

Fluxograma 1 - Apuração de notícia de trabalho escravo pelo MPT.....	66
Fluxograma 2 - Tramitação do TAC no MPT.....	78
Fluxograma 3 - Ciclo do trabalho em condição análoga à de escravo.....	95
Gráfico 1 - Número de estabelecimentos inspecionados pelo MTE: 2010-2014.....	38
Gráfico 2 - Atuação do MPT no enfrentamento do trabalho em condição análoga a de escravo no Pará: 2010-2014.....	81
Gráfico 3 - Procedimentos instaurados pela PRT 8ª Região envolvendo trabalho escravo: 2010-2014.....	82
Gráfico 4 - Quantidade de TAC firmados pela PRT 8ª Região em casos envolvendo trabalho escravo: 2010-2014.....	84
Gráfico 5 - Benefícios pecuniários auferidos pelos trabalhadores via TAC.....	88
Gráfico 6 - Quantitativo de TAC executados judicialmente: 2010-2014.....	90
Gráfico 7 - Municípios paraenses com maior incidência de trabalho escravo: 2010-2014.....	94
Gráfico 8 - Número de operações de fiscalização realizadas pelo MTE: 2010-2014.....	97
Organograma 1- Unidades do MTE voltadas para o combate ao trabalho escravo.....	37
Organograma 2 - Unidades do DPF voltadas para a repressão do trabalho escravo.....	44
Organograma 3 - Ministério Público.....	46
Quadro 1- Instituições estatais e esferas de repressão do trabalho escravo no Brasil.....	33
Quadro 2 - Penalidades previstas na legislação brasileira para o crime de trabalho escravo.....	33
Quadro 3 - Características dos empregadores nominados na “lista suja”.....	41
Quadro 4 - Instrumentos utilizados pelo MPF na repressão do trabalho escravo no Pará...	48
Quadro 5- Estrutura da PRT 8ª Região.....	80
Quadro 6 - Obrigações estabelecidas nos TAC relativos a trabalho escravo.....	86
Quadro 7 - Perfil nacional do trabalhador vítima de trabalho escravo.....	96
Tabela 1 - Gastos diretos realizados pelo Governo Federal: 2010-2014.....	39

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1: TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO NO BRASIL DO SÉCULO XXI	17
1. 1 O Estado Democrático de Direito brasileiro e a definição de trabalho em condição análoga à de escravo.....	17
1. 2 As instituições estatais voltadas para a repressão do trabalho escravo no cenário nacional.....	32
1. 2. 1 Na esfera administrativa.....	34
1. 2. 2 Na esfera penal.....	42
1. 2. 3 Na esfera cível-trabalhista.....	49
CAPÍTULO 2: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO	53
2. 1 O trabalho escravo e a agenda do Ministério Público do Trabalho.....	53
2. 2 A remodelagem institucional do Ministério Público do Trabalho.....	58
2. 3 Os instrumentos extrajudiciais do Ministério Público do Trabalho.....	64
2. 3. 1 Procedimentos Preparatórios.....	65
2. 3. 2 Inquéritos Cíveis.....	67
2. 3. 3 Termos de Ajustamento de Conduta.....	73
CAPÍTULO 3: OS IMPACTOS GERADOS PELOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ENFRENTAMENTO DO TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA DE ESCRAVO NO ESTADO DO PARÁ	79
3. 1 A utilização dos termos de ajustamento pelo Ministério Público do Trabalho no período de 2010-2014.....	79
3. 2 As vítimas de trabalho escravo e a busca pela efetividade dos direitos trabalhistas.....	85
3. 3 A eficácia dos termos de ajustamento de conduta no enfrentamento do trabalho em condição análoga à de escravo.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	104

INTRODUÇÃO

Após período de forte repressão e autoritarismo na história nacional, é possível constatar a conquista normativa de preservação e promoção da dignidade do ser humano como princípio fundamental de nossa república federativa (Constituição Federal de 1988, art.1º, inciso III), de acordo com a máxima kantiana de que o homem é um fim em si mesmo.

Considerando que a dignidade possui uma dimensão dúplice, que se manifesta simultaneamente enquanto expressão da autonomia da pessoa humana (autodeterminação) e enquanto necessidade de proteção (assistência) por parte da comunidade e do Estado (SALET, 2013), a promoção e a efetivação dos direitos humanos encontram-se nas agendas de várias instituições estatais e não estatais nos âmbitos nacional e internacional.

Entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) têm se empenhado na divulgação de informações relativas ao tráfico de pessoas, ao trabalho forçado, dentre outros ilícitos, bem como no reforço da necessidade de estreitamento das relações institucionais para o enfrentamento de condutas atentatórias aos direitos humanos, as quais, diante do atual cenário político-econômico, apresentam proporções e consequências globalizadas.

No âmbito interno, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) são exemplos de atores (estatal e não estatal, respectivamente) atuantes no que diz respeito ao levantamento de dados estatísticos e à realização de ações que visem à efetividade e ao aprimoramento dos instrumentos jurídico-normativos de proteção dos direitos humanos.

Entretanto, em que pese o nosso ordenamento jurídico possuir inúmeras normas, provenientes inclusive de tratados e acordos internacionais, voltadas para a proteção dos direitos humanos, haver a maior participação social nas arenas de poder, bem como as pressões de organismos internacionais terem se intensificado nos últimos anos, o Brasil ainda está longe de garantir a efetividade dos direitos humanos.

Entendendo-se que o direito ao trabalho digno é tido como parte integrante dos direitos humanos e que vivemos em um Estado fundado na dignidade da pessoa humana, na valorização do trabalho, na submissão da propriedade à função social e ambiental, é imprescindível a existência de uma sólida e universalizada estrutura dirigida à efetividade das normas trabalhistas na vida econômica e social, inclusive com um segmento especializado, célere e eficiente de acesso ao Poder Judiciário e de efetivação da ordem jurídica (DELGADO, 2013).

Nesse contexto, urge pesquisar e debater sobre o enfrentamento da superexploração de trabalhadores em condições análogas à de escravo, assunto complexo que permeia várias áreas do conhecimento, como o Direito, a Ciência Política, a Economia, a Sociologia, dentre outras, e que permanece atingindo milhares de brasileiros e estrangeiros em todo território nacional.

Brito Filho (2012) ressalta a preocupação em discutir o ilícito penal definido como “trabalho em condições análogas à de escravo”, com repercussões trabalhistas, de maneira mais abrangente. Apesar de, na perspectiva da repressão judicial, os focos da esfera penal e da trabalhista serem distintos – na primeira, a preocupação principal é com o autor do delito; e na segunda, a preocupação estatal volta-se para as vítimas (os trabalhadores) –, trata-se de um ilícito único, passível de repressão em diferentes arenas, a partir da mesma investigação e do mesmo enquadramento.

Muito se discute sobre a responsabilidade do Estado brasileiro na responsabilização criminal daqueles que, de alguma forma, contribuem pela prática do crime. Contudo, ainda são poucos os estudos referentes à responsabilização na esfera trabalhista e, dentre os existentes, pouquíssimos estão voltados para uma análise das instituições.

O intuito desta pesquisa foi investigar a atuação extrajudicial do Ministério Público do Trabalho no enfrentamento do trabalho em condição análoga à de escravo no estado do Pará, no período de 2010 a 2014, com ênfase nos impactos gerados pelos termos de ajustamento de conduta (TAC), perquirindo se tal instrumento alternativo possui efetividade no que concerne à proteção dos direitos trabalhistas das vítimas de escravidão e eficácia quanto à busca pela erradicação do crime.

Frente a essas inquietações, a presente dissertação de mestrado foi organizada em três capítulos. O Capítulo 1, intitulado “Trabalho em condição análoga à de escravo no Brasil do século XXI.”, discorre sobre a definição do crime em tela em nosso Estado Democrático de Direito, destacando as alterações ocorridas com o advento da Lei nº 10.803/2003, bem como a movimentação da bancada ruralista para suprimir do conceito vigente os termos “jornada exaustiva” e “condições degradantes de trabalho”.

Após, volta-se a análise para as instituições e órgãos estatais com atribuições para a repressão do ilícito nas esferas administrativa, penal e cível-trabalhista, fazendo breve desenho institucional do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Departamento Polícia Federal (DPF), do Ministério Público Federal (MPF), da Justiça Federal (JF), do Ministério Público do Trabalho (MPT), da Defensoria Pública da União (DPU) e da Justiça do Trabalho (JT).

O Capítulo 2, denominado “Ministério Público do Trabalho”, tem como foco o estudo dessa instituição, detentora de importantes atribuições e instrumentos para o enfrentamento da exploração de trabalhadores em condição análoga à de escravo e que vem adquirindo destaque no cenário sócio-político nacional. Inicialmente, é feita uma abordagem histórica a fim de identificar em que momento a temática “erradicação do trabalho escravo” passou a fazer parte da agenda do MPT.

Em seguida, analisa-se a intensa remodelagem institucional sofrida pelo *Parquet*¹ trabalhista, a qual teve seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e identificam-se os principais instrumentos extrajudiciais utilizados pela instituição com vistas à repressão do trabalho escravo, a saber: Procedimentos Preparatórios (PP), Inquéritos Cíveis (IC) e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

Por fim, no Capítulo 3, “Os impactos gerados pelos termos de ajustamento de conduta no enfrentamento do trabalho em condição análoga de escravo no estado do Pará”, com base nos procedimentos administrativos autuados, no período de 2010 a 2014, na Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região (PRT 8ª Região), unidade do MPT que abrange os estados do Pará e Amapá, examinam-se os TAC firmados em municípios paraenses envolvendo a temática em questão.

Este último capítulo é construído a partir de dados empíricos e visa analisar a efetividade e a eficácia das obrigações contidas nos referidos termos de ajustamento de conduta. Para tanto, o ponto de partida recai nos relatórios emitidos pela PRT 8ª Região referentes aos procedimentos autuados pela instituição no lapso temporal suscitado, de acordo com os seguintes parâmetros extraídos do sistema “MPT Digital”:

1. Região de Distribuição: “Belém”, “Marabá” e “Santarém” (os relatórios foram individualizados conforme as unidades da PRT 8ª Região no Pará);
2. Objeto: “02. Trabalho análogo ao de escravo, tráfico de trabalhadores e trabalho indígena” (temário agrupado), após restringiu-se a busca para “02.01. Trabalho análogo ao de escravo”, que abrange casos de “02.01.01. Condição degradante”, “02.01.02. Trabalho forçado”, “02.01.03. Jornada exaustiva” e “02.01.04. Servidão por dívida”;
3. Período: 01/01/2010 a 31/12/2014;

Embora a problemática possa ser analisada em âmbito nacional, quer em face de os ilícitos ocorrerem em todo o Brasil, quer em virtude de a instituição objeto do presente estudo

¹ Termo jurídico frequentemente utilizado como sinônimo de Ministério Público.

ser federal, a pesquisa restringe-se ao Pará. Tal recorte espacial foi estabelecido em razão de que esse estado, ao longo dos anos, consiste em uma das unidades da federação que detém o maior número de denúncias envolvendo atividades relacionadas com a prática do trabalho escravo e o maior número de estabelecimentos inspecionados pelo MTE.

Quanto ao recorte temporal, foi estabelecido o período de 2010 a 2014. Isso porque a partir de 2010 iniciou-se a implantação do processo judicial eletrônico (PJE) na PRT 8ª Região e a partir de 2014 os processos judiciais e administrativos passaram a ser totalmente eletrônicos. Com isso, os processos iniciados antes de 2014 possuem uma tramitação “mista”, ou seja, parte da tramitação consta de autos físicos e parte, em sistema eletrônico.

Diante dos recortes metodológicos instituídos, foram identificados 597 (quinhentos e noventa e sete) processos judiciais e procedimentos administrativos instaurados na PRT 8ª Região abrangendo o crime em foco. Desse montante, 97 (noventa e sete) são processos judiciais e 500 (quinhentos) procedimentos administrativos, dos quais 148 (cento e quarenta e oito) foram identificados com TAC.

Entretanto, considerando o pequeno número de servidores e as grandes demandas da instituição, a tarefa de digitalizar os processos anteriores de 2014, ou pelo menos as principais peças desses, vem sendo realizada de maneira lenta.

Conforme será demonstrado, essa e outras dificuldades encontradas no decorrer da pesquisa, como, por exemplo, a pouca fiscalização exercida pós-assinatura dos TAC, comprometem, em parte, a apreciação dos impactos individuais (sob o prisma das vítimas) e sociais gerados pelos referidos termos, notadamente no que concerne às obrigações de fazer e não fazer impostas aos empregadores flagrados em casos de trabalho em condição análoga à de escravo.

Ao final, serão apresentadas as “Considerações Finais”, bem com as “Referências” consultadas ao longo do estudo.

CAPÍTULO 1: TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Neste capítulo, inicialmente, far-se-á uma abordagem sobre a definição do crime “trabalho em condição análoga à de escravo” de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro vigente (art. 149 do Código Penal).

Esse ponto mostra-se de fundamental importância por dois motivos: primeiro, para garantir o melhor entendimento do tema proposto, na medida em que existem várias condutas passíveis de serem enquadradas como trabalho escravo; e segundo, para contribuir no debate a respeito das manobras empreendidas pela bancada ruralista no Congresso Nacional a fim de alterar o atual conceito do crime em tela, suprimindo as expressões “jornada exaustiva” e “condições degradantes”, o que, caso ocorra, significará imenso retrocesso na busca pela erradicação do trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil.

Posteriormente, serão analisadas as instituições e órgãos estatais voltados para o enfrentamento desse crime na seara da repressão, identificando suas atribuições legais, estruturas organizacionais, esferas de atuação e importância a eles conferida pelo Estado nesse contexto.

1.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO E A DEFINIÇÃO DE TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) definiu, em seu art. 1º, o perfil político-constitucional do Brasil como o de um Estado Democrático de Direito. Trata-se do mais importante dispositivo da Carta Política em vigor, pois dele decorrem todos os princípios fundamentais do Estado brasileiro.

Para um melhor entendimento do Estado, bem como de seus deveres constitucionais para com seus cidadãos, notadamente na proteção dos direitos humanos, há que se fazer a distinção entre Estado Democrático de Direito e Estado de Direito.

Este último assegura igualdade meramente formal entre os homens. O constituinte de 1988 asseverou, no entanto, que o Brasil não é apenas Estado de Direito, mas Estado Democrático de Direito, pautado não somente na submissão de todos ao império da lei, mas no fato de que as leis possuem conteúdo e adequação sociais, sob pena de se tornarem atentatória aos princípios básicos da dignidade da pessoa humana.

Com o advento da Carta Política de 1988, nosso Estado fundamenta-se sobre a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CF/88, art. 1º). Dessa forma, como fundamento do Estado, a dignidade da pessoa humana traduz, no texto constitucional, a ideia de que o valor central da sociedade está na pessoa, centro convergente dos direitos fundamentais e que deve ser considerada como um fim em si mesmo.

Para além de um instrumento de organização de poderes e competências, a Constituição vigente foi concebida para ser um plano normativo-material, que determina tarefas, programas e fins do Estado hierarquicamente superior às demais normas sobre as quais irradia seu conteúdo e seus valores. A finalidade do Estado Democrático de Direito desenhado pela CF/88 é, portanto, transformar a realidade social, realizando a justiça social e, para isso, os direitos sociais, utilizando-se de instrumentos democráticos (BICALHO, 2011).

Verifica-se, portanto, que, além da proclamação formal da igualdade entre todos os homens, há uma imposição constitucional de metas e deveres quanto à construção de uma sociedade livre, justa, solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, pela redução das desigualdades sociais e regionais, pela promoção do bem comum, pelo combate ao preconceito de raça, cor, origem, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF/88, art.3º, I a IV), com a afirmação do povo como fonte única do poder e pelo respeito inarredável da dignidade humana (CAPEZ, 2013).

Nesse contexto, impulsionado também pelas pressões de organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil passou a inserir em sua agenda política temas como a concretização dos direitos humanos, estando o trabalho digno no rol dos direitos humanos, o acesso efetivo à justiça e o enfrentamento do trabalho escravo.

No que concerne ao trabalho escravo, verifica-se, no entanto, que não há uniformidade nas denominações utilizadas para se referir a ele: “trabalho forçado”, “trabalho escravo”, “servidão”, “trabalho degradante”, “trabalho em condições análogas à de escravo”, “trabalho escravo contemporâneo”, “escravidão moderna”.

“Para a OIT, o trabalho forçado ou obrigatório apresenta-se como gênero do qual o trabalho escravo é espécie. A escravidão é uma forma de trabalho forçado. O trabalho forçado é um conceito mais amplo” (NOVAIS, 2012, p 54). Contudo, o entendimento adotado no decorrer desta pesquisa resta fundamentado na legislação pátria vigente, segundo a qual a

escravidão pode ser praticada através de diferentes modos de execução, sendo o trabalho forçado apenas uma de suas possibilidades.

Assim, neste estudo serão utilizadas como sinônimas as expressões “trabalho em condição análoga à de escravo”, “trabalho escravo” e “escravidão contemporânea”, todas referentes ao crime previsto no art. 149 do Código Penal (CP) brasileiro, que define “trabalho em condição análoga à de escravo” nos seguintes termos: “reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto”.

A sanção penal prevista para esse ilícito é a pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. De acordo com o CP, art.149, §1º, incorre nas mesmas penas quem:

- I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;
- II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no trabalho.

Trata-se de crime comum, em que qualquer pessoa pode praticá-lo ou ser vítima dele, independentemente de raça, sexo ou idade. No entanto, caso o crime seja cometido contra criança ou adolescente ou por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem, a pena cabível é aumentada de metade, nos termos do §2º do artigo supracitado.

Percebe-se que o legislador cercou-se de cuidados para abranger as mais diversas formas de condutas atentatórias à liberdade e dignidade do trabalhador, a fim de coibir toda e qualquer prática alusiva à escravidão no Brasil, principalmente se o ilícito for perpetrado em razão de discriminação racial, religiosa, de cor, de etnia, ou de origem.

Contudo, tal entendimento somente foi instituído em nosso ordenamento em 2003, por força da Lei nº 10.803. Até 11 de dezembro de 2003, data em que foi publicada essa lei, o CP trazia uma previsão simplista do delito: “Art.149. Reduzir alguém à condição análoga à de escravo. Pena – reclusão de dois a oito anos”. Bittencourt (2013) afirma que bastou a publicação de reportagem no jornal *Correio Braziliense*, em 14 de dezembro de 2002, apontando a libertação, pelo MTE, de mais de 29.000 (vinte e nove mil) trabalhadores do regime de escravidão nos últimos anos, para justificar a edição de um novo diploma legal.

A partir da vigência da Lei nº 10.803/2003, somente pode ser sujeito passivo desse crime quem se encontrar *na condição de contratado*, empregado, empregado, operário (enfim, trabalhador) o sujeito ativo. Logo, é indispensável a configuração relação de trabalho

entre sujeito ativo e sujeito passivo para o enquadramento da conduta delituosa. “A ausência dessa relação de prestação de serviço entre sujeito ativo e sujeito passivo impede que se configure essa infração penal, ainda que haja a restrição da liberdade prevista no dispositivo” (BITENCOURT, 2013, p 441).

Tal mudança na letra da lei deu ensejo a amplas discussões no âmbito do Direito. “Isso, para alguns representou ampliação do tipo penal², pela também ampliação do bem jurídico protegido; mas, para outros, representou restrição, capaz de transformar o crime comum para especial quanto ao sujeito passivo” (BRITO FILHO, 2012, p 177).

Na verdade, o que o legislador fez foi incluir na lei, explicitamente, os modos de execução do crime popularmente conhecido como trabalho escravo. Dessa forma, desconstituiu-se a ideia, até então pacífica, de que somente poderia ser condenado por prática de escravidão aquele que restringisse diretamente a liberdade do trabalhador.

A partir de 2003, passou-se a estabelecer novas hipóteses de cometimento do ilícito, muitas das quais não se discute de forma principal a supressão de liberdade do ser humano, pois há bens jurídicos tão ou mais importantes para o Estado proteger que a liberdade (BRITO FILHO, 2012), como a vida, a saúde, a segurança e a dignidade do trabalhador.

Na verdade, protege-se a liberdade sob o aspecto ético-social, a própria dignidade do indivíduo. “Reduzir alguém a *condição análoga à de escravo* fere, acima de tudo, *o princípio da dignidade humana*, despojando-o de todos os seus valores ético-morais, transformando-o em *res*, no sentido concebido pelos romanos” (BITENCOURT, 2013, p 439, grifos do autor).

De forma alguma se pretende relegar o direito à liberdade, arduamente obtido no decorrer da história brasileira, a um segundo plano. Mas, sim, fazer entender que reduzir alguém à condição análoga à de escravo não pressupõe, necessariamente, restrição à liberdade de locomoção.

Reduzir alguém a condição análoga à de escravo equivale a suprimir-lhe o direito individual de liberdade, deixando-o completamente submisso aos caprichos de outrem. A essência desse crime reside na sujeição de uma pessoa a outra, assemelhando-se às antigas relações escravistas, onde o senhor e dono detém a liberdade do trabalhador em suas mãos.

Convém destacar, contudo, que, ao referir-se à “condição análoga à de escravo”, fica muito claro que não se trata de “redução à escravidão”, que é um conceito jurídico segundo o qual alguém pode ter o domínio sobre outrem. “No caso em exame se trata de reduzir ‘a condição semelhante a’, isto é, parecida, equivalente à de escravo, pois o *status libertatis*,

² Tipo penal é a descrição de uma conduta considerada ilícita pela lei penal.

como *direito*, permanece íntegro, sendo, *de fato*, suprimido.” (BITENCOURT, 2013, p 440, grifos do autor).

Para a configuração do delito, não mais se necessita voltar ao passado, buscando como parâmetro o escravo que vivia acorrentado. É suficiente que exista submissão fora do comum de uma pessoa em relação a outra, ou seja, uma relação assimétrica de poder, como é o caso do trabalhador aprisionado em uma fazenda, com ou sem recebimento de salário, porém, sem conseguir dar um rumo próprio à sua vida, porque impedido por seu pretenso empregador.

O conceito de escravo deve ser analisado em sentido amplo. Inúmeras são as maneiras que, analogamente, fazem com que o trabalho seja comparado a um regime de escravidão (GRECO, 2013). A lei penal assevera que se reduz alguém à condição de análoga à de escravo, dentre outras circunstâncias, quando:

- a) o obriga a trabalhos forçados;
- b) impõe-lhe jornada exaustiva de trabalho;
- c) sujeita-o a condições degradantes de trabalho;
- d) restringe, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

No entanto, seja qual for o modo de execução do crime, haverá sempre uma relação de sujeição da vítima para com o seu opressor, que direta ou indiretamente atinge o direito à liberdade. “A liberdade protegida pelo art.149 do Código Penal não se limita à autolocomoção, mas principalmente procura impedir o estado de sujeição da vítima ao pleno domínio de alguém” (BITENCOURT, 2013, p 441).

Para um melhor entendimento do conceito do crime em análise, Brito Filho (2012) apresenta a seguinte classificação:

- a) Trabalho escravo típico: abrange o trabalho forçado ou em jornada exaustiva, o trabalho em condições degradantes e o trabalho com restrição de locomoção, em razão de dívida contraída (a chamada servidão por dívida); e
- b) Trabalho escravo por equiparação: ocorre quando há retenção do trabalhador no local de trabalho, por cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, de manutenção de vigilância ostensiva ou retenção de documentos ou objetos de uso pessoal do trabalhador.

Para fins de enfrentamento por parte das instituições e órgãos estatais, essa disposição legal mais analítica garante maior segurança para enquadrar, durante as investigações e fiscalizações, se determinada conduta é trabalho escravo ou não. “Maior, mas

não total segurança, pois ainda resta por fazer um esforço para identificar, com precisão as condutas que caracterizam os modos de execução” (BRITO FILHO, 2012, p 182).

Antes de analisar os modos de execução previstos na legislação é importante ressaltar que o consentimento do ofendido é irrelevante para fins de caracterização do trabalho em condição análoga à de escravo.

Não há que se falar em consentimento do ofendido, pois existem princípios maiores de ordem constitucional e internacional que devem ser garantidos pelo Estado brasileiro e que não podem ser disponibilizados pela simples vontade da vítima, ainda que seja difícil imaginar que alguém, na prática, aceite, por livre e espontânea vontade, tornar-se escravo. Para Kant (2003), o homem não pode dispor de si mesmo porque não é um objeto, tampouco sua propriedade. Nem mesmo os direitos à autodeterminação ou ao trabalho podem prevalecer quando implicarem em atentado à dignidade da pessoa humana.

De acordo com o pensamento kantiano, a justiça obriga-nos a preservar os direitos humanos de todos, independentemente de onde vivam ou do grau de conhecimento que temos deles, simplesmente porque são seres humanos, seres racionais e, portanto, merecedores de respeito. O respeito ao próximo e o autorrespeito são igualmente importantes, assim a violação do respeito de uma pessoa por si mesma é tão condenável quanto a violação do respeito pelo próximo (SANDEL, 2011).

Para que seja caracterizado o crime em análise, é preciso que o opressor submeta a vítima ao seu poder de maneira dolosa, ou seja, por meio de uma vontade consciente e com o intuito de lhe suprimir a liberdade de fato.

Os meios ou modos para prática do crime são os mais variados possíveis, não havendo qualquer limitação legal nesse sentido; o agente pode praticá-lo, por exemplo, retendo salários, pagando-os de forma irrisória, mediante fraude, fazendo descontos de alimentação e de habitação desproporcionais aos ganhos, com violência ou grave ameaça etc. “Quase sempre a finalidade da conduta delitiva é a prestação de serviços, ou seja, a execução de trabalho em condições desumanas, indignas ou sem remuneração adequada.” (BITENCOURT, 2013, p 441).

Nas figuras equiparadas (CP, art.149, §1º, I e II), é necessário o fim especial (dolo específico) de reter a vítima no local de trabalho. Nessas hipóteses, o sujeito ativo não precisa se opor frontalmente à saída do empregado, bastando que imponha obstáculos ou dificuldades, com o fim de mantê-lo sob seus domínios. Assim, a vontade de cercear a locomoção, de se apoderar de documentos ou objetos pessoais do empregado ou de manter

vigilância ostensiva com a finalidade específica de impedir que ele deixe o local é imprescindível para a configuração das hipóteses do crime por equiparação.

A mudança no Código Penal ocorrida em 2003 proporcionou uma visão mais ampla sobre as práticas alusivas à escravidão contemporânea, notadamente sobre o *status libertatis*. Passou-se a buscar a proteção do direito à liberdade em sentido amplo, o direito do indivíduo de se autodeterminar – para Kant (2003), agir livremente é agir com autonomia. Assim, havendo trabalho em condição análoga à de escravo, a liberdade da vítima, em maior ou menor grau, sempre será afetada. Contudo, a ausência de liberdade de locomoção não é condição *sine qua non* para a configuração de trabalho em condições análogas à de escravo.

Trabalho forçado diz respeito àquele para o qual a vítima se viu compelida, por meios capazes de inibir sua vontade, a aceitar (GRECO, 2013). A Constituição Federal de 1988 veda, até mesmo aos condenados, a imposição da pena de trabalhos forçados (art.5º, XLVII, “c”), motivo pelo qual é inconcebível que qualquer pessoa seja submetida a essa forma de trabalho.

O trabalho forçado se distingue dos demais modos de execução pelo fato que, nesta hipótese, a obrigatoriedade na prestação do serviço é a característica determinante. Para que determinada conduta seja considerada como trabalho forçado, é preciso que se observe, no caso concreto, os seguintes elementos (BRITO FILHO, 2012):

1. A existência de uma relação de trabalho entre os sujeitos ativo (tomador de serviços) e passivo (trabalhador) do ilícito;
2. O fato de o trabalho ser prestado de maneira compulsória, independentemente da vontade do trabalhador, ou com a anulação de sua vontade, por qualquer circunstância que assim o determine.

Brito Filho (2012, p 187) define trabalho forçado como “o trabalho que for prestado por trabalhador a tomador de serviços em caráter obrigatório, quando não decorrer da livre vontade do primeiro, ou quando a obrigatoriedade for consequência, por qualquer circunstância, da anulação de sua vontade”.

A regulação da jornada de trabalho, no Brasil, pauta-se em dois pilares: a limitação diária ou semanal do trabalho e o pagamento de adicional de horas extras, se o trabalhador ultrapassar o limite legal estabelecido.

O ordenamento jurídico nacional prevê que a duração do trabalho não poderá ser superior a 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) semanas, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho (CF/88,

art.7º, XIII). Uma vez extrapolado esses limites, e não sendo o caso de compensação, o trabalhador faz jus a um adicional de 50% em cima da hora normal (CF/88, art.7º, XIV).

Considerando que a prestação do trabalho extraordinário é altamente benéfica e com baixos custos ao empregador, eis que os benefícios, sob o ponto de vista econômico, mostram-se superiores aos malefícios biológicos e sociais ocasionados pelo cumprimento de uma jornada de trabalho além dos limites legais, muitos empregadores se utilizam de mecanismos diretos ou indiretos para submeter os trabalhadores a jornadas exaustivas.

Não há dúvidas de que a limitação da jornada serve para proteger a saúde física e mental do trabalhador, oportunizando a este convívio social e familiar, além de configurar importante mecanismo de combate às doenças profissionais e acidentes de trabalho.

Entretanto, é preciso fazer a distinção entre “jornada exaustiva”, estabelecida como um dos modos de execução do crime tipificado no art.149 do CP, e “jornada excessiva”, esta acontece sempre que ultrapassado os limites diário e/ou semanal da jornada de trabalho, mas sem, necessariamente, exaurir, fatigar de maneira extrema o trabalhador.

É preciso que os agentes estatais tenham a devida cautela para, diante de um caso concreto, saber identificar se o empregador submete o trabalhador a jornadas exaustivas, em condição análoga à de escravo. “Conceituar como jornada exaustiva o mero elastecimento da jornada além dos limites legalmente estabelecidos poderia levar à situação escabrosa de comparar um alto executivo, que dedica 12 a 14 horas do seu dia com questões burocráticas a um cortador de cana, que passa as mesmas 12 a 14 horas na lavoura” (NOVAIS, 2012, p 69).

A jornada exaustiva pode ser caracterizada pela existência de quatro elementos, a saber (BRITO FILHO, 2012):

1. A existência de uma relação de trabalho;
2. O estabelecimento de uma jornada que ultrapasse os limites legais estabelecidos;
3. A capacidade de essa jornada causar prejuízos à saúde física e mental do trabalhador, esgotando-o;
4. A imposição dessa jornada, contra a vontade do trabalhador, ou com a anulação de sua vontade, por qualquer circunstância que assim o determine.

Com base nesses elementos, esse autor (2012, p 188) define jornada exaustiva como “jornada de trabalho imposta a alguém por outrem em relação de trabalho, além dos limites legais extraordinários estabelecidos na legislação de regência, e/ou capaz de causar prejuízos à sua saúde física e mental, e decorrente de uma situação de sujeição que se estabelece entre ambos, de maneira forçada ou por circunstâncias que anulem a vontade do primeiro”.

Trabalho em condições degradantes é o modo de execução do crime de trabalho em condição análoga à de escravo mais difícil de analisar e de precisar a conduta do agente opressor, pois o termo “degradante” pode induzir interpretações subjetivas por parte dos responsáveis pela repressão do trabalho escravo. “Degradação significa rebaixamento, indignidade ou aviltamento de algo. No sentido do texto, é preciso que o trabalhador seja submetido a um cenário humilhante de trabalho, mais compatível um escravo do que a um ser humano livre e digno.” (NUCCI, 2014, p 782).

Assim, as condições degradantes estão relacionadas às péssimas condições de trabalho e de remuneração com restrições à autodeterminação do trabalhador. O parâmetro para o juiz são as condições estabelecidas como mínimas pela legislação trabalhista ao trabalho humano.

Dessa forma, trabalho degradante é aquele em que há a falta de condições mínimas de trabalho, de moradia, de higiene, respeito e alimentação, de sorte que a precariedade das condições existentes afronta a apropriada dignidade da pessoa humana. “No tocante ao campo já existem elementos que auxiliam na identificação do trabalho degradante, enquanto que no ambiente urbano ainda não há tanta clareza” (NOVAIS, 2012, p 64).

Diante de uma situação hipotética em que uma pessoa trabalha em uma fazenda distante, em área de difícil acesso e sem transporte regular para se chegar ao local, habitando em barracas sem qualquer infraestrutura de higiene e água potável, sendo “forçado” a dormir ao relento, é mais fácil visualizar essa modalidade de trabalho em condições análogas à de escravo.

Contudo, a questão torna-se mais delicada, exigindo maior atenção dos agentes estatais, quando se analisa as condições vivenciadas pelo trabalhador nas áreas urbanas. Como caracterizar o trabalho em condições degradantes?

Sendo assim, para assinalar que determinado trabalhador está submetido a condições degradantes, seja na zona urbana, seja na zona rural, é preciso que três elementos sejam visualizados (BRITO FILHO, 2012):

1. A existência de uma relação de trabalho;
2. A negação das condições mínimas de trabalho, a ponto de equiparar o trabalhador a uma coisa ou a um bem;
3. A imposição dessas condições contra a vontade do trabalhador, ou com a anulação de sua vontade, por qualquer circunstância que assim o determine.

Quando o autor se refere a direitos mínimos, leia-se não todo o conjunto de condições de trabalho, mas sim, parte significativa das condições previstas em lei, desde que a

falta dessa parte seja suficiente para caracterizar o que os autores chamam de péssimas condições, condições humilhantes, condições subumanas. A falta de um único equipamento individual de segurança não é suficiente para configurar trabalho em condição análoga à de escravo, na modalidade condições degradantes.

Novais (2012) ressalta que, por mais que haja uma tendência natural de se buscar delimitar os conceitos, é recomendável que a expressão “degradante” não seja delimitada de maneira rigorosa. A análise do que seja, ou não, condição degradante deverá ser feita caso a caso, levando-se em consideração todos os elementos presentes.

Brito Filho (2012, p 190) define condições degradantes de trabalho como “condições impostas pelo tomador de serviço que, em relação ao trabalho em que o prestador de serviços tem sua vontade cerceada ou anulada, resultam concretamente na negação de parte significativa dos direitos mínimos previstos na legislação vigente”.

A restrição de locomoção por dívida contraída pelo trabalhador, mais conhecida como servidão por dívida, foi definida na Convenção Suplementar Relativa à Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas análogas à Escravatura, de 1956, da ONU, como:

O estado ou a condição resultante do fato de que um devedor se haja comprometido a fornecer, em garantia de uma dívida, seus serviços pessoais ou os de alguém sobre o qual tenha autoridade, se o valor desses serviços não for equitativamente avaliado no ato da liquidação de dívida ou se a duração desses serviços não for limitada nem sua natureza definida (art.1º, “a”).

Comum na relação entre seringueiros e seringalistas, e também chamado de “sistema de barracão”, consistia em um sistema de “financiamento compulsório” da atividade dos primeiros pelos últimos. A responsabilidade moral do trabalhador perante a dívida contraída e a presença de homens armados são elementos que contribuem para a eficácia da coerção.

O seringueiro, no sistema de aviamento, pela “dívida” que não era capaz de pagar, e pelo fato de que, por esse motivo, não podia deixar o garimpo, era claramente pessoa reduzida à condição análoga à de escravo (BRITO FILHO, 2012).

A prática, nefasta por si só, agrava-se pelo fato de que a “dívida”, via de regra, é artificialmente criada. Os valores cobrados dos trabalhadores são muito superiores aos praticados normalmente no mercado. Além disso, o empregador cobra dos trabalhadores até pelos instrumentos de trabalho, necessários à execução da atividade, transferindo parte dos riscos inerentes de quem exerce atividade econômica para os seus empregados.

Trata-se de cercear, obstar a liberdade de ir e vir da pessoa. A vítima se encontra obrigada a trabalhar sem permissão para deixar o local até a quitação total da dívida contraída com o patrão ou preposto. Neste caso, geralmente, não há pagamento em dinheiro, mas mediante compensação de débito, quase sempre de difícil quitação, já que o controle da dívida pertencia ao tomador dos serviços, permitindo a este aumentá-la conforme seus interesses (CAPEZ, 2013).

Os elementos que caracterizam, em conjunto, a restrição de locomoção do trabalhador, por qualquer meio, em razão de dívida contraída são os seguintes (BRITO FILHO, 2012):

1. A existência de uma relação de trabalho;
2. A presença de uma dívida de qualquer natureza, lícita ou ilícitamente constituída, que tenha o trabalhador para com o tomador de seus serviços ou com seus prepostos;
3. O impedimento ao direito do trabalhador de deixar o trabalho, por meio da coação, que pode ser física ou moral, ou por qualquer outro meio que impossibilite o seu deslocamento, em razão da dívida referida no item 2.

Pouco importa a origem da dívida do trabalhador para com o tomador dos serviços, se lícita ou ilícita, pois não é possível obstar, em qualquer hipótese, a liberdade de locomoção do trabalhador em razão de dívida contraída em relação ao trabalho.

Dessa forma, a restrição de locomoção do trabalhador, por qualquer meio, em razão de dívida contraída, para fins do art.149 do CP, pode ser definida como “a restrição do trabalhador de deixar o trabalho, por coação ou qualquer outro meio, em razão de dívida, lícita ou ilícitamente constituída, desde que para com o tomador de seus serviços ou com seus prepostos” (BRITO FILHO, 2012, p 195).

“De fato, especialmente em relação aos modos de execução, ainda pode pairar algum tipo de incerteza, pois à impossibilidade de oferecer definições absolutamente precisas, ainda dependerá, como diz Nucci, do bom-senso do intérprete” (BRITO FILHO, 2012, p 196).

Essa incerteza, todavia, desaparece ou pode ser mitigada diante da existência de elementos caracterizadores das hipóteses de redução da pessoa à condição análoga à de escravo, pois esses elementos são concretos e suficientes para a tipificação (BRITO FILHO, 2012).

Reconhecendo que não é possível saber, de antemão, todas as hipóteses de incidência da norma, o Direito, enquanto instrumento de controle social, mostra-se possível na medida em que toda regra tem um núcleo de certeza, no qual a maioria dos casos é encontrada; e para

os casos de incerteza, existem técnicas jurídicas previstas no ordenamento de que o intérprete pode fazer uso (BICALHO, 2011).

Nem todos os casos envolvendo trabalho escravo possuem, necessariamente, as mesmas características, cabe aos operadores do direito exercerem seu poder discricionário (racional e fundamentado) e, assim, também tornar a regra menos vaga para os casos futuros – o problema, na prática, é essa margem de subjetividade, que não é exercida, na maioria das vezes, à luz da Constituição Federal de 1988 e muitos casos de trabalho em condição análoga à de escravo deixam de ser enquadrados e/ou punidos, principalmente na esfera penal.

“O importante é ter indicadores capazes de, com o mínimo de precisão que o Direito impõe – e que jamais será absoluta – identificar os casos em que a conduta humana deve ser caracterizada como típica para o cometimento do crime de impor alguém o trabalho em condições análogas à de escravidão” (BRITO FILHO, 2012, p 196).

A Lei nº 10.803/2003 introduziu, ainda, duas hipóteses de redução à condição análoga à de escravo por assimilação (CP, art.149, §1º, I e II), estabelecendo que nas mesmas penas incorre quem:

- I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;
- II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

Na hipótese descrita no inciso I, a lei prevê como crime a restrição à livre opção do trabalhador de se ausentar do lugar do trabalho, valendo-se do meio de transporte que deseje e seja apto a tanto. Assim, qualquer método empregado pelo patrão para impedir que o trabalhador se afaste pode configurar o crime do art. 149 do CP.

Essa possibilidade foi idealizada pelo legislador considerando as fazendas, distantes dos centros urbanos, que possuem meios de transporte próprios para levar e buscar os trabalhadores às cidades e vilarejos próximos. “Nesse contexto, não é incomum que o patrão, dono dos meios de transporte, com o fito de reter os empregados no lugar de trabalho, retire esse veículo, fazendo com que a locomoção para outro local deixe de ser viável” (NUCCI, 2014, p 783).

Contudo, não se trata de hipótese restrita às áreas rurais, sendo possível também ser visualizada em centros urbanos, pois a lei veda e enquadra como condição análoga à de escravidão o cerceamento do uso de *qualquer meio de transporte* e não somente os de propriedade do empregador.

No que concerne ao inciso II, a vigilância ostensiva no local de trabalho, por si só, não configura o crime, pois a finalidade do tipo previsto no art. 149 do CP é, através de vigilância aparente – armada ou não -, reter o empregado no lugar de trabalho. “Há, pois, elemento subjetivo específico. Da mesma forma ocorre quando o patrão retém os documentos ou objetos pessoais do empregado com o intuito de impedir que ele deixe o local de trabalho, afetando sua liberdade de ir e vir” (NUCCI, 2014, p 783).

Assim, as condutas previstas como trabalho em condição análoga á de escravo por equiparação ou assimilação exigem, ao contrário das hipóteses contidas no art.149, caput, elemento subjetivo especial do injusto, representado pelo especial fim de reter as vítimas no local de trabalho, seja através do cerceamento dos meios de transporte pelos trabalhadores, da utilização de vigilância ostensiva do local de trabalho por parte dos empregadores ou da posse dos documentos e/ou objetos pessoais dos trabalhadores (BITENCOURT, 2013).

A OIT, que já havia cobrado explicações e providências ao governo brasileiro, reconheceu que a nova redação do art.149 do CP representa um grande avanço para o enfrentamento da prática no país, elegendo a legislação nacional como uma das mais progressistas e avançadas sobre o assunto, tomando-a como paradigma para outros países, inobstante ainda existir longo caminho a ser percorrido para a efetiva e definitiva erradicação do crime (MIRAGLIA, 2015).

Apesar dos avanços legislativos sobre o tema, a sociedade brasileira volta a discutir o conceito de trabalho escravo. Pelo Projeto de Lei nº 3842/2012³, aprovado na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, pretende-se retirar os termos “jornada exaustiva” e “condições degradantes de trabalho” da definição do crime, reduzindo as hipóteses de enquadramento do crime para somente os casos em que o trabalho ou serviço em condição análoga à de escravo seja realizado sob ameaça, coação ou violência, com restrição de locomoção e para o qual a pessoa não tenha se oferecido espontaneamente.

A bancada ruralista no Congresso Nacional teme os possíveis efeitos práticos da aplicação da Emenda Constitucional (EC) nº 81/2014⁴, que prevê a expropriação de imóveis

³ Atualmente, esse projeto de lei encontra-se em tramitação na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público da Câmara dos Deputados. Dados disponíveis em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544185>. Acesso em: 20 mai. 2016.

⁴ CF, art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

rurais e urbanos onde for constatado trabalho escravo; os imóveis desapropriados por essa razão serão destinados à reforma agrária ou a programas de habitação popular, sem indenização ao proprietário⁵.

Os deputados desse grupo político alegam que as expressões “jornada exaustiva” e “condições degradantes” são genéricas e que precisam de regulamentação. No entanto, esse argumento reflete, na verdade, uma manobra política para proteger os interesses econômicos da classe social de que são integrantes – utilização das regras do sistema de maneira legal, mas imoral.

Oportuno ressaltar que, nos autos do Inquérito nº 3.412, em que figura como réu o deputado federal João José Pereira de Lyra (diplomado em 2010), acusado de submeter trabalhadores a condições análogas à de escravo, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou seu entendimento quanto ao conceito do crime em tela, ao receber a denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal, nos seguintes termos:

Para configuração do crime do art.149 do Código Penal, não é mesmo necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima “a trabalhos forçados ou a jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho”, condutas alternativas previstas no tipo penal. A “escravidão moderna” é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se além de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa “reduzir alguém a condição análoga à de escravo” (BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, Inquérito n. 3.412. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: João José Pereira de Lyra e outro. Publicado no DJE em 12.11.2012).

Dessa forma, qualquer proposta legislativa visando à regulamentação da expropriação de terras onde se encontre trabalho em condição análoga à de escravo deve estar em consonância com a legislação vigente, bem como com as convenções internacionais já ratificadas pelo Brasil. Não se pode permitir a incongruência ou a existência de conceitos dissonantes que estabeleçam diferentes penalidades para a mesma prática (MIRAGLIA, 2015).

Bicalho (2011) assevera que o contexto em que se insere o debate sobre o conceito do trabalho escravo é de uma realidade pós-moderna, onde trabalhadores superqualificados

⁵ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/486200-COMISSAO-APROVA-PROJETO-QUE-MUDA-DEFINICAO-DE-TRABALHO-ESCRAVO-NO-CODIGO-PENAL.html>. Acesso em: 10 nov. 2015.

coexistem com trabalhadores superexplorados em subsistemas plurais, indivíduos egoístas e consumistas inseridos em uma atmosfera de incerteza reinante e um Estado Poiético⁶, que quer destruir a promessa constitucional de transformação da realidade social e efetivação de direitos sociais.

Além de desencadear um aumento do desemprego mundial estrutural e a precariedade nas condições de trabalho e do valor da mão de obra, a sociedade pós-moderna vê a superexploração do trabalho humano incorporada pelo sistema atual de organização do trabalho, com o intuito de aumentar o acúmulo de capital sem investir em capital constante (mão de obra).

Boff (2004) alerta sobre o descompromisso com a ética desencadeado pelo desinteresse professado por uma humanidade melhor e pela completa ausência de solidariedade no atual contexto social. Isso porque, se, de um lado, vivemos em uma sociedade pós-industrial globalizada e fascinada pela tecnologia, de outro, há um grande número de excluídos, reclamando pela efetividade dos inúmeros direitos garantidos no ordenamento jurídico nacional.

A norma contida no art. 149 do CP, sem dúvidas, é de extrema importância, pois externa a opção brasileira de abolir as práticas de escravidão, criminalizando a conduta nos termos acima descritos. Entretanto, o arcabouço jurídico que sustenta a atuação do Estado nas esferas trabalhista e administrativa de erradicação do trabalho escravo fundamenta-se, inicialmente, a partir da CF/88, passando pelo CP e em diversas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil.

Considerando que vivemos em um Estado Democrático de Direito fundamentado na dignidade da pessoa humana, todas as normas e decisões políticas devem ter esse princípio como parâmetro.

Restringir o conceito do crime ou deixar de reconhecer como trabalho escravo as situações de trabalho forçado e/ou degradante pretende, ao invés de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades, incriminar a pobreza e entregar os trabalhadores vítimas à sorte individual em um sistema que se organiza para coisificá-los e utilizá-los como mão de obra barata (BICALHO, 2011).

⁶ “Estado Poiético” é uma expressão concebida pelo professor Joaquim Carlos Salgado, referindo-se a uma ruptura do Estado Ético Contemporâneo, onde há a prevalência do econômico, que fixa e estabelece regras determinando o afastamento do homem como fim em si mesmo para entendê-lo como um instrumento e, como tal, passível de exploração (BICALHO, 2011).

1.2 AS INSTITUIÇÕES ESTATAIS VOLTADAS PARA A REPRESSÃO DO TRABALHO ESCRAVO NO CENÁRIO NACIONAL

Em 1995, o governo federal brasileiro assumiu a existência do trabalho escravo contemporâneo perante o país e a OIT. Com isso, o Brasil se tornou uma das primeiras nações do mundo a reconhecer oficialmente a ocorrência do problema em seu território. De 1995 até 2014, mais de 47 mil trabalhadores foram libertados de situações análogas a de escravidão⁷.

Após intensas pressões internas e da comunidade internacional, o governo federal brasileiro aprovou, respectivamente, em 2003 e 2008, os I e II Planos Nacionais de Erradicação de Trabalho Escravo. A partir de então, foram estabelecidas diversas medidas a serem efetivadas a curto, médio e longo prazos em três frentes de atuação do Estado, quais sejam: prevenção do crime, repressão dos criminosos e acolhimento às vítimas.

Em 2003, foi criada a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), vinculada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, cujas atribuições são: coordenar e avaliar a implementação das ações previstas no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo; acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional; e avaliar a proposição de estudos e pesquisas sobre o trabalho escravo no país⁸.

Nas unidades federativas existem as Comissões Estaduais para a Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAEs). Em 2007, o governo do estado do Pará formalizou a COETRAE/PA, constituída por órgãos públicos e organizações da sociedade civil e tendo como objetivo principal a elaboração e acompanhamento da execução do Plano Estadual de Erradicação do Trabalho Escravo no Pará (PEETE/PA)⁹.

Sob o prisma da repressão, as instituições e órgãos do Estado responsáveis pelo enfrentamento ao trabalho em condição análoga à de escravo no Brasil são: Ministério do Trabalho e Emprego; Departamento de Polícia Federal; Ministério Público Federal; Justiça Federal; Ministério Público do Trabalho; Defensoria Pública da União; e Justiça do Trabalho.

⁷ Dados disponíveis em: <http://www.escravonempensar.org.br/sobre-o-projeto/o-trabalho-escravo-no-brasil/>. Acesso em: 10 nov. 2015.

⁸ Dados disponíveis em: http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/programas/copy_of_comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo. Acesso em: 10 nov. 2015.

⁹ Dados disponíveis em: http://www.sdh.gov.br/importacao/noticias/ultimas_noticias/2007/09/MySQLNoticia.2007-09-12.5334. Acesso em: 10 nov. 2015.

Quadro 1- Instituições estatais e esferas de repressão do trabalho escravo no Brasil.

INSTITUIÇÕES ESTATAIS	ESFERAS DE REPRESSÃO DO TRABALHO ESCRAVO		
	ADMINISTRATIVA	PENAL	CÍVEL-TRABALHISTA
Ministério do Trabalho e Emprego	X		
Departamento de Polícia Federal		X	
Ministério Público Federal	X	X	
Justiça Federal		X	
Ministério Público do Trabalho	X		X
Defensoria Pública da União	X		X
Justiça do Trabalho			X

Fonte: A própria autora.

Submeter alguém a trabalho em condição análoga à de escravo é conduta vedada pelo ordenamento jurídico, com consequências nas esferas administrativa, cível-trabalhista e penal, prevalecendo a regra de independência entre as instâncias. As penalidades previstas no ordenamento brasileiro são:

Quadro 2 - Penalidades previstas na legislação brasileira para o crime de trabalho escravo.

PENALIDADES	
ADMINISTRATIVAS	Imposição de multas, resgate dos trabalhadores com liberação do seguro-desemprego, inserção do empregador no cadastro da “lista suja”, rescisões indiretas do contrato de trabalho.
TRABALHISTAS	Pagamento de verbas rescisórias e danos morais, mediante termo de ajustamento de condutas ou ação civil pública em face do empregador e reclamações trabalhistas individuais ou ações coletivas para tutela de direitos individuais homogêneos.
PENAIAS	Condenação criminal à pena privativa de liberdade e à reparação do dano sofrido pelo ofendido.

Fonte: DPU.

Outras instituições não estatais desenvolvem ações voltadas para o enfrentamento do ilícito em análise no cenário nacional, dentre as quais se destacam: a Comissão Pastoral da Terra (CPT)¹⁰ e a Organização Não Governamental (ONG) Repórter Brasil¹¹. Essas duas instituições são extremamente atuantes e comprometidas com a divulgação da temática, com a implementação de medidas preventivas e socioeducacionais e, sobretudo, com a provocação dos órgãos estatais competentes para a efetiva punição de todos os envolvidos na cadeia de aliciamento e exploração de trabalho escravo.

Nesta pesquisa, o recorte analítico tem como foco o Ministério Público do Trabalho. Contudo, antes de iniciar a análise sobre o *Parquet* trabalhista, faz-se necessário identificar as principais atribuições dos atores supracitados, com o intuito de possibilitar uma visão geral sobre como o Estado brasileiro se organiza para reprimir esse tipo de crime, que perdura em nossa sociedade desde as remotas épocas da colonização do Brasil.

1.2.1 NA ESFERA ADMINISTRATIVA:

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), órgão da administração pública federal, tem como área de competência os seguintes assuntos: política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho; fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; política salarial; formação e desenvolvimento profissional; segurança e saúde no trabalho; política de imigração; e cooperativismo e associativismo urbanos¹².

No que tange ao enfrentamento do trabalho escravo, a atuação do MTE ocorre por meio de ações fiscais coordenadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) nos focos previamente mapeados.

¹⁰ A Comissão Pastoral da Terra se preocupa há anos com a permanência do trabalho escravo no Brasil. A primeira denúncia conhecida sobre conceito moderno de trabalho escravo foi realizada em 1972, por Dom Pedro Casaldaliga, de acordo com o critério dívida impagável. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/acoes/campanhas/6-trabalho-escravo-/trabalho-escravo-/195-campanha-de-prevencao-e-combate-ao-trabalho-escravo> . Acesso em: 10 jan. 2016.

¹¹ Dentre as ações desenvolvidas pela ONG Repórter Brasil, existe o “Escravo, nem pensar!”, primeiro programa educacional de prevenção ao trabalho escravo a atuar em âmbito nacional. Em andamento desde 2004, o programa foi incluído nominalmente no II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo e consta como meta ou ação de planos estaduais como os do Mato Grosso, Pará, Tocantins e Maranhão. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/quem-somos/> . Acesso em: 10 jan. 2016.

¹² Disponível em: <http://www.mte.gov.br/index.php/institucional/2015-09-15-11-38-15> . Acesso em: 10 nov. 2015.

A inspeção do trabalho visa regularizar os vínculos empregatícios dos trabalhadores encontrados em situações de trabalho em condição análoga à de escravo, providenciando-se a rescisão das relações de trabalho com o consequente pagamento de todas as verbas trabalhistas e previdenciárias devidas aos trabalhadores, através da lavratura de autos de infração pelos auditores fiscais do trabalho.

Verifica-se, dessa forma, que cabe ao MTE a repressão do crime em comento na esfera administrativa, uma vez que, por meio da inspeção do trabalho, os membros do órgão têm o poder-dever de reconhecer a situação de trabalho em condição análoga à de escravo e, nessa hipótese, fazer incidir a consequência administrativa.

De acordo com o Decreto nº 5.063/2004, art. 14, compete à SIT, dentre outras atribuições:

- a) formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, inclusive do trabalho portuário, priorizando o estabelecimento de política de combate ao trabalho forçado e infantil, bem como a todas as formas de trabalho degradante;
- b) formular e propor as diretrizes e normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador;
- c) participar, em conjunto com as demais Secretarias, da formulação de novos procedimentos reguladores das relações capital-trabalho;
- d) acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e convenções ratificados pelo Governo brasileiro junto a organismos internacionais, em especial à OIT, nos assuntos de sua área de competência.

A SIT possui um departamento específico voltado para a fiscalização do trabalho, o Departamento de Fiscalização do Trabalho, a quem compete, por exemplo, subsidiar a formulação e proposição das diretrizes da inspeção do trabalho, em especial das políticas de combate ao trabalho infantil e a toda forma de trabalho degradante, bem como do trabalho portuário (Decreto nº 5.063/2004, art. 15, I).

Em todos os estados da federação, bem como no Distrito Federal, o MTE possui Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), unidades descentralizadas subordinadas diretamente ao Ministro de Estado, com competência para execução, supervisão e monitoramento de ações relacionadas a políticas públicas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego na sua área de jurisdição, especialmente as de fomento ao trabalho, emprego e renda, execução do Sistema Público de Emprego, as de fiscalização do trabalho, mediação e arbitragem em negociação coletiva e as de orientação e apoio ao cidadão, observando as diretrizes e procedimentos emanados do Ministério.

Na composição da SRTE, a Seção de Inspeção do Trabalho (Decreto nº 5.063/2004, art. 9º) é responsável, dentre outras atribuições, por:

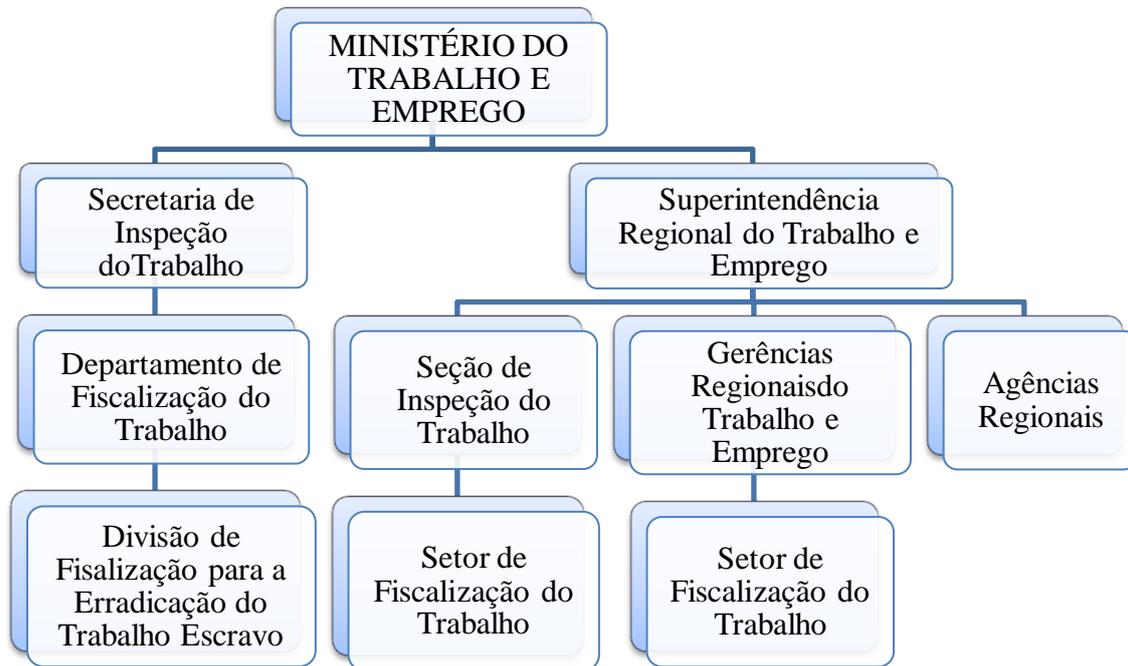
- a) orientar, coordenar e supervisionar a execução das atividades de fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista e das condições de segurança e saúde no trabalho, bem como as relacionadas ao combate ao trabalho escravo, infantil e quaisquer outras formas de trabalho degradantes;
- b) promover a articulação com órgãos e entidades da administração pública federal, objetivando otimizar a execução das ações de inspeção do trabalho na sua área de competência;
- c) coordenar e supervisionar a elaboração do planejamento das ações da fiscalização do cumprimento da legislação do trabalho e das normas de segurança e saúde no trabalho, observadas as políticas e diretrizes da Secretaria de Inspeção do Trabalho.

Essa seção é composta por quatro setores, dos quais, para o objeto de estudo desta pesquisa, destaca-se o Setor de Fiscalização do Trabalho (Decreto nº 5.063/2004, art.10), a quem compete, por exemplo:

- a) assegurar a execução das atividades de fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista, garantindo o alcance das metas definidas no Plano Anual de Fiscalização do Trabalho da Superintendência e em projetos, programas e campanhas de iniciativa da Secretaria de Inspeção do Trabalho;
- b) atender às demandas do Ministério Público na instrução de processos;
- c) orientar e controlar a execução de atividades de fiscalização do trabalho no âmbito das Gerências Regionais do Trabalho e Emprego e Agências Regionais, no âmbito de sua atuação;
- d) acompanhar as atividades dos Auditores-Fiscais do Trabalho, verificando o cumprimento de orientações e diretrizes provenientes da Secretaria de Inspeção do Trabalho, relacionadas, principalmente, ao combate do trabalho escravo, infantil e quaisquer outras formas degradantes.

Assim, a estrutura institucional do MTE voltada especificamente para o enfrentamento do trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil pode ser visualizada no seguinte organograma, que contém, à esquerda, as unidades com abrangência nacional e, à direita, as unidades com abrangência estadual/regional:

Organograma 1- Unidades do MTE voltadas para o combate ao trabalho escravo.



Fonte: A própria autora, a partir dos dados do MTE.

O Pará possui geografia peculiar e 144 municípios em um dos maiores territórios brasileiros, porém em solo paraense existem somente quatro Gerências Regionais do Trabalho e Emprego (GRTE)¹³, em Altamira, Castanhal, Marabá e Santarém, e nove Agências Regionais¹⁴, distribuídas nos seguintes municípios: Ananindeua, Barcarena, Capanema, Conceição do Araguaia, Itaituba, Monte Dourado, Paragominas, Redenção e Tucuruí.

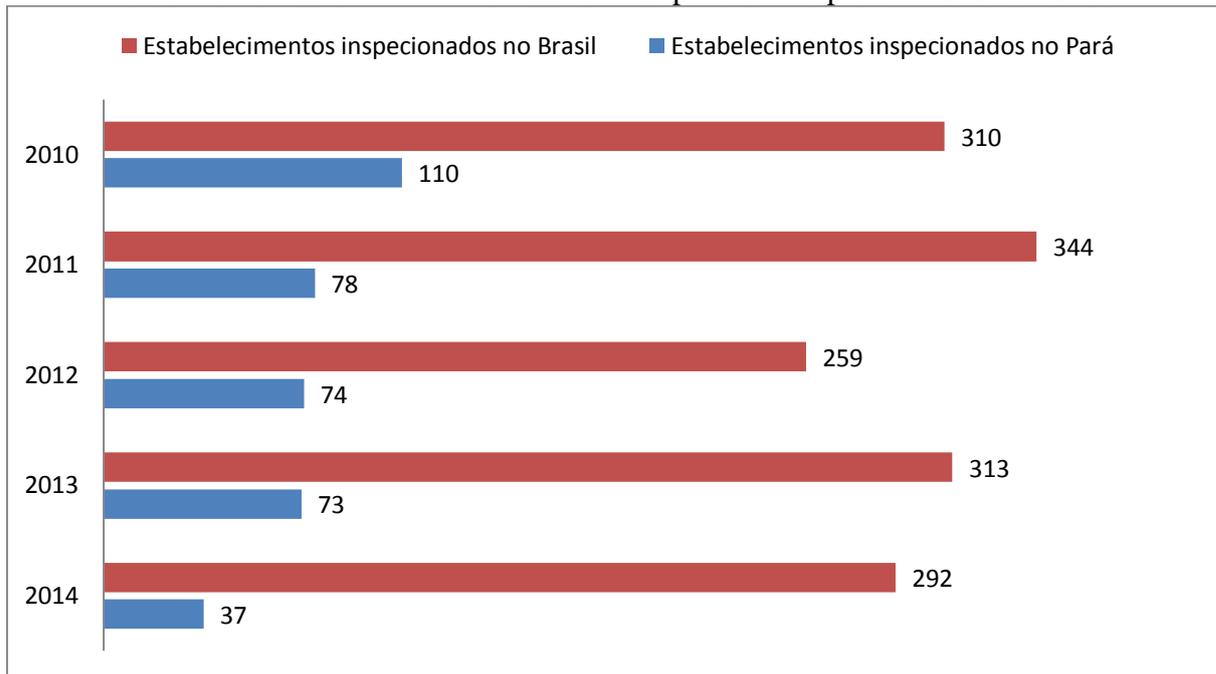
De acordo com os relatórios disponibilizados no endereço eletrônico do MTE, o estado do Pará configura-se na unidade federativa que recebeu o maior número de operações de fiscalização para detectar irregularidades nas relações de trabalho; no período de 2010 a 2014, teve 372 (trezentos e setenta e dois) estabelecimentos inspecionados¹⁵, o que representa 24,50 % do total de inspeções realizadas pelo órgão em todo o Brasil.

¹³ Disponível em: <http://www.mte.gov.br/index.php/srtepa/gerencias-regionais>. Acesso em: 10 nov. 2015.

¹⁴ Disponível em: <http://www.mte.gov.br/index.php/srtepa/agencias-regionais>. Acesso em: 10 nov. 2015.

¹⁵ Disponível em: <http://www.mte.gov.br/fiscalizacao-combate-trabalho-escravo/resultados-das-operacoes-de-fiscalizacao-para-erradicacao-do-trabalho-escravo>. Acesso em: 10 nov. 2015.

Gráfico 1 - Número de estabelecimentos inspecionados pelo MTE: 2010-2014.



Fonte: A própria autora, a partir dos dados do MTE.

Os números apresentados demonstram uma pequena variação na quantidade de inspeções realizadas pelo MTE em âmbito nacional, porém revela um decréscimo no número de estabelecimentos inspecionados no Pará.

No decorrer da pesquisa empírica junto aos procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público do Trabalho no Pará para investigação e repressão do ilícito em análise, no lapso de 2010 a 2014, verificaram-se vários pedidos e/ou requisições do *Parquet* para que fosse efetuada fiscalização por parte do MTE, mas em muitos casos o órgão respondeu que não seria possível em face da carência de recursos financeiros e humanos¹⁶.

Os valores direcionados pelo MTE para as despesas a cargo da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Pará decresceram consideravelmente de 2010 a 2014¹⁷, em que pese o número de trabalhadores flagrados em trabalho em condição análoga à de escravo em nosso estado ser muito maior se comparado com qualquer outra unidade federativa¹⁸.

¹⁶ De acordo com a presidente do sindicato dos auditores fiscais do trabalho, existem menos de 2.600 auditores em exercício em todo país, sendo este o menor quadro funcional em 20 anos. Dados disponíveis em <https://www.sinait.org.br/site/noticiaView/11211/sinait-reivindica-concurso-publico-para-o-cargo-de-auditor-fiscal-do-trabalho>. Acesso em: 11 mar. 2016.

¹⁷ Dados disponíveis em <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 21 mar. 2016.

¹⁸ De 1995 a 2014, o Pará foi o estado com o maior número de trabalhadores libertados do trabalho em condição análoga à de escravo, totalizando 12.761 trabalhadores, seguido pelos estados de Mato Grosso (5.953 trabalhadores), Minas Gerais (4.038 trabalhadores), Goiás (3.903), Maranhão (3.135 trabalhadores) e Bahia

Tabela 1 - Gastos diretos realizados pelo Governo Federal.

GASTOS DIRETOS DO GOVERNO FEDERAL			
ANO	MTE	SRTE/PA	SRTE/PA - DIÁRIAS
2010	R\$42.951.723.710,55	R\$919.098,79	R\$457.437,35
2011	R\$50.566.892.640,26	R\$913.622,27	R\$460.306,14
2012	R\$57.762.154.788,26	R\$996.288,21	R\$464.346,18
2013	R\$65.367.907.237,51	R\$694.759,62	R\$316.484,47
2014	R\$73.427.547.127,19	R\$560.851,88	R\$309.540,66

Fonte: Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União.

Os dados apontam para o fato de que a diminuição na fiscalização exercida pelos auditores fiscais do trabalho compromete a busca da erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo no território paraense, bem como a eficácia dos termos de ajustamento de conduta firmados perante o MPT. Contudo, esse aspecto será melhor abordado no terceiro capítulo deste estudo.

Após decisão administrativa final relativa aos autos de infração lavrados em decorrência da ação fiscal em que tenha sido constatado trabalho escravo, o Ministério do Trabalho e Emprego inclui os nomes dos empregadores autuados em cadastro que é atualizado semestralmente, nos termos da Portaria nº 540/2004.

Essa portaria, conjugada com a Portaria nº 1.150 do Ministério da Integração Social, cria o cadastro de pessoas físicas e jurídicas que exploram o trabalho em condições análogas à de escravo (“lista suja”) e recomenda aos órgãos financeiros que se abstenham de financiar os que constam desse cadastro.

Os procedimentos de inclusão e exclusão são determinados pela Portaria Interministerial MTE/SDH nº. 2/2011, a qual dispõe que 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 ao “trabalho escravo”.

As exclusões, por sua vez, derivam do monitoramento, direto ou indireto, pelo período de 2 (dois) anos da data da inclusão do nome do infrator no Cadastro, a fim de

verificar a não reincidência na prática do “trabalho escravo”, bem como do pagamento das multas decorrentes dos autos de infração lavrados na ação fiscal.

Segundo Bicalho (2011), a ideia é o Estado valer-se, visando a finalidade de prevenção geral das normas, dos mesmos instrumentos da empresa pós-moderna (a informação rápida e em “rede”) e, assim, atingir um bem imaterial que a sociedade pós-moderna tanto prestigia: a imagem. Dessa forma, o governo brasileiro evitaria financiar, por meio de concessão de empréstimos financeiros, os empregadores que fossem apanhados com envolvimento em práticas de trabalho escravo.

Conforme relatou Sakamoto, coordenador da ONG Repórter Brasil, na 30ª Reunião do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, ocorrida em 2015, quando uma empresa de capital aberto era inserida na atualização semestral da “lista suja”, a cotação de suas ações sofriam significativas quedas na Bolsa de Valores. Sem acesso a crédito e com a marca sofrendo o impacto negativo na mídia, investidores passavam a pressionar a corporação a adotar políticas para evitar que o problema voltasse a acontecer¹⁹.

Apesar de ser um mecanismo eficaz de informação e com potencial de efetividade igual ou superior aos das sanções penais, esse cadastro nacional de empregadores foi excluído do *site* do MTE em 31/12/2014, por força de medida liminar proferida pelo Ministro Presidente do STF, Ricardo Lewandowski, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.209, proposta pela Associação Brasileira de Incorporadas Imobiliárias (ABRAINC).

Somente após o ingresso de nova ação judicial interposta perante a Suprema Corte, sob o argumento de que é preciso garantir o direito ao acesso à informação, é que os nomes dos empregadores envolvidos com práticas de trabalho escravo voltaram a ser divulgados²⁰. Entretanto, a proibição de concessão de financiamento público aos referidos empregadores permanece suspensa em face da medida liminar supracitada.

Com isso, o Estado brasileiro, a despeito dos investimentos realizados com vistas à erradicação do crime no território nacional, passou a permitir o financiamento público daqueles a que ele pretende (ou deveria) penalizar pela superexploração de mão de obra em

¹⁹ Dados disponíveis em <http://reporterbrasil.org.br/2015/09/o-importante-papel-das-empresas-no-combate-ao-trabalho-escravo/>. Acesso em: 21 mar. 2016.

²⁰ A ONG Repórter Brasil e o Instituto do Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (InPACTO) solicitaram, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2012), que o Ministério do Trabalho e Previdência Social (responsável pela lista desde 2003) fornecesse os dados dos empregadores autuados em decorrência de caracterização de trabalho análogo ao de escravo. Após, a Repórter Brasil, a pedido da Organização Internacional do Trabalho e do Instituto Ethos, desenvolveu um sistema de busca facilitado com base na 'lista suja'. Dessa forma, as empresas signatárias do Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo podem consultar se determinada propriedade está na relação. Dados disponíveis em <http://reporterbrasil.org.br/lista-suja/?lingua=pt> Acesso em: 21 mar. 2016.

condição análoga à de escravo, deixando de fazer uso de importante instrumento, qual seja, a suspensão de oferta de crédito público.

De acordo com a última atualização realizada pelo MTE, datada de 1º de julho de 2014, foram incluídos os nomes de 91 (noventa e um) novos empregadores, bem como foram excluídos 48 (quarenta e oito) empregadores em decorrência do cumprimento dos requisitos administrativos²¹.

Considerando a atualização supracitada, o Cadastro possui 609 nomes de empregadores flagrados na prática de submeter trabalhadores a condições análogas às de escravo, sejam pessoas físicas ou jurídicas²². Desse total, o estado do Pará apresenta o maior número de empregadores inscritos na lista.

Quadro 3 - Características dos empregadores nominados na “lista suja”.

EMPREGADORES NOMINADOS NA “LISTA SUJA”	
LOCAL DO ESTABELECIMENTO	ATIVIDADE ECONÔMICA
Pará (27%)	Pecuária (40%)
Minas Gerais (11%)	Produção florestal (25%)
Mato Grosso (9%)	Agricultura (16%)
Goiás (8%)	Indústria de construção (7%)

Fonte: MTE.

As demais instituições que podem aplicar penalidades na esfera administrativa àqueles que tiverem envolvimento com práticas de trabalho escravo contemporâneo são: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho e a Defensoria Pública da União. A repressão, nesse caso, refere-se às cláusulas contidas nos termos de ajustamento de conduta firmados perante essas entidades (imposição de multas, pagamento de indenizações por danos morais etc.).

Considerando que esses entes possuem atribuições para punir na via administrativa e para provocar o Judiciário para responsabilizar os agentes infratores em outras esferas, como a penal e a trabalhista, as características e a estrutura institucional do MPF, do MPT e da DPU

²¹ Disponível em: http://acesso.mte.gov.br/trab_escravo/portaria-do-mte-cria-cadastro-de-empresas-e-pessoas-autuadas-por-exploracao-do-trabalho-escravo.htm. Acesso em: 09 nov. 2015.

²² Disponível em: http://acesso.mte.gov.br/trab_escravo/portaria-do-mte-cria-cadastro-de-empresas-e-pessoas-autuadas-por-exploracao-do-trabalho-escravo.htm. Acesso em: 09 nov. 2015.

voltadas para o enfrentamento do trabalho em condição análoga à de escravo serão tratadas nos tópicos a seguir.

1.2.2 NA ESFERA PENAL:

O que se pretende neste tópico é proporcionar uma visão geral das instituições estatais que fazem parte da atual rede de repressão do trabalho escravo no Brasil, no âmbito criminal, quais sejam: o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Ministério Público Federal (MPF) e a Justiça Federal (JF).

A JF se organiza em duas instâncias: a primeira instância é composta por uma Seção Judiciária em cada estado da Federação e a segunda instância, por cinco Tribunais Regionais Federais (TRF) que atuam nas regiões jurisdicionais e têm sede em Brasília (TRF 1ª Região), Rio de Janeiro (TRF 2ª Região), São Paulo (TRF 3ª Região), Porto Alegre (TRF 4ª Região) e Recife (TRF 5ª Região)²³.

Em 2013, foi aprovada a EC nº 73, determinando a criação de quatro novos TRF²⁴, o que em muito contribuirá para a celeridade na tramitação dos processos de competência da jurisdição federal. No entanto, após essa norma ter sua constitucionalidade questionada, via ADI nº 5.017, aguarda-se decisão de mérito do Plenário do STF.

Localizadas nas capitais dos estados, as Seções Judiciárias são formadas por um conjunto de varas federais, onde atuam os juízes federais. Cabe a eles o julgamento originário da quase totalidade das questões submetidas à Justiça Federal.

No que concerne ao julgamento do crime previsto no art. 149 do CP, a Suprema Corte decidiu²⁵, em 2006, que o trabalho análogo à de escravo, apesar de classificado na legislação penal como crime contra a liberdade individual, pelo fato de violar o direito fundamental da dignidade da pessoa humana, deve ser considerado como crime contra a organização do trabalho, cuja competência para processar e julgar é do judiciário federal, nos termos do art.109, VI, da CF/88. Com isso, restou pacificado que o MPF configura-se na

²³ Dados disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/portais-dos-tribunais> . Acesso em: 10 nov. 2015.

²⁴ De acordo com a EC nº 73/2013, o TRF da 6ª Região (sede em Curitiba) passará a receber os processos do Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul; o TRF da 7ª Região (sede em Belo Horizonte) atenderá exclusivamente Minas Gerais; o TRF da 8ª Região (sede em Salvador) servirá a Bahia e Sergipe; e, por fim, o TRF da 9ª Região (sede em Manaus) concentrará os processos dos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. Dados disponíveis em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/08/19/criacao-de-quatro-tribunais-regionais-federais-depnde-de-decisao-do-supremo> . Acesso em: 10 nov. 2015.

²⁵ O Recurso Extraordinário nº 398041/PA foi interposto pela Procuradoria Regional da República no Pará contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que havia decidido pela competência da Justiça Estadual para o julgamento do crime em tela (MESQUITA, 2016).

instituição competente para acionar a JF em casos envolvendo práticas de trabalho escravo (MESQUITA, 2016).

Nosso ordenamento jurídico permite que, havendo situação de flagrante delito, qualquer cidadão pode prender o infrator e conduzi-lo à autoridade policial (art.301 do Código de Processo Penal). Assim, em tese, qualquer pessoa diante de um caso em que trabalhadores são submetidos a práticas de trabalho escravo poderia prender o empregador e leva-lo à delegacia.

Contudo, essa possibilidade é hipotética e, por que não dizer, utópica, na medida em que o crime em comento vem adquirindo formas sutis de violência em algumas situações, o que dificulta o próprio reconhecimento da escravidão por parte das vítimas e da Justiça, e em outras, a violência é tão ostensiva que as vítimas e as testemunhas temem em denunciar.

De acordo com a CF/88, art.144, o DPF é órgão permanente instituído por lei, organizado e mantido pela União, tendo como atribuições: apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas; atuar nas infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme; atuar como polícia aeroportuária, de fronteiras e marítima, dentre outras.

A Polícia Federal está presente em todas as unidades da Federação e no Distrito Federal por meio das denominadas Superintendências Regionais. Subordinadas às superintendências dos respectivos estados e Distrito Federal, há as delegacias descentralizadas e os postos avançados.

Para executar de forma mais eficiente suas atribuições, o Departamento de Polícia Federal é subdividido em diretorias de acordo com a especialização operacional, a saber: Direção Geral (DG); Diretoria Executiva (DIREX); Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR); Corregedoria Geral da Polícia Federal (COGER); Diretoria de Inteligência Policial (DIP); Diretoria Técnico-Científica (DITEC); Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG); e, Diretoria de Gestão de Pessoal (DGP)²⁶.

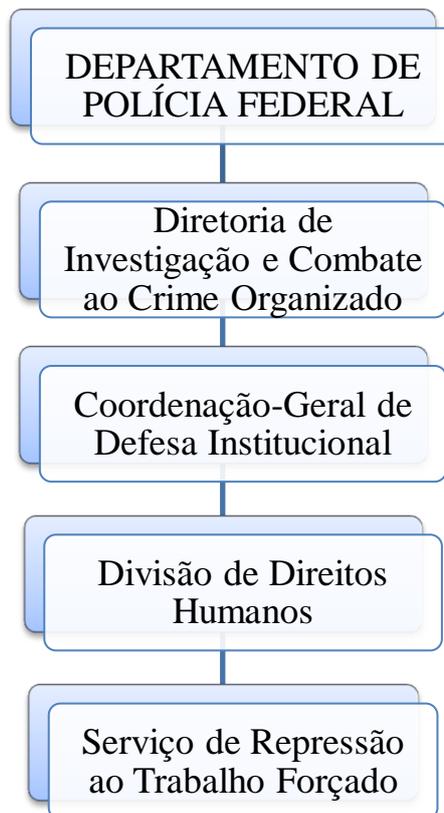
Dentre essas diretorias, compete à DICOR: dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar a atividade de investigação criminal de infrações penais praticadas por organizações criminosas, contra os direitos humanos e comunidades indígenas, contra o meio ambiente e patrimônio histórico, contra a ordem econômica e o sistema financeiro nacional, contra a ordem política e social, de tráfico ilícito de drogas e de armas, de contrabando e descaminho

²⁶ Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/historia/>. Acesso em 23 dez. 2015.

de bens, de lavagem de ativos, de repercussão interestadual ou internacional e que exija repressão uniforme e em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas²⁷.

Não obstante o vasto rol de atribuições conferido pelo legislador, a Polícia Federal também se estruturou com o intuito de combater de forma mais eficaz o trabalho escravo em território nacional, dada a importância que o assunto vem adquirindo na agenda política do Brasil. Nesse sentido, dentre a estrutura institucional do DPF em nível federal, destacam-se as seguintes unidades responsáveis pelo enfrentamento do trabalho em condição análoga à de escravo²⁸:

Organograma 2 - Unidades do DPF voltadas para a repressão do trabalho escravo.



Fonte: A própria autora, a partir dos dados do DPF.

²⁷ Disponível em:

[http://www.pf.gov.br/acesoainformacao/relatorio de gestao consolidado 2014.pdf/view?searchterm=DICOR](http://www.pf.gov.br/acesoainformacao/relatorio_de_gestao_consolidado_2014.pdf/view?searchterm=DICOR). Acesso em: 23 dez. 2015.

²⁸ Dados disponíveis em <http://www.pf.gov.br/institucional/quem-e-quem/ORGANOGRAMADPF.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2015.

Nos estados, existem as Superintendências Regionais (SR), as quais possuem delegacias específicas voltadas para o combate ao crime organizado, quais sejam: as Delegacias Regionais de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DRCOR).

Fazem parte da DRCOR as seguintes unidades: Delegacia de Repressão a Crimes contra o Patrimônio e ao Tráfico de Armas (DELEPAT); Delegacia de Repressão a Crimes Previdenciários (DELEPREV); Delegacia de Repressão a Crimes Fazendários (DELEFAZ); Delegacia de Defesa Institucional (DELINST); Delegacia de Repressão a Drogas (DRE); Delegacia de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico (DELEMAPH); Delegacia de Repressão a Crimes Financeiros e Desvio de Recursos Públicos (DELEFIN); Delegacia de Inquéritos Especiais (DELEINQUE)²⁹; e Núcleo de Cartório (NUCART) – nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo, cada delegacia que compõe a DRCOR possui um Núcleo de Operações (NO) e um Núcleo de Cartório (NUCART)³⁰.

Em nível estadual, a Delegacia de Defesa Institucional (DELINST) atua em casos envolvendo denúncias de trabalho escravo, mas não se configura em uma unidade específica para esse fim. A organização institucional voltada especificamente para a repressão de exploração de mão de obra em condições análogas a de escravos somente existe na esfera federal da PF.

A Polícia Federal compõe o Grupo Especial de Fiscalização Móvel para a Erradicação do Trabalho Escravo³¹, juntamente com os auditores fiscais do trabalho (MTE) e membros do MPT. Há situações em que atores de outros órgãos e instituições também se fazem presentes nas ações de fiscalização, tais como, policiais militares e defensores públicos da União.

Ao se deparar com situações que indiquem a ocorrência do crime, o delegado da PF instaura inquérito policial e, após as diligências cabíveis e a conclusão da investigação, encaminha os referidos autos para o juiz federal; este, por sua vez, fará remessa do inquérito para o Ministério Público Federal, que analisará o caso e decidirá se ingressará ou não com a ação penal em desfavor do empregador indiciado como escravagista.

Ressalte-se que o MPF não fica vinculado ao que foi apontado pela autoridade policial no inquérito, que consiste em peça informativa, sem caráter vinculante. Ademais, restou reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça que a atividade investigativa também

²⁹ A Delegacia de Inquéritos Especiais existe apenas no Distrito Federal.

³⁰ Disponível em: <http://www.pf.gov.br/institucional/quem-e-quem/ORGANOGRAMADPF.pdf>. Acesso em: 23 dez.2015.

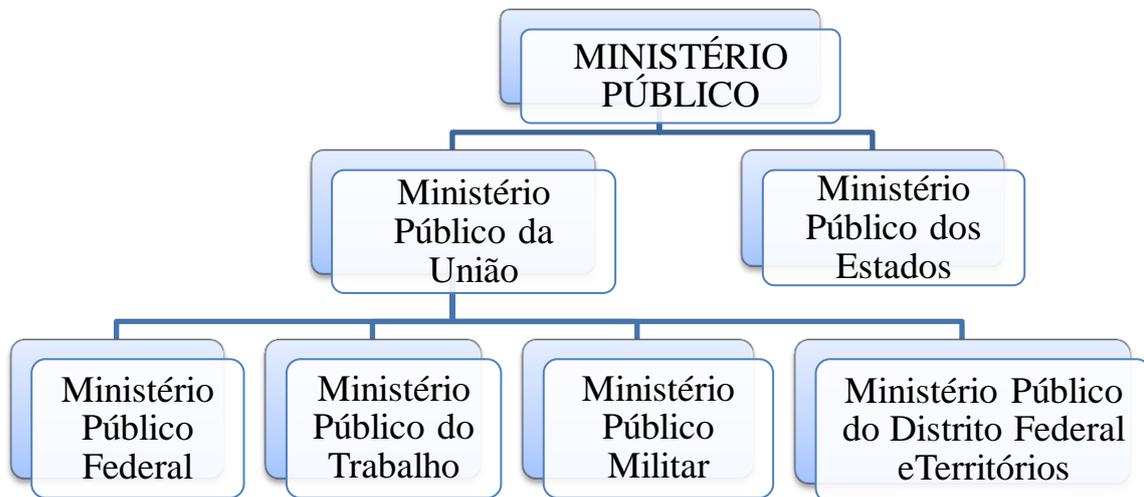
³¹ O Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, diretamente subordinado à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), foi criado em junho de 1995, como resultado da pressão exercida pela sociedade, imprensa e diversas entidades não-governamentais, nacionais e estrangeiras.

pode ser exercida pelo *Parquet*, a despeito do dispositivo constitucional que prevê exclusividade no exercício dessa função para a polícia (CF/88, art. 144, §1º, IV).

Tal fato demonstra o alto grau de empoderamento da instituição e suscita inúmeros debates, inclusive sobre de quem seriam os reais interesses atendidos por esse aumento de atribuições por parte do MP ou se essa ampliação institucional, iniciada na década de 70 com o art. 82 do Código de Processo Civil de 1973, seria mesmo necessária e benéfica para a sociedade.

O Ministério Público é instituição una e indivisível, porém, conforme disposto na CF/88, art. 128, organiza-se da seguinte forma para melhor exercer suas atribuições:

Organograma 3 - Ministério Público.



Fonte: CF/88.

O MPF atua nas causas cíveis e criminais de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos juízes federais, e dos Tribunais e juízes eleitorais. Os procuradores são legitimados pela Carta Política de 1988 tanto para defender os cidadãos contra eventuais abusos e omissões do Poder Público quanto para defender o patrimônio público contra ataques de particulares de má-fé.

Trata-se do ramo do MPU com atribuições para atuar nos casos federais, regulamentados pela Constituição e pelas leis federais, sempre que a questão envolver interesse público quer em função das partes em litígio, quer em virtude do assunto tratado.

O Ministério Público Federal possui (07) sete Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR), órgãos setoriais que coordenam, integram e revisam o exercício funcional dos

membros da instituição, organizados por função ou por matéria. A atuação temática das referidas Câmaras é estabelecida da seguinte forma³²:

1ª Câmara - Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em geral

2ª Câmara - Criminal

3ª Câmara - Consumidor e Ordem Econômica

4ª Câmara - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

5ª Câmara - Combate à Corrupção

6ª Câmara - Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais

7ª Câmara - Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional

O enfrentamento das diversas práticas de trabalho em condição análoga à de escravo por parte do Ministério Público Federal concentra-se na esfera de atuação da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão, voltada para a temática criminal.

Em 2012, com o objetivo de obter assessoramento na definição da política criminal de combate ao referido crime, a 2ª Câmara criou o Grupo de Trabalho (GT) sobre Escravidão Contemporânea – esse GT é composto por Procuradores da República de diversos estados e tem por principal finalidade aperfeiçoar a atuação do MPF na persecução penal do crime de trabalho escravo (MESQUITA, 2016).

Na estrutura do MPF, destaca-se, ainda, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), cuja função institucional é zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal, tais como: liberdade, igualdade, dignidade, saúde, educação, assistência social, acessibilidade, segurança pública, o direito à informação e à livre expressão, entre outros.

No que concerne ao enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo, a atual diretriz de atuação da PFDC volta-se para a interlocução com instituições do poder público e da sociedade civil vinculadas à temática, bem como articulação junto a órgãos do Governo Federal³³.

A PFDC também tem a função de integrar, coordenar e revisar a atuação dos Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão de cada estado da federação, subsidiando-os na sua atuação e promovendo ação unificada em todo o território nacional. Contudo, não cabe aos membros da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão ingressar diretamente com

³² Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/atuacao/camaras-de-coordenacao-e-revisao>. Acesso em: 28 dez. 2015.

³³ Disponível em <http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/atuacao/procuradoria-federal-dos-direitos-do-cidadao>. Acesso em: 28 dez. 2015.

ações judiciais, havendo necessidade, eles representam aos membros competentes em cada área temática para o devido ajuizamento³⁴.

Dessa forma, percebe-se que o MPF exerce suas atribuições quanto ao combate ao trabalho escravo sob dois prismas: atuação judicial e extrajudicial na seara criminal, com a coordenação da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão; e, atuação interinstitucional, voltada para o diálogo com outras instituições estatais, organismos nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, via Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

Em nível estadual, a Procuradoria da República no Pará (PRPA), com sede em Belém, é a instância do Ministério Público Federal onde atuam os Procuradores da República perante a Justiça Federal de primeiro grau no estado. Ademais, existem unidades descentralizadas do MPF nos municípios paraenses onde há Varas da Justiça Federal, quais sejam: Altamira, Itaituba, Marabá, Paragominas, Redenção, Santarém e Tucuruí³⁵.

Após a pesquisa empírica realizada para este estudo, verificou-se que os membros do MPF não participam das ações do Grupo Móvel de Fiscalização vinculado ao MTE. Sua atuação, nesse aspecto, ocorre primordialmente após receber os autos de inquérito policial instaurados pela Polícia Federal, denúncias ou quaisquer outras comunicações informando a ocorrência do crime, momento em que o MPF analisa se ingressará ou não com a ação penal perante a Justiça Federal comum.

No período de 2010 a 2013, o *Parquet* federal ajuizou 469 (quatrocentos e sessenta e nove) ações penais em desfavor dos envolvidos com as práticas de trabalho escravo contemporâneo em todo país, das quais 126 (cento e vinte e seis) ações foram no Pará³⁶.

Quadro 4 - Instrumentos utilizados pelo MPF na repressão do trabalho escravo no Pará.

ATUAÇÃO DO MPF NO COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO NO PARÁ				
INSTRUMENTOS UTILIZADOS	2010	2011	2012	2013
PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS INSTAURADOS	11	94	69	121
INQUÉRITOS POLICIAIS INSTAURADOS	2	8	17	12
AÇÕES PENAIS AUTUADAS	14	50	44	18

Fonte: MPF

³⁴ Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/a-procuradoria-federal/apresentacao-1>. Acesso em 28 dez. 2015.

³⁵ Disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/institucional/prpa/atuacao>. Acesso em: 09 nov. 2015.

³⁶ Dados apresentados pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão na Nota Técnica nº 03/2013 (SADP atualizada), disponível em: http://www.trabalhoescravo.mpf.mp.br/trabalho-escravo/imagens/nota_tecnica_03_2013.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016.

Em que pese não ser objeto desta pesquisa, questão interessante de ser estudada, e que traz consequências capazes de prejudicar a efetiva repressão daqueles que praticam o crime em tela, recai nas diferentes caracterizações do crime por parte das instituições estatais responsáveis pelo julgamento dos envolvidos na seara criminal e na trabalhista.

Por vezes, um caso típico de trabalho em condição análoga à de escravo é condenado na Justiça do Trabalho, mas resta absolvido na Justiça Federal (jurisdição criminal)³⁷, fato que corrobora para que o “sentimento de impunidade” prevaleça entre vítimas e criminosos, maculando também a imagem do Brasil perante a comunidade internacional.

1.2.3 NA ESFERA CÍVEL-TRABALHISTA:

No âmbito cível-trabalhista, a repressão do ilícito em comento ocorre por intermédio das ações do Ministério Público do Trabalho, da Defensoria Pública da União e da Justiça do Trabalho.

O MPT tem como atribuição fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista quando houver interesse público, procurando regularizar e mediar as relações entre trabalhadores e empregadores.

O *Parquet* trabalhista conta apenas com uma Câmara de Coordenação e Revisão, órgão responsável pela coordenação, integração e revisão do exercício funcional na instituição, diferentemente da estrutura do Ministério Público Federal, que possui sete Câmaras.

A partir das irregularidades mais graves e mais recorrentes, o MPT criou 08 (oito) coordenadorias nacionais temáticas, com o intuito de promover discussões sobre suas respectivas áreas, definir estratégias de atuação e articular planos nacionais de ações.

Tais coordenadorias temáticas são compostas por membros da instituição oriundos de todos os estados e do Distrito Federal e voltam-se para as seguintes áreas: Administração Pública Criança e Adolescente; Fraudes Trabalhistas; Liberdade Sindical; Meio Ambiente do Trabalho; Projetos Nacionais; Promoção da Igualdade; Trabalho Escravo; e, Trabalho Portuário e Aquaviário³⁸.

³⁷ “É frequente encontrarmos nessas decisões absolutórias, argumentos de que a condenação do réu importaria em ofensa ao princípio da presunção de inocência que, por sua vez, além de objetivar garantir à acusação e não a defesa, o ônus da prova, determina prevalecer o entendimento do estado de inocência do réu, em caso de dúvidas” (MESQUITA, 2016, p 121/122).

³⁸ Disponível em: http://portal.mpt.mp.br/wps/portal/portal_mpt/mpt/area-atuacao!/ut/p/z1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziDd0NTDyd_A283b0DzA0cAw19XT3dDY28Xcz1w

A Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONAETE) foi instituída no ano de 2002, após vários estudos realizados no âmbito da Procuradoria Geral do trabalho e das Procuradorias Regionais do Trabalho, conforme será abordado mais detalhadamente no próximo tópico.

A presença física de um membro do *Parquet* laboral durante as inspeções do Grupo Móvel de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho Escravo, vinculado ao MTE, possibilita que o Procurador promova *in loco* a coleta de dados indispensáveis à propositura de eventual ação coletiva para a defesa e tutela dos interesses dos trabalhadores submetidos a esse tipo de exploração (MELO, 2006).

Ademais, a não participação ativa do MPT nessas operações poderia inviabilizar a reparação dos direitos trabalhistas e humanos violados, em face do déficit de tempestividade na responsividade judicial, mormente diante de situações em que há necessidade de propositura de medidas urgentes.

O enfrentamento do trabalho em condição análoga à de escravo pelo MPT pode ocorrer pela via judicial e/ou extrajudicial. O Procurador do Trabalho, ao tomar ciência de uma situação passível de ser enquadrada como trabalho escravo, seja por denúncias informais, seja em decorrência da participação nas operações do Grupo Móvel de Fiscalização, pode optar por judicializar imediatamente o caso ou tentar sanar a ilegalidade pela via extrajudicial.

Caso decida pela judicialização, o *Parquet* poderá promover a ação civil pública na seara da Justiça do Trabalho para a defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados direitos sociais constitucionalmente garantidos aos trabalhadores, como é o caso das vítimas de trabalho escravo.

Assim como os demais ramos do Ministério Público, o MPT desempenha importante papel na resolução administrativa de conflitos. A partir do recebimento de denúncias, representações, ou por iniciativa própria, pode instaurar inquéritos civis e outros procedimentos administrativos, notificar as partes envolvidas para que compareçam a audiências, forneçam documentos e outras informações necessárias, tudo isso com a finalidade de fazer cessar a ilegalidade encontrada ou evitar que ela aconteça.

As atribuições do Ministério Público do Trabalho na repressão do trabalho escravo no âmbito trabalhista, em especial no que tange ao Pará, estado que historicamente apresenta números alarmantes de trabalhadores submetidos a regime análogo ao de escravidão, será abordado com maiores detalhes a partir do segundo capítulo desta pesquisa.

Por ora, é importante ressaltar que o MPT exerce posição relevante na atual rede institucional de enfrentamento do trabalho escravo no Brasil, na medida em que é a instituição estatal capaz de provocar respostas do Poder Judiciário (o qual, em razão do princípio da inércia, não pode se manifestar sem provocação) em prol de uma coletividade, e, além disso, possui instrumentos aptos a resolver demandas pela via administrativa, retirando da arena judicial a condição de única capaz de sanar conflitos de interesses e/ou ilegalidades.

Tal característica, qual seja, a legitimidade para solucionar extrajudicialmente conflitos por intermédio de termos de ajustamento de conduta (TAC), não é privativa do Ministério Público, a Defensoria Pública também pode firmar esse tipo de compromisso visando regularizar uma situação ilegal, com as mesmas prerrogativas conferidas ao *Parquet*.

Criada com o advento da Carta Política de 1988, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, conforme disposto na CF/88, o art. 134, *caput*.

Cada unidade federativa possui uma Defensoria Pública com autonomia funcional e administrativa. Contudo, cabe à Defensoria Pública da União (DPU) a defesa de grupos sociais vulneráveis, mediante patrocínio de causas de natureza individual ou coletiva no âmbito da Justiça do Trabalho.

No que concerne ao combate das práticas de trabalho escravo contemporâneo, a atuação da DPU é recente, iniciando a partir de 2010 no estado de São Paulo e de 2014 em todo território nacional³⁹, não obstante sua legitimidade para ingressar com ação civil pública e firmar termos de ajustamento de conduta date de 2007, com a alteração da Lei nº 7.347/85 pela Lei nº 11.448.

Além de atuar na fiscalização exercida pelo grupo móvel vinculado ao MTE, quando busca assegurar a rescisão trabalhista e indenização por dano moral, entre outras medidas reparatórias, a instituição também age na assistência pós-resgate, prevenindo a chamada revitimização, quando o trabalhador, por vulnerabilidade social, volta a cair em uma situação de trabalho escravo⁴⁰.

³⁹ Por meio da Portaria DPGF nº 291/2014, foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) Erradicação do Trabalho Escravo, para promoção da defesa das vítimas de exploração do trabalho escravo, inclusive mediante o acompanhamento de ações de fiscalização organizadas em parcerias com outros órgãos e implantação de busca ativa de assistência jurídica dessas vítimas, nas localidades onde não há unidade da DPU instalada.

⁴⁰ Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/trabalhadores-escravos> . Acesso em: 23 fev. 2016.

A Justiça do Trabalho, por sua vez, é a instituição competente para julgar, dentre outras ações, as 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 (CF/88, art.114, I).

Dessa forma, cabe aos magistrados desse ramo do Judiciário analisar e julgar, à luz da legislação trabalhista, as demandas judiciais em que figurem como réus os empregadores que utilizam mão de obra em situação análoga à de escravo. Para isso, entretanto, os magistrados precisam ser provocados, quer pelos atores políticos (membros do MPT ou da DPU) quer pelo trabalhador-vítima, em virtude do princípio da inércia do Poder Judiciário, adotado tradicionalmente pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Além do Tribunal Superior do Trabalho (TST), sediado em Brasília, existem 24 (vinte e quatro) Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) em todo país, que correspondem a 24 (vinte e quatro) regiões de jurisdição trabalhista⁴¹. Atuando perante cada TRT, há uma Procuradoria Regional do Trabalho (PRT), unidade descentralizada do MPT. Contudo, ao cotejar as duas instituições, verifica-se que o *Parquet* ainda está aquém da estrutura institucional da Justiça do Trabalho, conforme será melhor abordado no capítulo a seguir.

O presente capítulo buscou, inicialmente, analisar de que forma o crime de trabalho em condição análoga à de escravo está previsto no ordenamento jurídico brasileiro, perpassando a análise pelos diferentes modos de execução da conduta ilícita e pela constatação de que a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito, é sempre violada quando da submissão de uma pessoa às práticas equivalentes ao regime de escravidão.

Em um segundo momento, o intuito foi apresentar o desenho institucional das instituições estatais voltadas para a repressão do crime em tela no território nacional, a partir da identificação e análise das três esferas de atuação do Estado, bem como das respectivas penalidades estabelecidas em lei aos empregadores flagrados em situação de exploração de trabalho escravo.

⁴¹ Dados disponíveis em: <http://www.tst.jus.br/justica-do-trabalho>. Acesso em: 28 dez. 2015.

CAPÍTULO 2: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Tendo por base os conceitos e dados apresentados no capítulo anterior, a análise volta-se para o Ministério Público do Trabalho, instituição permanente do sistema de justiça brasileiro e detentora de importantes atribuições e instrumentos para o enfrentamento da exploração de trabalhadores em condição análoga à de escravo. Será feita uma breve abordagem histórica a fim de identificar em que momento a temática “erradicação do trabalho escravo” passou a fazer parte da agenda do MPT.

O processo de remodelagem institucional por que passou o *Parquet* trabalhista, o qual teve seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a instituição deixou de ser subordinada ao Poder Executivo e adquiriu independência e autonomia funcional, também será analisado neste capítulo.

Em seguida, serão identificados os principais instrumentos extrajudiciais do MPT, a saber: Procedimentos Preparatórios (PP), Inquéritos Civis (IC) e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Tais instrumentos, em especial os TAC, são utilizados com frequência pelos membros da instituição no enfrentamento do trabalho em condição análoga à de escravo, com vistas a fugir do déficit de tempestividade da arena judicial.

2.1 O TRABALHO ESCRAVO NA AGENDA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Apesar da importância que o Ministério Público do Trabalho confere ao enfrentamento do trabalho com condições análogas ao de escravo em todo país, a temática nem sempre constou da agenda da instituição.

Tal fato pode ser explicado em função dos próprios antecedentes históricos do MPT, os quais se confundem com a história da Justiça do Trabalho. Esta surgiu como Conselho Nacional do Trabalho (CNT), órgão de caráter administrativo, instituído no âmbito do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, conforme Decreto nº 16.027/ 1923. E, para atuar junto ao CNT, foram designados um Procurador-Geral e Procuradores Adjuntos, encarregados de emitir pareceres nos processos em tramitação naquele órgão colegiado – esses foram os precursores dos atuais membros MPT.

No decorrer da década de 1930, iniciou-se a normatização das atribuições e órgãos da Justiça do Trabalho, que passou a contar com previsão constitucional (art. 122 da Constituição Federal de 1934), embora permanecesse com caráter administrativo. O então

Conselho Nacional do Trabalho sofreu uma reforma estrutural, sendo-lhe atribuída a responsabilidade pela solução dos conflitos individuais e coletivos trabalhistas⁴².

A organização e o funcionamento da Procuradoria do Conselho Nacional do Trabalho, por sua vez, teve seu marco normativo com o advento do Decreto nº 24.692 de 1934 e ocorreu em razão do aumento de demanda perante as instâncias judicantes.

Em 1939, o Decreto-Lei nº 1.346 definiu a Procuradoria do Trabalho como órgão de coordenação entre a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. As principais atribuições da instituição consistiam em: officiar nos processos; funcionar nas sessões; realizar diligências; promover execuções e recorrer das decisões. Além disso, exercia as funções de órgão consultivo em matéria laboral para o referido ministério⁴³.

Até então, no ordenamento jurídico brasileiro sequer havia previsão da conduta de submeter alguém a trabalho em condição análoga à de escravo como crime. O Código Criminal do Império de 1830, editado sob a égide do regime escravocrata, sancionava apenas a conduta de sujeitar a pessoa livre à escravidão. O Código Penal de 1890, mesmo editado após a escravidão ter sido abolida formalmente do território nacional em 1888⁴⁴, silenciou-se sobre o delito (ANDRADE, 2012)⁴⁵.

Apenas em 1940, por meio do Decreto-Lei nº 2.848 (Código Penal), é que a figura delitiva de redução à condição análoga à de escravo passou a ser prevista no Brasil – conforme esclarecido no primeiro tópico do primeiro capítulo, a atual redação do art.149 do Código Penal foi fruto de alteração legislativa ocorrida em 2003, que estabeleceu de forma mais detalhada as condutas passíveis de serem punidas como trabalho escravo.

Nesse contexto histórico, o MPT, denominado à época como Procuradoria da Justiça do Trabalho em face do Decreto-lei nº 2.852/1940, ainda tinha suas atribuições limitadas, em que pese os avanços políticos para a instituição obtidos na Era Vargas. Somente a partir de 1942 a importância da Procuradoria do Trabalho tornou-se mais evidente, na medida em que

⁴² Disponível em: <http://www.prt8.mpt.gov.br/mpt-pa/historico>. Acesso em: 09 nov. 2015.

⁴³ Disponível em: <http://www.prt8.mpt.gov.br/mpt-pa/historico>. Acesso em: 09 nov. 2015.

⁴⁴ Aparentemente, considerando a sequência de leis que foram promulgadas até o advento da Lei Áurea de 1888, que pôs fim à impossibilidade jurídica do exercício do direito de propriedade sobre outra pessoa, as leis de 1850 (extinção do tráfico negreiro), 1871 (Lei do Ventre Livre) e 1885 (Lei dos Sexagenários), poder-se-ia supor que houve um plano coerente e encadeado que conduziu, de forma lenta e gradual, à abolição formal da escravidão no Brasil. No entanto, o que ocorreu foi o contrário. O desmantelamento do escravismo na sociedade brasileira foi fruto de um projeto político impreciso, sinuoso, que teve nas arenas da Justiça um importante cenário, no qual rivalizaram magistrados de variadas matizes partidárias e filiações ideológicas.

⁴⁵ Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11183&revista_caderno=3. Acesso em: 09 nov. 2015.

Getúlio Vargas nomeou cinco de seus membros para compor uma comissão destinada a elaborar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁴⁶.

Com o advento da CLT, em 1943, a Procuradoria da Justiça do Trabalho assume a função zelar pela exata observância da Constituição Federal, das leis e demais atos emanados dos poderes públicos, na esfera de suas atribuições (art. 736, CLT), contudo o órgão permanecia atrelado ao Poder Executivo federal.

Entretanto, com a promulgação da primeira Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU), Lei nº 1.341/1951, a referida Procuradoria foi enquadrada como ramo do Ministério Público da União, o Ministério Público do Trabalho. Embora ainda vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o *Parquet* trabalhista gozava de independência em face dos demais ramos que compunham o MPU, conforme previsão contida no art.1º, parágrafo único do aludido diploma legal.

O MPT vinha adquirindo relevância no cenário político-jurídico nacional, porém ainda não havia uma postura institucionalizada voltada para a repressão, no âmbito da jurisdição trabalhista, das práticas de trabalho escravo, as quais, de fato, nunca deixaram de existir no Brasil, mesmo após a abolição da escravatura.

A Constituição Federal de 1988 proporcionou intensa remodelagem institucional do Ministério Público. Contudo, dentre os ramos do Ministério Público, o que teve a atuação mais modificada pelo constituinte foi o *Parquet* trabalhista, na medida em que passou de uma atividade eminentemente interveniente, por meio de pareceres e promoções, nos processos judiciais, para uma atividade proativa, de forma preponderantemente investigativa, visando efetivar os direitos humanos decorrentes das relações de trabalho (SIMÓN, 2006).

Segundo a referida autora, foram duas as grandes alterações em face do MPT para que fosse alcançado o novo objetivo traçado pela Constituição, a saber: a primeira refere-se ao seu papel na qualidade de instituição do Estado, independente; e a segunda, à forma de sua atuação, agora prioritariamente coletiva.

Outros diplomas legais, como a Lei nº 7.347/1985 - Lei da Ação Civil Pública (LACP) e a Lei nº 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor (CDC), também contribuíram para a construção do “novo” papel de defensor dos interesses sociais por parte do MP, criando poderoso instrumento processual a ser utilizado pelos membros da instituição em prol da defesa, em juízo, dos chamados direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A partir daí, o *Parquet* trabalhista caminhou no sentido de alterar, de maneira

⁴⁶ Disponível em: <http://www.prt8.mpt.gov.br/mpt-pa/historico>. Acesso em: 09 nov. 2015.

radical, tanto sua estrutura administrativa como a forma de exercer suas atribuições (SIMÓN, 2006).

Com a ampliação exponencial de suas atribuições, o Ministério Público do Trabalho estabeleceu objetivos e metas prioritárias nas diversas áreas de atuação institucional. A erradicação do trabalho forçado foi determinada como meta a ser alcançada pela instituição em 1999⁴⁷ e, em 2001, criou-se uma Comissão Temática destinada a elaborar estudos e indicar políticas para atuação do MPT no combate ao trabalho forçado e à regularização do trabalho indígena.

Melo (2006) ressalta que essa intervenção, na prática, já ocorria no âmbito das Procuradorias Regionais do Trabalho, mas de forma desordenada. Dessa forma, os trabalhos da Comissão visavam organizar e tornar mais eficaz a atuação do Ministério Público do Trabalho.

Brito Filho (2014) assevera que as inspeções para combater o trabalho escravo, especialmente na zona rural do sul e do sudeste do Pará, começaram, com mais vigor, na primeira metade da década de 1990. Considerando que, à época, o Brasil ainda não havia reconhecido a prática desse crime no território nacional, o aludido autor afirma que não havia discussão coordenada no setor público a respeito:

O que se via, principalmente, naquela ocasião, nos empreendimentos rurais que foram inspecionados, em alguns casos, era a mesma situação que hoje é caracterizada, depois da alteração do art.149 do Código Penal Brasileiro, como trabalho em condições análogas à de escravo pelas condições degradantes. É absolutamente provável que a situação, nos empreendimentos em que houve fiscalização, ou em parte deles, fosse até mais grave. Nem procuradores, nem os então denominados fiscais do trabalho, hoje auditores-fiscais do trabalho, tinham domínio de todo o conhecimento necessário para saber exatamente o que investigar. O que se fazia, com algumas adaptações, era investigar e fiscalizar mais ou menos como se fiscalizava e investigava no caso das hipóteses usuais de violação à legislação de proteção do trabalho (BRITO FILHO, 2014, p 15-16).

Resultado de Comissões Temáticas e estudos realizados na Procuradoria Geral do Trabalho e nas Procuradorias Regionais, destinados a indicar políticas de atuação do *Parquet* no combate ao trabalho escravo e regularização do trabalho indígena, foi instituída, em 2002, a Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONAETE).

Na verdade, mesmo antes da criação da CONAETE, já existia uma atuação dos membros deste *Parquet* junto ao Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego, principalmente nos estados do Mato Grosso do Sul, Tocantins, Pará e

⁴⁷ Disponível em: <http://www.prt8.mpt.gov.br/mpt-pa/historico>. Acesso em: 09 nov. 2015.

Maranhão, onde havia (e ainda há) muita incidência de exploração da mão de obra em condições análogas às de escravo (MELO, 2006).

O referido autor assevera que, no primeiro ano de existência dessa Coordenadoria, foram catalogados 268 (duzentos e sessenta e oito) procedimentos administrativos, 41 (quarenta e uma) ações civis públicas, 5 (cinco) ações civis coletivas, 7 (sete) ações de execução e 94 (noventa e quatro) termos de ajustamento de conduta firmados em todo Brasil.

Os dados coletados a partir de pesquisa empírica junto à Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, relativos à atuação da instituição no enfrentamento do trabalho escravo no Pará, no período de 2010 a 2014, demonstram que foram instaurados 500 (quinhentos) procedimentos administrativos, dos quais 148 (cento e quarenta e oito) foram identificados com termos de ajustamento de conduta, 97 (noventa e sete) processos judiciais, sendo que 26 (vinte e seis) foram ações de execução.

Melo (2006) ressalta, ainda, que o anseio por melhorias da infraestrutura no cumprimento das diligências voltadas para o combate ao crime em tela sempre esteve em pauta na instituição, mormente no que concerne à segurança dos Auditores Fiscais do Trabalho e dos membros do MPT e à adequada estrutura material (notebooks, impressoras portáteis etc.) para a realização das fiscalizações.

Em face do imperativo constitucional de observância do princípio da dignidade da pessoa humana, o planejamento estratégico do MPT define como metas principais da CONAETE: o combate ao trabalho escravo e degradante; o combate ao tráfico de seres humanos; e a proteção ao trabalho indígena (MELO [a], 2012).

Atualmente a Coordenadoria tem em andamento três projetos com importantes reflexos sociais, quais sejam: “Resgatando a Cidadania”, “Caminhos para a Liberdade” e “Repressão ao Trabalho Escravo”.

O objetivo do primeiro projeto consiste em promover e garantir política de qualificação e reinserção social e profissional dos trabalhadores vítimas de exploração em condição análoga à de escravo e/ou em situação de vulnerabilidade⁴⁸. O segundo projeto, “Caminhos para a Liberdade”, volta-se para implementação de ações, em âmbito nacional, que promovam políticas públicas de prevenção às práticas de escravidão contemporânea, de tráfico de pessoas e de transporte irregular e inseguro de trabalhadores. E, por fim, o projeto “Repressão ao Trabalho Escravo” tem por finalidade gerenciar ações repressivas do Ministério Público do Trabalho, buscando erradicar o trabalho escravo no Brasil.

⁴⁸ O MPT considera em condição de vulnerabilidade o trabalhador identificado em situação de aliciamento e parentes próximos resgatados (MELO [a], 2012).

Tais iniciativas demonstram o interesse do Ministério Público do Trabalho em participar das três frentes de enfrentamento do crime: prevenção do ilícito, repressão dos culpados e acolhimento das vítimas.

Considerando que o objetivo desta pesquisa volta-se para análise da atuação extrajudicial do MPT na repressão do trabalho escravo contemporâneo, importante destacar os objetivos específicos do projeto “Repressão ao Trabalho Escravo”, a saber:

1. Integrar o Grupo Especial Interinstitucional de Fiscalização Móvel juntamente com o Ministério do trabalho e Emprego e a Polícia Federal;
2. Formar forças-tarefas em determinadas localidades, inclusive com o deslocamento de membros, peritos e servidores para diferentes unidades da Federação, a fim de realizar inspeções;
3. Instaurar procedimentos investigatórios e inquéritos civis, quando necessário, resultando em medidas extrajudiciais (termos de ajustamento de conduta, os quais serão analisados no terceiro capítulo deste estudo) e/ou judiciais (ações civis públicas);
4. Dar publicidade às ações do Ministério Público do Trabalho perante a sociedade, no tocante aos indicadores desenvolvidos para avaliar efetivamente a erradicação do trabalho análogo ao de escravo.

Sob o aspecto histórico, percebe-se que o combate ao trabalho escravo pelo Ministério Público do Trabalho é objetivo relativamente novo, tal qual a instituição, nos moldes conhecidos hoje, assim o é. A partir do processo de remodelagem institucional, com ampliação de suas atribuições, o enfrentamento das práticas de trabalho em condição análoga à de escravo passou a ser tema com alto índice de institucionalidade na agenda do MPT.

2.2 A REMODELAGEM INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

As pesquisas sobre o Ministério Público ganharam grande impulso no Brasil a partir dos anos 90, em face da remodelagem institucional iniciada no processo de redemocratização e com ápice na promulgação da Constituição Federal de 1988.

A partir da nova Carta Política, o MP adquiriu uma posição destacada e autônoma em face dos Poderes Executivo, Legislação e Judiciário, passando a ter características próprias de uma instituição permanente e essencial à promoção da justiça.

Não se trata mais de um órgão subordinado ao Poder Executivo, o *Parquet* pós-1988 é reconhecido como instituição estatal, independente e autônoma, detentora do dever constitucional de zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos dos artigos 127 a 130 da Carta Magna em vigor.

Ao conferir ao órgão ministerial a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a intenção do legislador constituinte foi no sentido de que a instituição deve atuar em defesa do interesse público primário⁴⁹, que tem por destinatário o bem geral, a coletividade, a sociedade ou o indivíduo que necessitar de proteção especial do Estado (LEITE, 2014) – são os chamados interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Em virtude dos princípios constitucionais da unidade e indivisibilidade, entende-se que o Ministério Público é uma instituição una e indivisível, existindo tão-somente uma divisão administrativa a fim de torná-lo mais eficiente no exercício de suas funções institucionais.

Assim, o legislador constituinte estabeleceu que o Ministério Público da União, que abrange o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal, atua perante os órgãos do Poder Judiciário em nível federal (art.128, inciso I, CF/88); e os Ministérios Público dos Estados, perante os órgãos judiciais estaduais (art.128, inciso II, CF/88)⁵⁰.

Muitos estudos no âmbito da Ciência Política buscam definir quais os fatores que motivaram a autonomização do Ministério Público. Carvalho (2010) afirma que é possível dividir o debate em duas correntes explicativas: a primeira baseada em argumentos endógenos, segundo a qual o que possibilitou essa autonomização foram dispositivos legais construídos de dentro para fora do Ministério Público; e a segunda, em argumentos exógenos, que aponta para a existência de interesses fora da institucionalidade do Ministério Público no processo que acarretou o aumento da autonomia de tal instituição.

Arantes (1999) é um dos grandes expoentes da primeira corrente. A ideia central defendida pelo autor recai na tese de que as mudanças institucionais iniciadas na transição democrática foram determinadas pelas próprias lideranças do Ministério Público, de maneira endógena. Estas perseguiram intencional e sistematicamente a ampliação dos seus poderes, o que levou a instituição a construir sua nova identidade institucional, conquistando

⁴⁹ Interesse público secundário é o interesse momentâneo da Administração Pública, normalmente visando à economicidade dos gastos públicos e à ampliação da arrecadação.

⁵⁰ Apesar de o Brasil ser uma república federativa com três níveis de organização estatal, não existe Ministério Público dos Municípios, na medida em que inexiste um Poder Judiciário em nível municipal.

independência e aproximando-se pretensiosamente de quarto poder da República (MACIEL, 2002).

Das reformas legislativas, continuamente propostas e/ou apoiadas por *lobbies* eficientes dos integrantes da instituição juntos aos poderes Executivo e Legislativo, resultaram a conformação constitucional das novas atribuições e poderes.

Para exemplificar esse poder de influência, pode-se fazer referência às mudanças legislativas das atribuições do Ministério Público na esfera cível a partir da década de 1970, mormente quando passou a ser legitimado a intervir em qualquer causa em que houvesse interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte, nos termos do art.82 do Código de Processo Civil de 1973. Nesse contexto, a instituição começa a deixar sua função tradicional de agente dos interesses do Estado, passando a ser legitimada como representante dos interesses sociais.

A promulgação da Lei Complementar nº 40/1981 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) propiciou ao MP um perfil nacional mais uniforme, com princípios, funções, garantias, vedações, instrumentos e organização básica comuns, fato que contribuiu para a consolidação do sentimento de unidade dos membros da instituição visando à independência funcional.

Após, em 1985, a Lei nº 7.347 regulamentou a ação civil pública. Essa norma também foi muito importante para a remodelagem institucional do *Parquet*, uma vez que, embora apresente um rol diversificado de agentes legitimados⁵¹ para interpor essa ação judicial, restou estabelecido que se o Ministério Público não intervier no processo como parte, ele atuará obrigatoriamente como fiscal da lei (art. 5º, §1º).

Além disso, foi criado o inquérito civil (Lei nº 7.347/1985, art.8º), instrumento através do qual o MP, titular exclusivo, poderá requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis. O empoderamento adquirido pela instituição é tanto que a escusa para essa requisição somente encontra amparo legal nos casos em que a lei impuser sigilo, hipótese em que cabe ao magistrado realizar a requisição.

⁵¹ De acordo com o art. 5º da Lei nº 7.347/1985, têm legitimidade para propor a ação civil pública: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

De acordo com o Arantes (1999), o voluntarismo político das lideranças do MP e o argumento preponderante na defesa de sua independência funcional eram pautados por uma visão tutelar da sociedade civil, que seria (ou é) incapaz de defender seus interesses, e de instituições políticas insatisfatórias no cumprimento de seu papel representativo.

O aludido autor defende a ideia de que a Carta Magna de 1988 apenas consolidou os avanços adquiridos pelo Ministério Público por meio da promulgação da legislação infraconstitucional supracitada, asseverando que:

Soa lugar comum a ideia de que a Constituição de 1988 deu ao país um novo Ministério Público. Todavia, [...] essa afirmação não é verdadeira, uma vez que boa parte dos avanços conquistados pela instituição ocorreu no período anterior. Antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano de retorno ao governo civil, com José Sarney, os principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados: fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado em 1973, instituição definida como permanente e essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei da ação civil pública de 1985 (ARANTES, 2002, p 76).

Ao analisar a os argumentos de Arantes, Carvalho (2010, p 406) aduz que:

Arantes (2002) adota uma perspectiva utilitária e maximizadora no sentido de que os membros do Ministério Público tinham objetivos a serem atingidos e para isso agiram racionalmente, escolhendo meios adequados para alcance dos fins. No entanto, a coletividade, o caminho da determinação da preferência para a consecução ótima da mesma, na maior parte das vezes, não é perfeito.

De acordo com a teoria de Olson (1999), a interação de agentes racionais com objetivos comuns nem sempre proporciona um resultado coletivo eficiente – o homem médio não está disposto a fazer um sacrifício significativo pelo partido de sua preferência, dado que uma vitória de seu partido proverá um benefício coletivo a todos, aos que participaram e aos que não participaram. É a possibilidade de benefícios não-coletivos (incentivos individuais) que explica a participação em grupos (OLSON, 1999).

“De fato, a expansão do direito e a hipossuficiência da sociedade brasileira são fenômenos inegáveis” (CARVALHO, 2010). Os defensores da corrente baseada em argumentos endógenos, porém, não conseguem explicar como esses dois fenômenos se articularam de modo a criar condições propícias para o fortalecimento e a autonomização do Ministério Público.

Em que pese o voluntarismo do Ministério Público seja uma fonte de legitimidade (o que fortalece a instituição), existem outras instituições que também têm esse caráter (ONGs,

associações, sindicatos) e não atingiram o patamar do Ministério Público (CARVALHO, 2010).

Os adeptos da corrente fundamentada em argumentos exógenos levam em consideração não apenas a organização bastante eficiente por parte dos membros da instituição junto aos constituintes, mas a própria conjuntura política da época. O sentimento de democratização e de fortalecimento das instituições responsáveis pela transparência do Estado aumentados contribuiu para reforçar a importância da criação de um agente não-político partidário responsável pela defesa dos interesses da sociedade.

Ademais, foi somente com a Constituição Federal de 1988 que o Ministério Público adquiriu independência funcional, tanto em nível interno (ausência de hierarquia entre os membros) quanto em nível externo, característica basilar para que a instituição possa tomar decisões sem ingerências de outros órgãos ou Poderes do Estado.

Carvalho (2010, p 408) assevera que “ambas as correntes oferecem um modelo explicativo de certa forma incompleto”. O autor considera que uma simples síntese dos argumentos endógenos e exógenos não seja possível para explicar a remodelagem institucional sofrida pelo Ministério Público, porém afirma que admitir que as explicações utilizam variáveis diferentes não é dizer que as explicações são incompatíveis.

De todo modo, não obstante as conquistas no período pré-CF/88, é pacífico que o ápice da mudança de perfil do *Parquet* ocorreu justamente com a promulgação da nova Carta Política, que passou a prever como princípios da instituição a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional⁵², assegurando ainda a autonomia administrativa e funcional (CF/88, art.127, §§1º e 2º).

A partir do novo aparato constitucional, o Ministério Público do Trabalho volta-se para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis torna-se preponderante, porém sem abandonar a intervenção nos processos, quando o interesse público exigir – “somente uma instituição independente, de direito e de fato, poderá desempenhar de forma efetiva tão altos encargos que lhe reservam a Constituição e as leis” (MAZZILLI, 2013, p 198).

Em face da ampliação de suas atribuições, a reestruturação do MPT tornou-se imprescindível. Para que isso ocorresse, foram definidas as metas prioritárias institucionais em 1999, abrangendo matérias comuns em todo o país, a saber: a erradicação do trabalho

⁵² O constituinte de 1988 estabeleceu, dentre o rol de crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República, os atos que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra o livre exercício do Ministério Público (art. 85, II, CF/88).

escravo e do trabalho infantil, a repressão a todas as formas de discriminação ilícita, a exigência do meio ambiente do trabalho hígido, a repressão às fraudes nas relações de trabalho (falsas cooperativas, terceirizações ilícitas, dentre outras) e o combate às irregularidades trabalhistas na Administração Pública.

Segundo, foi necessária a adequação geográfica da instituição. Antes de 1988, considerando sua atuação como parecerista (vinculado ao Poder Executivo federal) junto aos tribunais da Justiça do Trabalho, o MPT apenas localizava-se nas cidades que sediavam o Tribunal Superior do Trabalho e os Tribunais Regionais do Trabalho.

O Ministério Público do Trabalho passou a integrar o Ministério Público da União com a Lei Orgânica de 1951. Contudo, ao contrário dos demais membros do MP que titularizavam a ação penal e atuavam frequentemente na primeira instância como parte, o MPT funcionava, quase exclusivamente, nos segundo e terceiros graus de jurisdição. Somente com a atual Carta Constitucional e principalmente com a Lei Complementar nº 75/1993 é que a atuação junto à primeira instância da Justiça do Trabalho tornou-se possível.

Em 2003, a Lei nº 10.771 criou 100 (cem) Ofícios de Interiorização e 300 (trezentos) cargos de Procurador do Trabalho, a fim de possibilitar a descentralização da instituição. As Procuradorias Regionais do Trabalho (PRTs) são unidades descentralizadas do *Parquet* trabalhista, havendo 24 (vinte e quatro) PRTs no Brasil, todas com as mesmas áreas de abrangência dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs).

As Procuradorias do Trabalho nos Municípios (PTMs) são subsedes das Procuradorias Regionais do Trabalho e foram criadas com o objetivo de interiorizar as atividades do MPT em nível municipal ou intermunicipal, possibilitando um acesso mais fácil aos cidadãos.

E, num terceiro momento, foi necessário adequar o orçamento à nova realidade do MPT, a fim de que a instituição tenha uma estrutura administrativa compatível com seu rol de atribuições. Nesse sentido, verifica-se que o maior problema ainda a ser enfrentado pelo *Parquet* trabalhista é o déficit de servidores.

Inicialmente, foram criados cargos de Procurador do Trabalho com vistas a atender às demandas institucionais, contudo não foram criados cargos suficientes em nível operacional (técnicos e analistas judiciários). A instituição possui um quantitativo de 2,58 servidores para cada membro do MPT; no Ministério Público Federal há cerca de seis

servidores para cada membro; e na Justiça do Trabalho, existem 11,4 servidores por magistrado⁵³.

A criação de cargos na estrutura do MPT faz parte da agenda da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho e da Procuradoria-Geral do Trabalho, que pressionam o Procurador-Geral da República (chefe do Ministério Público da União e que provém da carreira do MPF) a enviar dois anteprojatos de lei ao Congresso Nacional: um prevê a criação de cerca de 2 (dois) mil cargos para servidores de nível médio e superior; e o outro, a criação de 150 (cento e cinquenta) novos cargos para Procuradores Regionais do Trabalho e para Subprocuradores-Gerais do Trabalho⁵⁴.

Com o empoderamento funcional, a sociedade passou a cobrar mais do Ministério Público, o que o impulsiona para a busca de uma atuação mais eficiente, não apenas no que concerne aos aspectos processuais, mas também direcionada para atacar problemas de larga abrangência social afetos aos cuidados da instituição.

2.3 OS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Em muitos casos, o processo judicial constitui-se em único meio de solução de conflitos, onde a atuação do Ministério Público pode ser fator importante, quer para o ajuizamento de ação judicial, quer para assegurar o equilíbrio do contraditório (atuando como fiscal da lei).

Todas as ações ajuizáveis pelo MPT, elencadas na Lei Complementar nº 75/1993, Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU), também podem ser propostas por terceiros⁵⁵, razão pela qual é possível concluir que, no âmbito da jurisdição trabalhista, as funções judiciais do *Parquet* são sempre concorrentes (LEITE, 2014) – a exceção da propositura de ação anulatória de cláusula de acordo ou convenção coletiva de trabalho, que é de competência exclusiva do MPT. Entretanto, a morosidade e o déficit de efetividade da prestação jurisdicional são fatores que impulsionam a busca por outras arenas de solução de conflitos.

Leite (2014) ressalta a atuação administrativa do *Parquet* trabalhista enquanto agente articulador social, por meio da qual orienta os interessados por intermédio de audiências

⁵³ Disponível em: http://www.anpt.org.br/index3.jsp?pagina_unica=10084. Acesso em: 02 fev.2016.

⁵⁴ Disponível em: http://www.anpt.org.br/index3.jsp?pagina_unica=10084. Acesso em: 02 fev. 2016.

⁵⁵ Segundo entendimento firmado pela Seção Especializada em Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em <http://www.tst.jus.br>. Acesso em: 10 mai. 2016.

públicas e reuniões setoriais, visando defender, de forma mediata, o cumprimento efetivo da ordem jurídica.

O art. 84 da LOMPU estabelece o rol não exaustivo de atribuições do MPT na esfera administrativa, destacando-se a legitimidade para instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos com vistas a assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores, bem como para requisitar à autoridade administrativa federal a instauração de procedimentos administrativos, podendo acompanhá-los e produzir provas.

Para fins desta pesquisa, torna-se imprescindível analisar três instrumentos extrajudiciais utilizados com frequência pelo Ministério Público do Trabalho no enfrentamento do crime de trabalho em condição análoga à de escravo: o procedimento preparatório (PP); o inquérito civil (IC); e o termo de ajustamento de conduta (TAC).

Esses procedimentos não são indispensáveis para a atuação do *Parquet* na arena judicial, tampouco para realização de outras medidas de sua atribuição, entretanto consistem em mecanismos alternativos de investigação e de resolução de conflitos, com aptidão para dar respostas à sociedade de maneira mais célere e efetiva.

2.3.1. PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS

Qualquer cidadão poderá provocar a iniciativa do Ministério Público para defender seus direitos e/ou denunciar algum ato de ilegalidade, mesmo por denúncia anônima, oportunidade em que fornecerá informações sobre os fatos e as pessoas envolvidas na prática irregular.

A Lei nº 7.347/1985 prevê, em seu art. 7º, que caso os membros do Poder Judiciário, no exercício de suas funções, tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil pública, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Essa obrigação de informar, inclusive com remessa de documentos, é exclusiva em favor do Ministério Público, apesar de este não ser o único legitimado pela lei a ajuizar a ação civil pública, o que demonstra mais uma conquista de empoderamento da instituição antes mesmo de 1988.

Ao receber notícia de algum fato que possa ensejar a atuação do MPT, o Procurador do Trabalho pode arquivá-la, de plano, se for evidente a ausência de justificativa para a instauração de PP ou IC, submetendo a sua determinação ao Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (LEITE, 2014).

No entanto, havendo indícios de ilicitude no conteúdo da notícia de fato, a Resolução do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho (CSMPT) nº 69/2007, art. 2º, §§7º a 10, permite que o MPT instaure procedimento preparatório com vistas a complementar as informações recebidas, e melhor subsidiar a atuação do *Parquet*.

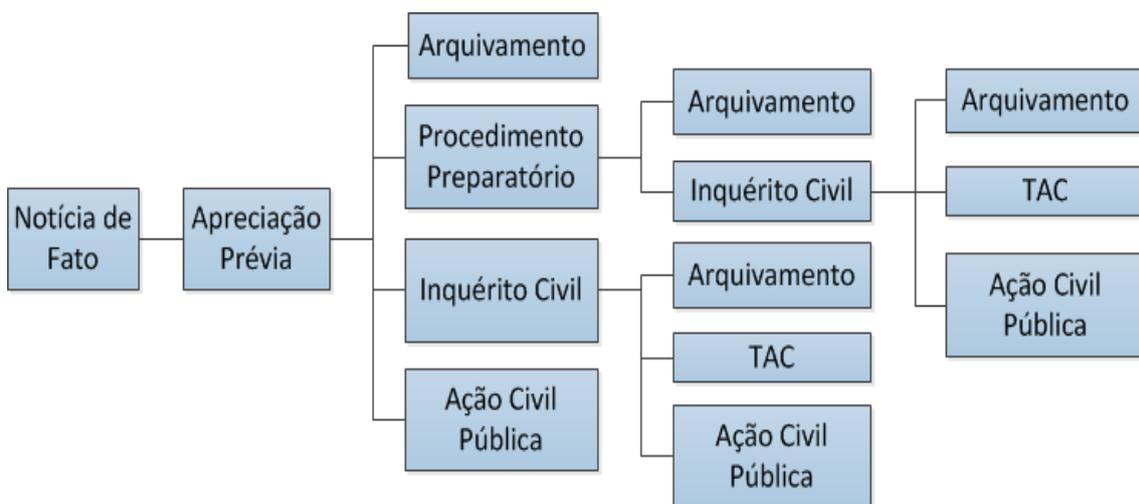
Mazzilli (1999) critica essa possibilidade, aduzindo que tem ocorrido abusos do uso de investigações preliminares antes da instauração de inquérito civil. Este é o instrumento adequado para requisitar informações, exames, perícias etc., contudo vem sendo substituído por outros procedimentos de finalidade e conceitos idênticos aos daquele.

A despeito desse entendimento minoritário, o PP é utilizado com frequência pelo Ministério Público do Trabalho. Tal procedimento deverá ser concluído no prazo de 90 (noventa) dias, prorrogáveis por igual prazo, uma única vez, em caso de motivo justificável. Vencido este prazo, o membro do MPT possui três opções:

1. Promover o arquivamento do procedimento preparatório;
2. Ajuizar a respectiva ação civil pública;
3. Converter o procedimento preparatório em inquérito civil, a fim de aprofundar as investigações e decidir se deve acionar o Poder Judiciário imediatamente ou se é possível resolver o conflito de interesses administrativamente.

Em síntese, recebida a notícia de algum fato que enseje sua atuação, os membros *Parquet* trabalhistas podem atuar da seguinte forma:

Fluxograma 1 - Apuração de notícia de trabalho escravo pelo MPT.



Fonte: A própria autora, a partir dos TAC analisados.

2.3.2. INQUÉRITOS CIVIS

Conforme exposto, o Ministério Público exerce suas atribuições na via judicial e na via extrajudicial. Nesta seara, destaca-se a figura do inquérito civil (IC), instrumento inicialmente previsto na Lei da Ação Civil Pública (art. 8º, §1º) e após constitucionalizado no art.129, III, da Carta Política de 1988.

Trata-se de uma investigação prévia a cargo do Ministério Público, que se destina a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública ou coletiva (MAZZILI, 1999).

Assim, o objetivo do IC é colher elementos sobre possíveis lesões a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos relacionados, por exemplo, com direitos do consumidor, com os direitos trabalhistas ou com o meio ambiente. Uma vez confirmadas essas lesões e formado o convencimento do órgão ministerial, o MP poderá exercer suas atribuições institucionais no caso concreto.

Realizados os atos investigatórios, caso o membro do *Parquet* se convença da inexistência de fundamentos para a propositura de ação judicial, ele promoverá, mediante justificativa, o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas.

Nesse ponto, há importante mecanismo de *accountability*⁵⁶, na medida em que os autos arquivados devem ser remetidos, no prazo de 03 (três) dias, sob pena de o membro que promoveu o arquivamento incorrer em falta disciplinar grave, ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), que irá homologar ou rejeitar o arquivamento proposto (Lei nº 7.347/85, art.9º, §1º).

O legislador ainda previu a possibilidade de a sociedade civil, por intermédio das associações legitimadas, intervir junto ao CSMP para evitar o arquivamento das investigações objeto do inquérito civil. Assim, até que o Conselho Superior analise e decida sobre o arquivamento, poderão as associações apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação (Lei nº 7.347/85, art.9º, §2º).

Na hipótese de o referido Conselho deixar de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro membro do MP para ajuizamento da ação,

⁵⁶ *Accountability* refere-se à ideia de controle e fiscalização dos agentes públicos. Segundo O'Donnell (1998), esse fenômeno pode ser visto de maneira bidimensional: enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais, cidadãos versus representantes, a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais, ocorrendo por meio do sistema de freios e contrapesos entre os poderes constituídos.

conforme dispõe o art. 9º, §4º, da Lei nº 7.347/85. Poder-se-ia questionar afronta ao princípio da independência funcional garantido pela CF/88 aos integrantes da carreira do Ministério Público, nesse caso, pois nenhum membro do *Parquet* pode ser obrigado por outro membro ou superior hierárquico a ingressar com ação judicial ou outra medida administrativa.

Entretanto, quando a lei estabelece que o CSMP designará outro membro para ajuizar a ação, rejeitando o arquivamento, o membro designado recebe uma espécie de delegação para atuar, estando obrigado a fazê-lo.

No âmbito do Ministério Público do Trabalho, a competência para instaurar inquéritos civis e outros procedimentos administrativos, com o intuito de assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores, está prevista na Lei Complementar nº 75/1993, art. 84, III.

Se houver arquivamento do inquérito civil em face do ajuizamento de ação civil pública ou celebração de termo de ajustamento de conduta, não há previsão legal para a remessa dos autos ao CSMP. Leite (2014) assevera que, nesses casos, há de ser observado o princípio da independência funcional do órgão que promoveu o arquivamento.

Tal qual o inquérito policial, o inquérito civil tem natureza de peça informativa, não sendo pressuposto para que membro do Ministério Público demande no Poder Judiciário. Sob uma visão prospectiva do direito, entretanto, Leite (2014) aduz que a instauração prévia do inquérito civil é recomendável pelas seguintes razões:

Primus, permite a colheita de elementos probatórios que instruirão eventual e futura petição inicial de ação civil pública, evitando-se, assim, o ajuizamento de uma demanda temerária; *secundum*, facilita a instrução do processo judicial, prestigiando os princípios da celeridade e da economia processuais; *tercium*, permite que o inquirido firme termo de ajustamento de conduta, o que torna desnecessário o ajuizamento da própria ACP (LEITE, 2014, p 231).

No âmbito do instrumento em questão, o MP é legitimado pela lei a requisitar, de qualquer organismo público ou privado, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que ele mesmo assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis (art.8º, §1º, Lei nº 7.347/85).

O advento da Lei Complementar nº 75/1993 (LOMPU) proporcionou uma ampliação do poder de requisição do *Parquet*, fato que reitera o alto índice de institucionalismo e de articulação política do Ministério Público. A partir da promulgação dessa lei, conforme disposto no art. 84, II, quaisquer membros do MPT, no exercício de suas atribuições institucionais, poderão:

- a) Notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada;
- b) Requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;
- c) Requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas;
- d) Requisitar inspeções e diligências investigatórias;
- e) Ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio;
- f) Expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar;
- g) Ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública;
- h) Requisitar o auxílio de força policial.

Nenhuma autoridade poderá se opor ao Ministério Público, salvo em hipótese de sigilo prevista em lei, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido. Nesse sentido, todo aquele que der ensejo à falta injustificada e/ou ao retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público está passível de ser responsabilizado civil e penalmente, por incorrer no crime de desobediência, art. 330 do Código Penal (LEITE, 2014).

Em que pese o inquérito civil ser de utilização facultativa, o fato de sua titularidade ser exclusiva do MP, bem como as prerrogativas legais inerentes ao instrumento em muito empoderam o *Parquet*, que passou a deter atribuições e mecanismos de investigação antes privativos das polícias, além do poder de requisição outrora exclusivo dos membros do Poder Judiciário.

O assunto é complexo e possui vários desdobramentos. Entretanto, se fosse possível simplificar o raciocínio em uma pergunta, seria oportuno questionar o que é mais “benéfico” para a sociedade: o fortalecimento de uma “nova” instituição, apesar dos poucos (ou fracos) mecanismos de controle sobre ela, ou a manutenção de antigas arenas, com atribuições bem delimitadas e submetidas a controles democráticos, mas com estrutura institucional que não consegue atender de maneira efetiva e eficiente as atuais demandas sociais?

Inobstante conferirem poder à instituição, as prerrogativas correlatas ao inquérito civil possibilitam uma investigação mais célere e independente dos demais órgãos de

segurança pública, revestindo o Ministério Público em nova arena de averiguação e solução de conflitos e isso não deixa de ser um ganho social.

A Resolução do CSMPT nº 69/2007, disciplina, no âmbito do MPT, a instauração e tramitação do inquérito civil, estabelecendo em seu art.2º que tal instrumento poderá ser instaurado:

I – de ofício;

II – mediante requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização;

III – por designação do Procurador-Geral do Trabalho, do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público e demais órgãos superiores da Instituição, nos casos cabíveis.

O membro do MPT pode atuar, independentemente de provocação, em caso de conhecimento, por qualquer forma, de fatos que, em tese, constituam lesão aos interesses ou direitos difusos coletivos, sociais, individuais homogêneos e indisponíveis (possibilidade esta que não foi conferida aos membros do Poder Judiciário, para este vigora o princípio da inércia).

Caso atue, o órgão ministerial deverá cientificar o membro do MPT que possua atribuição para tomar as providências respectivas, no caso de não a possuir. Caso haja mais de um Procurador com atribuição para atuar no caso, a representação deverá ser submetida a distribuição por sorteio. Mas é permitida a atuação de grupo especial de trabalho para investigar casos cuja complexidade demande atuações uniformes em diferentes áreas.

Uma vez instaurado o IC mediante requerimento ou representação, se as informações do requerente ou representante forem apresentadas oralmente, o órgão do Ministério Público do Trabalho deverá reduzir a termo as referidas declarações. A falta de formalidade não implica indeferimento do pedido de instauração de inquérito civil, salvo se, desde logo, mostrar-se improcedente a notícia (Resolução do CSMPT nº 69/2007, art.5º).

Para preservação da integridade física, moral ou psíquica ou direitos fundamentais do denunciante, o MPT poderá decretar sigilo de seus dados, que ficarão acautelados em Secretaria. Nesses casos, as informações pessoais referentes à vítima, ou de outra natureza mas capazes de identificá-la, não serão publicadas; apenas os interessados e seus advogados e os membros do MPT poderão ter acesso aos autos.

Em qualquer caso, o conhecimento por manifestação anônima não implicará ausência de providências, desde que obedecidos os mesmos requisitos para as representações em geral (Res. CSMPT nº 69/2007, art.2º, II).

A portaria que instaura o IC deve conter as seguintes informações (Res. CSMPT nº 69/2007, art.4º):

- a) o fundamento legal que autoriza a ação do MPT e a descrição do fato objeto do inquérito civil;
- b) o nome a qualificação possível da pessoa jurídica e/ou física a quem o fato é atribuído;
- c) o nome e a qualificação possível do autor da representação, se for o caso;
- d) a data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais;
- e) a designação do secretário, mediante termo de compromisso, quando couber;
- f) a determinação de afixação da portaria em quadro de aviso acessível ao público, bem como a de remessa de cópia para publicação.

O membro do MPT poderá, com base na Res. CSMPT nº 69/2007, art.5º, indeferir o pedido de instauração de inquérito civil, mediante decisão fundamentada, da qual se dará ciência pessoal ao representante e ao representado, nos casos de:

- a) evidência de os fatos narrados na representação não configurarem lesão aos interesses ou direitos mencionados no art.1º;
- b) o fato denunciado ter sido ou estiver sendo objeto de investigação ou de ação civil pública;
- c) os fatos apresentados já se encontrarem solucionados;
- d) o denunciado não ser localizado.

Do indeferimento caberá recurso administrativo no prazo de dez dias. As razões de recurso serão protocoladas junto ao órgão que indeferiu o pedido, devendo ser remetidas junto à representação e com a decisão impugnada à Câmara de Coordenação e Revisão do MPT para apreciação, caso não haja retratação no prazo de três dias (LEITE, 2014).

Do recurso serão notificados os interessados para, querendo, oferecer contrarrazões. Expirado o prazo do art.5º, §1º, da Resolução 69/2007, os autos serão arquivados na própria origem, registrando em sistema respectivo, mesmo sem manifestação do representante. No caso de o arquivamento ter ocorrido por já existir investigação ou ação em curso, a denúncia deverá ser juntada aos autos do procedimento preexistente, para ciência do membro do MPT com atribuição originária para o caso.

Aplica-se ao IC o princípio da publicidade dos atos, com exceção das hipóteses de sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízos às investigações, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada (Res. CSMPT nº 69/2007, art.7º). A publicidade consistirá:

- I – na divulgação oficial, com exclusivo fim de conhecimento público mediante publicação de extratos na imprensa oficial;
- II – na divulgação em meios cibernéticos ou eletrônicos, dela devendo constar as portarias de instauração e extratos dos atos de conclusão;
- III – na expedição de certidão e na extração de cópias sobre os fatos investigados, mediante requerimento fundamentado e por deferimento do presidente do IC;
- IV- na prestação de informações ao público em geral, a critério do presidente do IC;
- V – na concessão de vista dos autos, mediante requerimento fundamentado do interessado ou de seu procurador legalmente constituído e por deferimento total ou parcial do presente do inquérito civil.

Todavia, sem prejuízo da garantia de publicidade prevista nos incisos anteriores, não se admite a carga dos autos do procedimento preparatório ou do inquérito civil. A restrição à publicidade deverá ser decretada em decisão motivada, para fins do interesse público, e poderá ser, conforme o caso, limitada a determinadas pessoas, provas, informações, dados, períodos, ou fases, cessando quanto extinta a causa que a motivou.

Visando garantir a transparência da atuação ministerial, o legislador dispôs no art.8º da aludida resolução que, em cumprimento ao princípio da publicidade das investigações, inclusive aos meios de comunicação social, a respeito das providências adotadas para apuração de fatos em tese ilícitos, abstendo-se, contudo, de externar ou antecipar juízos de valor a respeito de apurações ainda não concluídas.

O prazo para conclusão do IC é de um ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias, por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências, dando-se ciência da prorrogação à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho, inclusive por meio eletrônico (Res. CSMPT nº 69/2007, art.9º).

Somente quando esgotadas as possibilidades de diligências, o membro do MPT, caso se convença da inexistência de fundamento para a propositura de ação civil pública ou de TAC, promoverá, fundamentadamente, o arquivamento do IC ou do PP (Res. CSMPT nº 69/2007, art.10).

A Resolução nº 69/2007 do CSMPT também previu, em seu art. 12, a possibilidade de desarquivamento dos autos do IC ou do PP diante do surgimento de novas provas ou para investigar fato novo relevante, no prazo máximo de seis meses após o arquivamento. Transcorrido esse lapso, será instaurado novo inquérito civil, sem prejuízo das provas já colhidas.

2.3.3. OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

No curso do inquérito civil ou do procedimento investigatório, a lei faculta ao *Parquet* tomar dos investigados compromisso de ajustamento de conduta, por meio do qual se evita o ajuizamento da demanda, sanando-se, pela via extrajudicial, a ilegalidade detectada, com a consequente reparação de eventuais danos causados.

O termo de ajustamento de conduta é um ato administrativo negocial por meio do qual só o causador do dano se compromete; o órgão público que o toma, a nada se compromete, exceto, implicitamente, a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título (MAZZILLI, 2012).

Consiste, portanto, em ato pelo qual uma pessoa, reconhecendo *implicitamente* que sua conduta ofende interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, firma compromisso perante os órgãos públicos legitimados de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais.

A finalidade principal desse instrumento é, pois, buscar o cumprimento da ordem jurídica de forma espontânea, simples, barata e rápida, sem custo para o Estado, além de contribuir para o desafogo do moroso Judiciário (MELO [b], 2012).

Com fundamentação legal no art. 5º, §6º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), o TAC tem sua origem no art.55, parágrafo único, da Lei nº 7.244/1984 (Lei dos Juizados de Pequenas Causas⁵⁷), que conferiu ao acordo extrajudicial natureza de título executivo extrajudicial (MELO [b], 2012), e apresenta as seguintes características:

- a) é firmado perante um dos órgãos públicos legitimados à ação civil pública;
- b) nele não há concessões de direito material por parte do órgão público legitimado, mas sim o causador do dano assume a obrigação de ajustar sua conduta às obrigações legais;

⁵⁷ A partir de 26 de setembro de 1995, essa matéria passou a ser regida Lei nº 9.099.

- c) dispensa-se a participação de advogados⁵⁸;
- d) não precisa ser homologado pelo Poder Judiciário, que só analisa eventual ação de execução por descumprimento do compromisso;
- e) o órgão público legitimado pode tomar o compromisso de qualquer causador do dano, mesmo que este seja outro órgão público;
- f) é preciso prever no próprio título as cominações cabíveis, embora não necessariamente a imposição de multas;
- g) o título deve conter obrigação certa, quanto à sua existência, e determinada, quanto ao objeto.

Apesar de comumente serem identificados como instrumentos extrajudiciais típicos do Ministério Público, os TAC também podem ser propostos pelos demais legitimados a ingressar com a ação civil pública, quais sejam: a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os órgãos públicos, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (MAZZILLI, 2012).

Ante ao exposto, seria possível afirmar que todas as pessoas jurídicas de direito público interno e seus órgãos, excluídas as sociedades civis, as fundações privadas, os sindicatos (esses três porque não são considerados órgãos públicos) e as sociedades de economia mista e as empresas públicas quando ajam na qualidade de exploradoras de atividade econômica, estão autorizadas a propor e firmar TAC.

A possibilidade de ajustamento de conduta é oferecida ao investigado momento anterior à ação civil pública, com o intuito de alcançar os objetivos dessa ação na via administrativa, dispensando a busca pelo Poder Judiciário como agente mediador dos interesses em disputa. Caso o termo não seja assinado pelo investigado, será ajuizada ação civil com o mesmo objeto que se queria proteger com o TAC (MELO [b], 2012).

Dessa forma, a ação judicial em substituição ao termo de ajustamento passa a ser considerada como última *ratio*, pois, por mais rápida que seja a sua tramitação, o resultado, além de duvidoso, será mais demorado, considerando-se que o Poder Judiciário é lento e oneroso, mesmo os tribunais trabalhistas, apesar destes ainda se destacarem dos demais ramos judiciais quanto à celeridade.

⁵⁸ Atualmente, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei 1755/2011, que exige a presença de advogados para a celebração dos termos de ajustamento de conduta. Tal projeto foi aprovado recentemente pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e seguiu para análise do Senado Federal. Notícia disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/493938-COMISSAO-APROVA-PROJETO-QUE-EXIGE-PRESENCIA-DE-ADVOGADOS-PARA-CELEBRACAO-DE-TAC.html>. Acesso em: 30 ago. 2015.

O TAC propicia maior agilidade e efetividade dos negócios jurídicos relativos aos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, notadamente no que concerne às relações de consumo, às questões referentes ao meio ambiente e às relações de trabalho, pois evita a busca pela arena judicial como local para tentar sanar os conflitos.

Ao propor a assinatura desse compromisso, o MPT não está usurpando a legitimidade de um determinado grupo de cidadãos pela busca a garantia constitucional ao princípio do pleno acesso à justiça, mas, ao contrário, isso é uma tentativa de efetivá-lo. O compromisso firmado gera um título executivo em favor do grupo lesado, e não em favor do órgão público que o toma.

Como o objeto do TAC são interesses transindividuais, dos quais o órgão público não é o titular, sua natureza é de garantia mínima em favor do grupo lesado. Portanto, a legislação garante que os indivíduos possam ingressar em juízo com pedidos de reparações mais amplas ou até mesmo de outra natureza, diversamente daquelas ajustadas entre o órgão público (tomador) e o causador do dano (compromitente).

Da mesma forma, nada impede que os colegitimados à ação civil pública façam em juízo pedido mais amplo ou diverso da solução ora obtida por meio do compromisso já firmado. Se proposta uma ação civil pública de objeto idêntico àquele obtido no compromisso, será caso de carência por falta de interesse processual (já existe título), mas se a ação tiver objeto mais amplo ou diverso daquele constante do título, não será o caso de carência, embora possa o pedido ser julgado improcedente, se o juiz entender que a lide já foi bem composta no compromisso celebrado (MAZZILLI, 2012).

Em se tratando de direitos que não pertencem ao órgão público, ele não poderia deles dispor e com isso vincular o grupo lesado, sob pena de subtrair lesões de direito coletivo do acesso ao Judiciário, violando a Constituição Federal. Melo [b] (2012) aduz que o termo de compromisso, como o nome sugere, é um meio de efetivação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo (e, portanto, todos os reveses que isso possa significar à tutela efetiva) para que se consiga o ajuste de conduta de uma empresa poluidora, por exemplo, às exigências legais.

Dessa forma, o TAC apresenta-se como importante instrumento de efetivação dos direitos trabalhistas, uma vez que pretende alcançar a efetividade das normas relacionadas, por exemplo, ao meio ambiente do trabalho, através das quais o Estado tutela a vida e a própria dignidade da pessoa humana, bens jurídicos que não podem esperar por demoradas soluções advindas do Poder Judiciário.

Tal instrumento não se confunde como a transação referendada pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores de que trata o art.585, inciso II, do Código de Processo Civil. A distinção é de fundamental importância, uma vez que a transação configura-se em um tipo de negócio jurídico bilateral, de natureza contratual, consistindo em um acordo de vontades entre os interessados que posteriormente é referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados das partes acordantes (LEITE, 2014).

Enquanto que no termo de compromisso não há que se falar em acordo (transação), pois seu objeto é absolutamente restritivo e unilateral. Nessa hipótese, a instituição legitimada para tomar do infrator o compromisso de ajustar sua conduta às exigências legais exerce caráter impositivo, obrigando-se tão somente a não ingressar com ação judicial se houver termo de ajustamento firmado com o mesmo objeto.

Com vistas a sanar ilegalidade detectada, a autoridade legitimada para propor assinatura de TAC pode estabelecer três tipos de obrigações, a saber: a) obrigação de fazer, de não fazer ou de suportar alguma coisa, que constituem a regra geral; b) obrigações de dar/pagar; c) multa cominatória, em caso de descumprimento da obrigação assumida, que será reversível ao Fundo de Amparo ao Trabalho ou a outras entidades, como hospitais, orfanatos, ONGs, dentre outros.

A assinatura de TAC, porém, não significa sempre reconhecimento, por parte do compromissário, da irregularidade denunciada ao órgão público competente ou da ocorrência de dano. A simples ameaça de dano também pode dar ensejo a um ajuste de conduta ou ao ajuizamento de uma ação civil pública. Dado o caráter consensual do compromisso, sua aplicação prática adquiriu maior alcance, ultrapassando a seara das obrigações de fazer ou não fazer.

Diante do caso concreto, por vezes, o órgão público legitimado e o causador do dano ajustam outras espécies de obrigação, fato que não compromete a legitimidade do instrumento, quer por seu caráter inteiramente consensual, quer por não ensejar qualquer tipo de prejuízo à defesa dos interesses lesados, pois se constitui em garantia mínima e não limitação máxima de responsabilidade do causador do dano.

Havendo erro, dolo, coação ou fraude, o TAC pode ser rescindido. Assim, a rescisão pode ocorrer voluntariamente, pelo mesmo procedimento pelo qual foi feito, ou contenciosamente, por meio de ação anulatória, ajuizada pelo compromitente, pelo órgão público tomador ou por qualquer colegitimado ao processo coletivo.

Para que o título possa permitir execução forçada, no entanto, é indispensável que nesse ajuste se reconheça uma obrigação líquida e exigível, isto é, que seja certa em sua existência e determinada em seu objeto.

Caso o membro do MPT firme compromisso de ajustamento de conduta no curso de um inquérito civil, em sendo as obrigações impostas plenamente cumpridas, deverá encerrar suas investigações e promover o arquivamento dos autos, os quais poderão ser reabertos diante de denúncias quanto ao descumprimento do referido TAC. Caberá ao colegiado competente do *Parquet* homologar ou não o arquivamento das investigações, na forma da Lei da Ação Civil Pública.

A questão do arquivamento dos TAC traz reflexos impactos importantes na busca pela efetividade dos direitos trabalhistas das vítimas de trabalho em condições análogas à de escravo, porém o assunto será melhor abordado no próximo capítulo, quando forem analisadas as obrigações impostas via esse instrumento nos municípios paraenses no lapso entre 2010 e 2014.

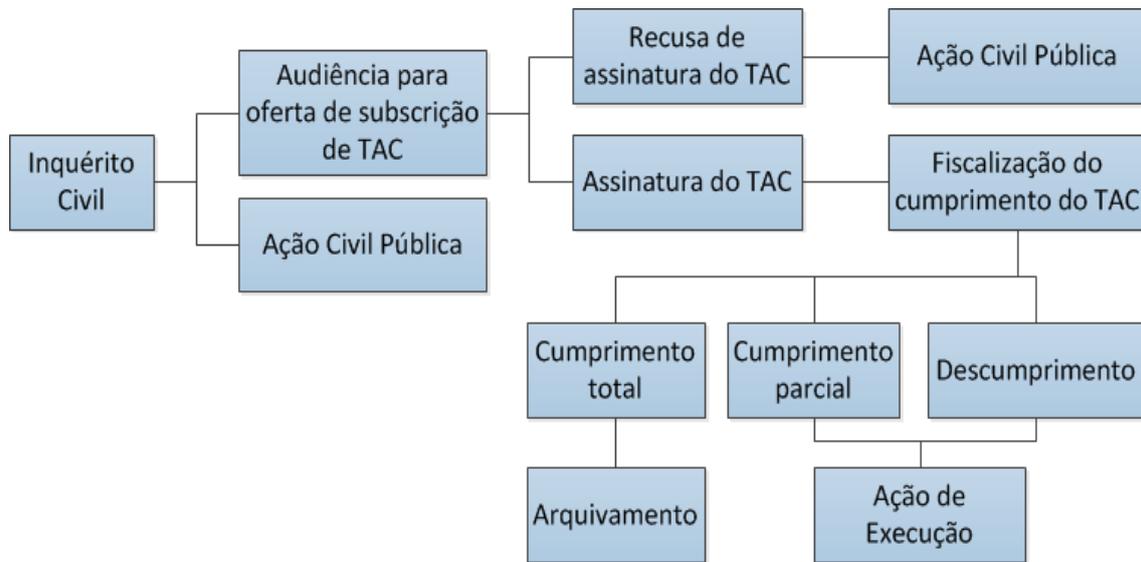
Os demais legitimados a propor a ação civil pública não são obrigados a aceitar o compromisso de ajustamento tomado extrajudicialmente pelo *Parquet*; em não concordando, poderão desconsiderá-lo e buscar diretamente os remédios jurisdicionais cabíveis, na medida em que o compromisso caracteriza-se por ser garantia mínima conferida ao(s) ofendido(s).

A nova concepção de acesso à justiça pressupõe a necessidade de estudar o Direito e seu objeto num contexto político, social e econômico (LEITE, 2008). E nesse cenário, os termos de ajustamento de conduta consistem em importantes instrumentos em prol desse objetivo, principalmente no âmbito das relações de trabalho, em que a maioria dos trabalhadores brasileiros figura em situação extremamente desproporcional (nos aspectos social, econômico e jurídico) em face de seus empregadores.

Segundo Fonseca (2013), o reconhecimento do Ministério Público como instituição com relevantes atribuições constitucionais contribuirá para reforçar a legitimidade do TAC de sua autoria como instrumento pacificador e garantístico. Há indícios de que o *Parquet* fortalecido, naturalmente transportará essa influência e seu reconhecimento social para seus mecanismos de atuação.

A tramitação de termos de ajustamento de conduta no MPT pode ser visualizada, de maneira sucinta, no seguinte fluxograma:

Fluxograma 2 - Tramitação do TAC no MPT.



Fonte: A própria autora, a partir dos TAC analisados.

O intuito deste segundo capítulo foi aprofundar o estudo do enfrentamento do crime de trabalho em condição análoga à de escravo no Brasil, a partir de uma análise institucional do Ministério Público do Trabalho. Não obstante a busca pela erradicação do crime consistir em uma das metas da instituição na atualidade, o tema nem sempre constou da agenda do MPT, pois este foi criado para servir como órgão consultivo subordinado ao Poder Executivo federal.

No decorrer dos anos, ao adquirir relevância no cenário político-jurídico nacional, o MPT passou por intensa remodelagem de sua estrutura e atribuições, com ápice na promulgação da Carta Política de 1988, que o tornou instituição independente e responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis.

Assim, após o empoderamento conquistado e o crescimento das demandas sociais, o *Parquet* trabalhista busca aprimorar sua atuação, fazendo uso de vários instrumentos institucionais alternativos, em especial dos TAC, a fim de solucionar conflitos e conferir respostas mais céleres e efetivas aos cidadãos sem a necessidade de recorrer, prontamente, ao Poder Judiciário.

O TAC é um instrumento importante no atual sistema jurídico brasileiro, mormente diante do déficit de tempestividade do Poder Judiciário. Contudo, é preciso analisar a efetividade com que as obrigações impostas são cumpridas, em especial quando o caso concreto estiver relacionado com afrontas aos direitos humanos.

CAPÍTULO 3: OS IMPACTOS GERADOS PELOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ENFRENTAMENTO DO TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA DE ESCRAVO NO ESTADO DO PARÁ

Este último capítulo é construído a partir de pesquisa empírica e visa analisar a atuação extrajudicial do MPT na repressão do crime de trabalho escravo no estado do Pará, no período de 2010 a 2014.

Após indicar a metodologia adotada, serão apresentados os dados referentes aos procedimentos judiciais e administrativos instaurados na Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região (PRT 8ª Região), no período supracitado, com ênfase para os TAC firmados em municípios paraenses envolvendo a temática em questão.

Em seguida, será realizada uma abordagem concernente à efetividade e à eficácia dos aludidos termos. Quanto à efetividade, analisar-se-ão os benefícios previstos para os trabalhadores vítimas, explicitando os tipos de obrigações a que os empregadores enquadrados como exploradores de trabalho escravo são submetidos quando da assinatura de TAC. No que se refere à eficácia, verificar-se-á qual a importância desse instrumento na busca pela erradicação do trabalho análogo à de escravo.

3.1 A UTILIZAÇÃO DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO NO PERÍODO DE 2010 a 2014

A PRT 8ª Região, unidade do MPT que abrange os estados do Pará e do Amapá, possui sede em Belém (PRT Belém) e mais três sedes descentralizadas, localizadas nas cidades de Marabá (PTM Marabá), Santarém (PTM Santarém) e Macapá (PTM Macapá).

A estrutura institucional⁵⁹ da PRT 8ª Regional pode ser visualizada, sob ponto de vista macro, da seguinte forma:

⁵⁹ Dados disponíveis em http://portal.mpt.mp.br/wps/wcm/connect/portal_mpt/e2f8c7d6-eae3-4353-ab34-d34cf1869926/2+PRT+8+--+PARA+PUBLICAR+13+a+17-05.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=e2f8c7d6-eae3-4353-ab34-d34cf1869926. Acesso em: 09 mar 2016.

Quadro5- Estrutura da PRT 8ª Região.

PRT 8ª REGIÃO			
UNIDADES	ABRANGÊNCIA	NÚMERO DE PROCURADORES	NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS
PRT BELÉM	75 municípios	19	71
PTM MARABÁ	38 municípios	4	8
PTM SANTARÉM	26 municípios	4	7
PTM MACAPÁ	21 municípios*	3	9

Fonte: PRT 8ª Região.

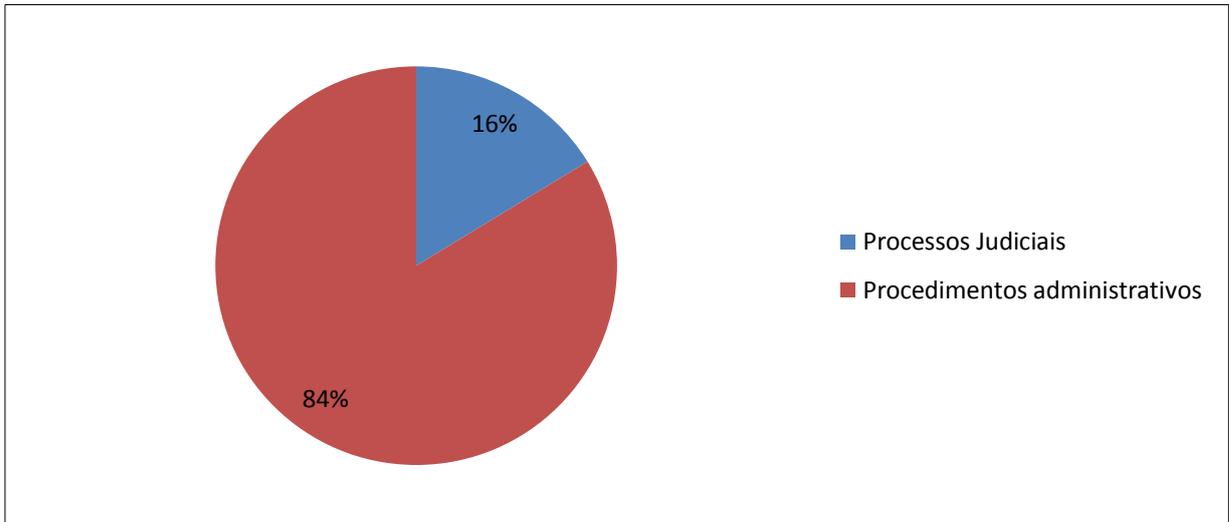
*incluindo quatro municípios paraenses (Afuá, Almerim, Chaves e Monte Dourado)

Para obter os dados necessários para a presente pesquisa, a fim de perquirir quais os impactos gerados pelos termos de ajustamento de conduta no cenário de enfrentamento do trabalho em condição análoga à de escravo no estado do Pará, o ponto de partida foi buscar junto à sede da PRT 8ª Região relatórios contendo informações referentes aos procedimentos autuados pela instituição. Foram utilizados os seguintes parâmetros, extraídos do sistema “MPT Digital”:

1. Região de Distribuição: “Belém”, “Marabá” e “Santarém” (os relatórios foram individualizados conforme a unidade da PRT 8ª Região pretendida);
2. Objeto: “02. Trabalho análogo ao de escravo, tráfico de trabalhadores e trabalho indígena” (temário agrupado), após restringiu-se a busca para “02.01. Trabalho análogo ao de escravo”, que abrange casos de “02.01.01. Condição degradante”, “02.01.02. Trabalho forçado”, “02.01.03. Jornada exaustiva” e “02.01.04. Servidão por dívida”;
3. Período: 01/01/2010 a 31/12/2014;

Dentro dos recortes metodológicos estabelecidos, foram identificados 597 (quinhentos e noventa e sete) processos judiciais e procedimentos administrativos instaurados na PRT 8ª Região envolvendo a temática em foco. Desse montante, 97 (noventa e sete) são processos judiciais e 500 (quinhentos), procedimentos administrativos, dos quais 148 (cento e quarenta e oito) foram identificados com TAC.

Gráfico 2 - Atuação do MPT no enfrentamento do trabalho em condição análoga a de escravo no Pará: 2010-2014.



Fonte: PRT 8ª Região.

Após, foram realizados pedidos de vista, via peticionamento eletrônico, dos autos identificados com TAC, bem como dos procedimentos de acompanhamento judicial referentes às ações de execução. A partir de 2010, iniciou-se a implantação do processo judicial eletrônico na PRT 8ª Região e, a partir de 2014, os processos judiciais e administrativos passaram a ser totalmente eletrônicos. Com isso, os processos iniciados antes de 2014 possuem autos físicos, porém da publicação da portaria em diante, a tramitação passou a ser apenas eletrônica.

Considerando o pequeno número de servidores e as grandes demandas da instituição, a tarefa de digitalizar os processos anteriores de 2014, ou pelo menos as principais peças desses, vem sendo realizada de maneira lenta.

Exceto os 08 (oito) pedidos de vista que foram indeferidos pelos procuradores do trabalho responsáveis pelos feitos, sob a alegação de que se tratava de situações envolvendo sigilo legal, verificou-se que as informações disponibilizadas eletronicamente estavam incompletas, razão pela qual foi imprescindível proceder à pesquisa de campo junto às PRT Belém, PTM Marabá e PTM Santarém, a fim de consultar fisicamente os autos de cada procedimento e complementar a base de dados.

Entretanto, após analisar, *in loco*, os autos solicitados, não foi possível obter todas as informações correlatas, uma vez que alguns atos encontram-se sob sigilo legal – nesses casos, apenas os servidores, os membros do MPT, as partes e seus advogados podem ter acesso integral ao conteúdo dos atos praticados – e, além disso, a partir de 2014 a tramitação dos procedimentos passou a ser totalmente eletrônica.

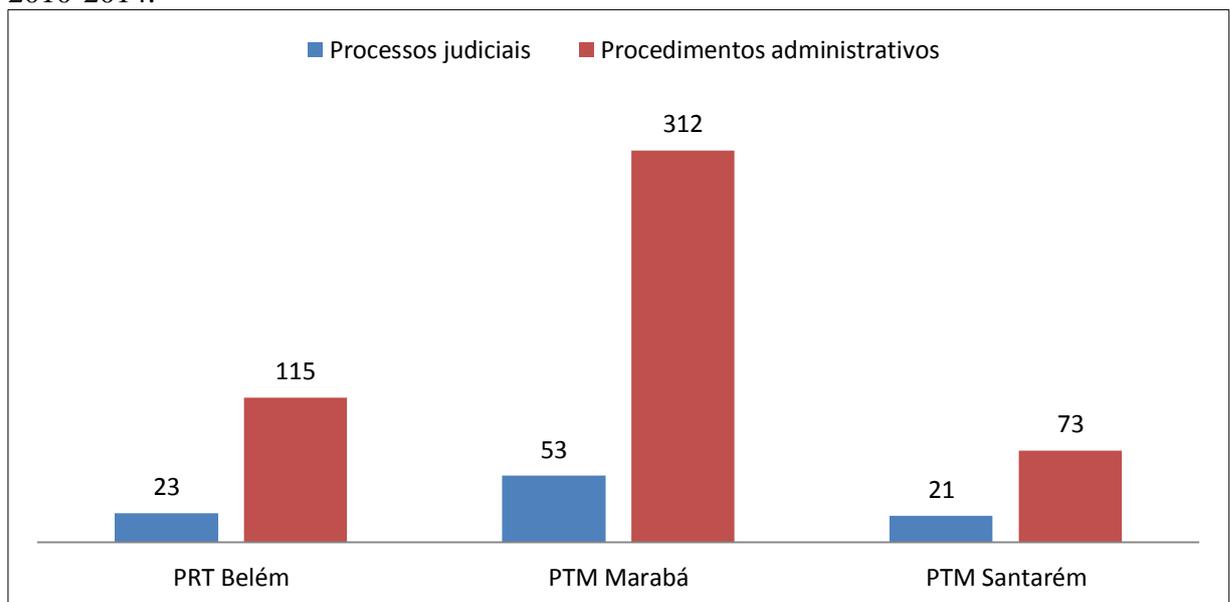
Quanto a esse último ponto, foi possível perceber que não existe uma padronização na inserção das informações no sistema “MPT Digital” pelos servidores, o que implica dizer que nem todos os atos foram registrados eletronicamente ou, se o foram, o registro se deu de modo incompleto, contendo apenas o que foi entendido como relevante ou essencial.

Assim, embora com os pedidos de vista deferidos e após consultar os autos identificados com TAC e os relativos às ações de execução, tanto eletrônica quanto fisicamente, nem todas as informações encontravam-se disponíveis, quer porque os autos ainda não tinham migrado em sua totalidade para o sistema eletrônico, quer porque ao serem registrados eletronicamente o servidor o fez de maneira resumida (digitalizando apenas as algumas peças processuais), quer porque alguns atos estavam sob sigilo.

Conforme mencionado em capítulo anterior, o órgão do MPT é livre para decidir, com respaldo na própria Carta Magna de 1988 (art.127, §2º), se ingressará com ação civil pública perante o Poder Judiciário ou se proporá termo de ajustamento de conduta, visando sanar a ilegalidade detectada e recompor possíveis danos pela via administrativa.

Os dados obtidos com a pesquisa empírica apontam para o fato de que os membros da PRT 8ª Região optaram, prioritariamente, pela via extrajudicial para atuar no cenário de enfrentamento da escravidão contemporânea. Um dos fatores que pode justificar essa escolha recai no déficit de tempestividade das ações judiciais, mesmo nos órgãos da justiça trabalhista, que é reconhecida como um dos ramos mais céleres do Judiciário.

Gráfico 3 - Procedimentos instaurados pela PRT 8ª Região envolvendo trabalho escravo: 2010-2014.



Fonte: PRT 8ª Região.

Em virtude do princípio da independência funcional, formalmente inexistente algum tipo de orientação para que os membros do MPT primeiro tentem resolver o problema pela via administrativa para somente após recorrer ao Judiciário.

Todavia, os dados assinalam para uma provável mudança de paradigmas dentro da instituição, que passaria a atuar de forma mais próxima ao arquétipo do *Parquet* resolutivo, buscando diálogo direto com as partes em conflito, em contraponto à vertente demandista, que privilegia atividade judicial e repressiva da instituição. Fonseca (2013, p 47) assevera que “o modelo resolutivo de MP, com viés agregador, é congruente com o regime democrático e com o sistema protetor de direitos humanos e fundamentais”.

Por meio de instrumentos extrajudiciais, o MP resolutivo propõe solução pacífica do conflito com dispensa de ações judiciais, investigando, colhendo provas, promovendo diligências, realizando audiências, atuando como árbitro/mediador, propondo e celebrando TAC. Somente se frustrados tais mecanismos é que, caso seja medida efetiva, demandará no Poder Judiciário (FONSECA, 2013).

A controvérsia de entendimentos quanto aos elementos caracterizadores do crime “trabalho em condição análoga à de escravo”, suscitada *en passant* no primeiro capítulo, não se mostra muito relevante para justificar a escolha do MPT pela utilização do TAC como instrumento de repressão.

No âmbito trabalhista, os operadores do direito conseguem visualizar de maneira mais clara os modos de execução do crime, ao contrário do que ocorre quando se analisa as decisões da Justiça Federal sobre o assunto, já que, em muitos casos, um mesmo agente punido com provas robustas no âmbito trabalhista é absolvido na seara criminal (BRITO FILHO, 2014).

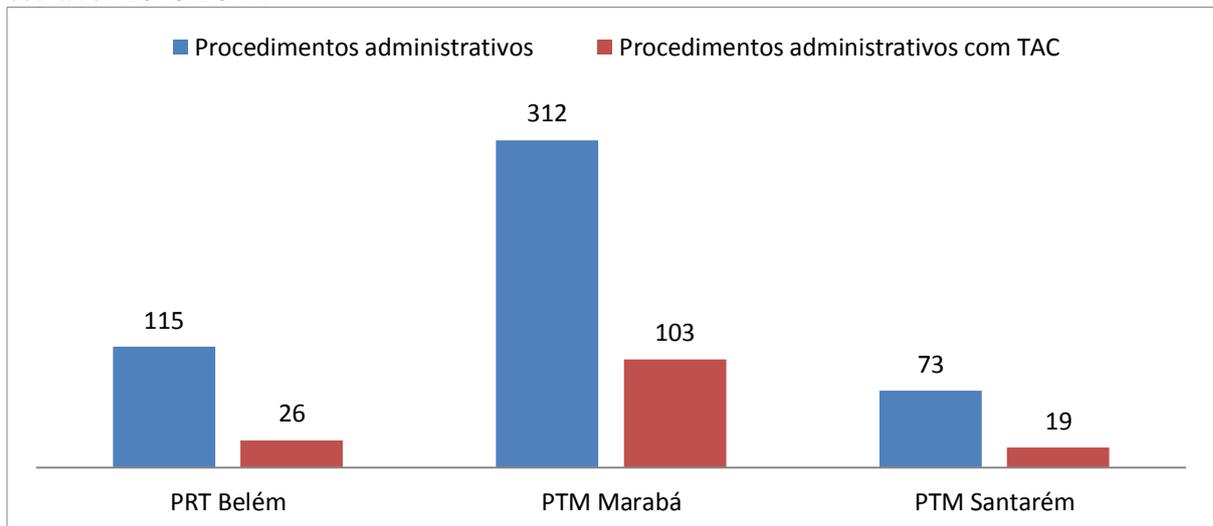
No Pará, as modalidades mais usuais de trabalho em condição análoga à de escravo identificadas nos documentos analisados são as que sujeitam os trabalhadores a condições degradantes e/ou restringem, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto (servidão por dívida).

Condições degradantes estão relacionadas às péssimas condições de trabalho e de remuneração com restrições à autodeterminação do trabalhador. Para caracterizar a situação encontrada como tal, a autoridade judicial e o Ministério Público utilizam como parâmetro as condições estabelecidas como mínimas pela legislação trabalhista ao trabalho humano.

Quanto à servidão por dívida, comum na relação entre seringueiros e seringalistas, e também chamada de “sistema de barracão ou de aviamento”⁶⁰, configura-se em um sistema de “financiamento compulsório” da atividade dos primeiros pelos últimos, no qual a presença de homens armados a mando do suposto empregador consiste em um dos fatores determinantes para a eficácia da coerção.

Acredita-se que os TAC foram utilizados com frequência nos casos analisados, considerando sua aptidão para responder, de maneira mais célere e efetiva, às demandas trabalhistas das vítimas de escravidão, na medida em que podem solucionar os conflitos sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, que passaria a figurar como última instância no acesso à justiça.

Gráfico 4 - Quantidade de TAC firmados pela PRT 8ª Região em casos envolvendo trabalho escravo: 2010-2014.



Fonte: PRT 8ª Região.

Com a assinatura do termo, busca-se, inicialmente, que o empregador deixe de violar as normas previstas no ordenamento jurídico e adeque suas condutas às exigências legais, mantendo, sempre que possível, o vínculo empregatício dos trabalhadores.

Nas situações, porém, em que se verifique trabalho em condições análogas à de escravo, é impossível manter as relações de trabalho, havendo rescisão imediata dos contratos de trabalho, momento em que o empregador é obrigado a pagar todas as verbas rescisórias, além de outras obrigações que podem constar dos TAC (reembolso de valores descontados

⁶⁰ O seringueiro, no sistema de aviamento, pela “dívida” que não era capaz de pagar, e pelo fato de que, por esse motivo, não podia deixar o garimpo, era claramente pessoa reduzida à condição análoga à de escravo (BRITO FILHO, 2012).

indevidamente dos trabalhadores, pagamento de danos morais coletivos etc.) e multa em caso de descumprimento.

Dentre os benefícios para o empregador que aceita firmar um compromisso de ajustamento de conduta, destaca-se o fato de que o TAC é uma medida administrativa, que não traz prejuízos relacionados a certidões de maus antecedentes e proporcionar menor impacto financeiro, se comparado aos custos de uma demanda judicial.

Ademais, caso ele (o empregador) opte por não firmar o aludido termo, o membro do *Parquet* pode ingressar com ação civil pública, requerendo montantes a título de indenização muito superiores do que se fosse feito o acordo extrajudicial, em virtude do tempo de espera para sanar os danos causados, sem prejuízo das ações de responsabilização cabíveis na seara penal.

Caso ocorra descumprimento do compromisso formalizado ou cumprimento parcial das obrigações elencadas em seu texto, o MPT pode ajuizar de pronto ação de execução, uma vez que o TAC é título executivo extrajudicial, permitindo que se seja ultrapassada a etapa do processo de conhecimento (onde se verificaria se o dano, de fato, ocorreu), seguindo direto para a cobrança da dívida.

3.2 AS VÍTIMAS DE TRABALHO ESCRAVO E A BUSCA PELA EFETIVIDADE DOS DIREITOS TRABALHISTAS

Por meio dos TAC, o Ministério Público do Trabalho impõe determinados tipos de obrigações aos empregadores que foram flagrados infringindo algum dispositivo legal ou na iminência de fazê-lo. Tais obrigações, quanto à prestação, são classificadas como: obrigações de dar (coisa certa ou incerta); obrigações de fazer (cumprimento de uma tarefa); e, obrigações de não fazer (abstenção de uma conduta).

Cada procurador do trabalho possui autonomia e independência funcional para estabelecer as cláusulas que entender pertinentes quando da assinatura de compromisso de ajustamento de conduta, analisando as situações fáticas do caso em concreto. No período analisado, verificou-se que, em regra, foram impostas as seguintes obrigações nos TAC firmados no Pará:

Quadro 6 - Obrigações estabelecidas nos TAC relativos a trabalho escravo.

OBRIGAÇÕES DE DAR	OBRIGAÇÕES DE FAZER	OBRIGAÇÕES DE NÃO FAZER
Água potável	Dotar os alojamentos de instalações sanitárias	Não manter empregado trabalhando em seu horário de repouso, de alimentação ou férias
Material de primeiros-socorros	Dotar seus equipamentos dos meios de proteção adequados	Não permitir o uso de motosserras por trabalhador não habilitado
Equipamentos de proteção individual (EPI)	Elaborar e implementar o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA)	Não induzir nem obrigar o trabalhador a consumir produtos ou serviços mantidos pela empresa
Intervalos inter e intrajornada	Custear os exames médicos admissionais e demissionais dos trabalhadores	Não exigir trabalho aos domingos e feriados sem prévia autorização competente
Ferramentas de trabalho	Manter os trabalhadores com o devido registro, inclusive em carteira de trabalho e previdência social (CTPS)	Não efetuar descontos indevidos
Transporte em boas condições	Registrar o ponto dos trabalhadores, quando houver mais de 10 trabalhadores	Não transportar nem permitir que transportem os trabalhadores em condições inadequadas
Utensílios adequados para alimentação	Emitir comunicação de acidente de trabalho (CAT) em caso de acidente de trabalho	Não contratar menores de 16 anos (salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos) e menores de 18 em condições perigosas ou insalubres
Repouso semanal remunerado	Elaborar Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional	Não permitir limpeza de recipientes de agrotóxicos que contaminem rios, córregos e outros
Condições dignas de trabalho	Construir abrigos nas frentes de trabalho	Não permitir, nem impor moradia coletiva de famílias
Pagamento de salários até o 5º dia útil de cada mês	Constituir e manter funcionando a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes no Trabalho Rural (CIPATR)	Não reter por mais de 48 horas a CTPS
Pagamento de décimo terceiro salário	Manter o fornecimento de energia elétrica em moradias e alojamentos com equipamentos que atendam as normas vigentes NR 10	Não permitir que as mulheres façam trabalho que demande força maior que 20 kg em trabalho contínuo ou 25 kg em trabalho eventual
Pagamento de horas extraordinárias	Garantir a remoção do trabalhador acidentado sem ônus para ele	Não permitir a utilização p/ outros fins, do local onde estão instaladas as caldeiras
Pagamento de verbas trabalhistas e rescisórias	Garantir a homologação de rescisão seja feito em sindicato ou no MTE	Não contratar através de intermediário
Pagamento de indenizações por danos morais individuais e/ou coletivos	Recolher as contribuições previdenciárias	Não permitir a reutilização de embalagens vazias de agrotóxicos ou afins

OBRIGAÇÕES DE DAR	OBRIGAÇÕES DE FAZER	OBRIGAÇÕES DE NÃO FAZER
-	Atualizar o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)	Não servir alimentos vencidos ou estragados
-	Apresentar a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)	Não fazer pagamento com cheque aos não alfabetizados
-	Instalações sanitárias divididas por sexo	Não fornecer talheres, pratos e copos para uso coletivos
-	Desativar alojamentos em condições precárias	Não estender além de 2 horas extras por dia
-	Orientar e fiscalizar a utilização dos EPIs	Não manter moradias/alojamentos coletivos superlotados
-	Adequar áreas de vivência	Abster-se de manter os empregados trabalhando em condições degradantes
-	Garantir a jornada máxima de trabalho de até 44h/semana	Não exigir dos funcionários assinatura de documento em branco ou parcialmente preenchido
-	Permitir que o próprio trabalhador registre seu ponto	Não vender ou fornecer bebidas alcóolicas
-	Inserir na folha de salário as horas <i>in itinere</i>	Não manter pessoas doentes dentro dos alojamentos
-	Facultar o acesso a órgãos público de saúde aos trabalhadores	Não causar embaraço à fiscalização do MTE
-	Manter serviço especializado em segurança e medicina do trabalho de acordo c/ a NR 31	Não alojar trabalhadores em barracos de lona
-	Providenciar o imediato aterramento de máquinas e equipamentos elétricos	Não fornecer moradia familiar que não tenha fossa séptica

Fonte: A própria autora, a partir dos TAC analisados.

Talvez alguém possa pensar que firmar compromissos de ajustamento de conduta contendo tais obrigações, por que não dizer óbvias de serem respeitadas, pode se tratar de certo exagero por parte dos membros do MPT ou, quiçá, algum tipo de estratégia para continuar fortalecendo a instituição.

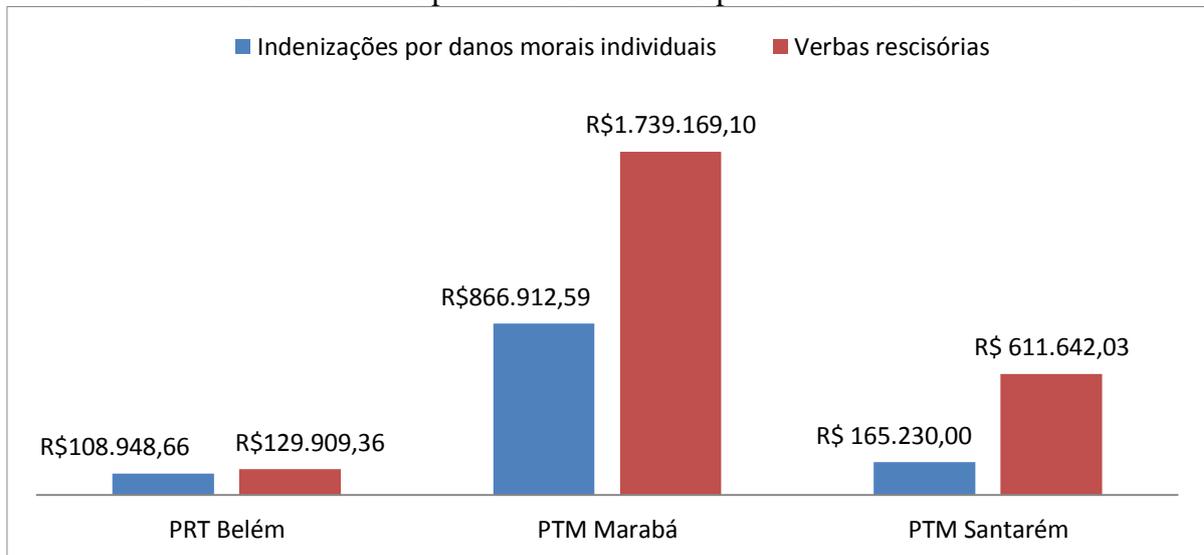
Não obstante as razões que favoreceram ou propiciaram os novos arranjos institucionais do Ministério Público do Trabalho, a instituição desempenha papel importante na busca pela efetivação dos direitos trabalhistas no Brasil, seja porque detém legitimidade (inclusive com status constitucional) para acionar o Poder Judiciário na defesa de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, seja porque se constitui em uma arena

alternativa para a solução de conflitos, com poderes (investigatórios, de requisição etc.) antes exclusivos das polícias e do Judiciário.

No estado do Pará, entre os anos de 2010 e 2014, 372 (trezentos e setenta e dois) estabelecimentos foram inspecionados durante as operações desenvolvidas pelo Grupo Móvel de Erradicação do Trabalho Escravo, grupo vinculado ao MTE, com a presença constante de auditores fiscais do trabalho, policiais federais, policiais rodoviários federais e membros do Ministério Público do Trabalho. Desse montante, 1.636 (mil seiscentos e trinta e seis)⁶¹ trabalhadores foram flagrados em situações configuradas como trabalho escravo contemporâneo.

Nos TAC analisados, verificou-se que o MPT determinou o pagamento de indenizações por danos morais individuais e/ou coletivos, além de verbas trabalhistas, rescisórias e multas, a serem efetuadas pelos empregadores aos trabalhadores vítimas de crime em análise. Abaixo, tem-se o quantitativo dos valores destinados diretamente aos trabalhadores, via termos de ajustamento de conduta firmados no território paraense:

Gráfico 5 - Benefícios pecuniários auferidos pelos trabalhadores via TAC.



Fonte: A própria autora, a partir dos TAC analisados.

A título de danos morais coletivos, o montante referente à somatória das indenizações arbitradas pelo *Parquet* trabalhista em pecúnia, de acordo com os recortes metodológicos estabelecidos na pesquisa, remonta ao total de R\$1.900.088,00 (um milhão novecentos mil e oitenta e oito reais).

⁶¹ Dados disponíveis em <http://www.mte.gov.br/fiscalizacao-combate-trabalho-escravo/resultados-das-operacoes-de-fiscalizacao-para-erradicacao-do-trabalho-escravo>. Acesso em 15 fev. 2016.

Tais valores, porém, não têm como beneficiários diretos os trabalhadores, são na verdade direcionados para o melhor aparelhamento das instituições voltadas para a repressão do crime de trabalho em condição análoga à de escravo (viaturas para a Polícia Federal, equipamentos de informática para o MTE etc.), para projetos relacionados à discussão e propagação da temática, à prevenção do ilícito e ao acolhimento das vítimas (como, por exemplo, pode-se citar o projeto “Escravo, nem pensar!” da ONG Repórter Brasil) ou são dirigidos ao Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT)⁶².

Inexiste um fundo nacional para erradicação do trabalho escravo, cuja criação é de grande importância, já que os recursos direcionados ao FAT são destinados a áreas diversas, como ao custeio do programa de seguro-desemprego, por exemplo. Em nível estadual, o Mato Grosso foi a primeira unidade federativa a criar um fundo próprio com recursos destinados especialmente ao combate à escravidão em 2010⁶³. No Pará, ainda aguarda-se a criação de fundo voltado para esse objetivo.

Conforme dito anteriormente, todo TAC possui cláusulas com obrigações de dar, de fazer e/ou de não fazer. Compulsando os autos em questão, os dados apontam para o fato de que as obrigações de dar, que, via de regra, referiam-se à necessidade de o empregador efetuar algum tipo de pagamento, foram cumpridas integralmente em curto espaço de tempo após a assinatura do compromisso, ainda com a presença do procurador do trabalho no local inspecionado.

As obrigações de fazer e não fazer, normalmente, demandam mais tempo para serem cumpridas e algumas se estendem por prazo indeterminado (ex.: garantir condições dignas de trabalho). Diante de situações concretas em que, por exemplo, a construção de alojamento ou o fornecimento de água potável para os trabalhadores se mostra necessário, o *Parquet* trabalhista requisita dos empregadores a comprovação do cumprimento das cláusulas constantes dos TAC mediante fotos, recibos etc., sob pena de ingressar com ação de execução para forçar o ajustamento da conduta ilícita às normas legais.

O Ministério Público do Trabalho não possui infraestrutura necessária para fiscalizar, por si só, os compromissos de ajustamento de conduta firmados, dependendo do auxílio do Ministério do Trabalho e Emprego para verificar *in loco* o cumprimento das obrigações

⁶² O Fundo de Amparo ao Trabalhador consiste em um fundo especial, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. Disponível em <http://portalfat.mte.gov.br/sobre-o-fat/>. Acesso em: 16 mar.2016.

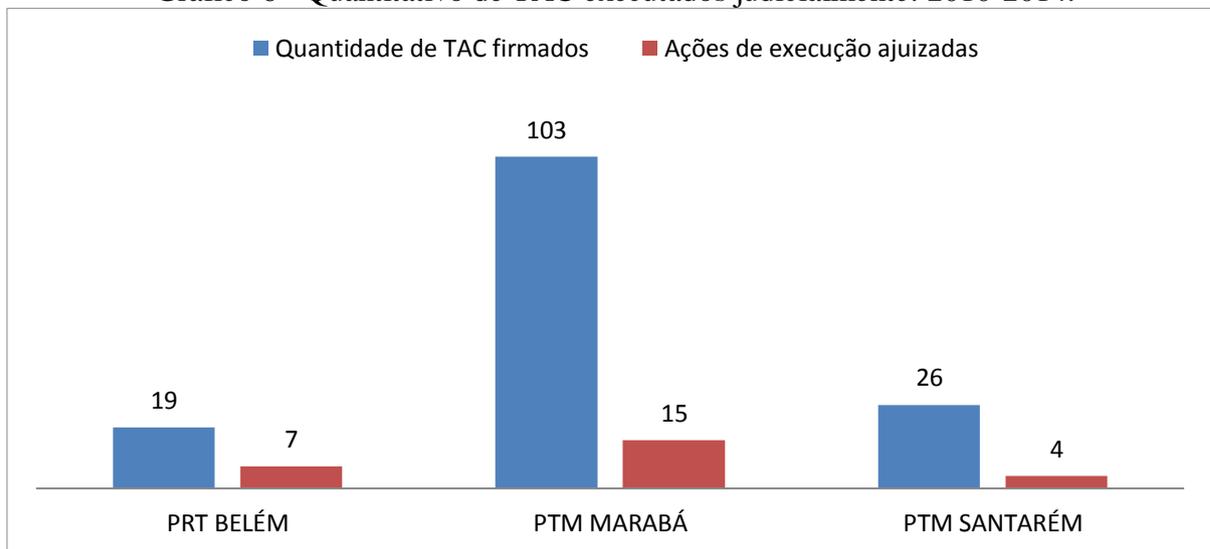
⁶³ Dados disponíveis em: <http://reporterbrasil.org.br/2010/01/fundo-de-erradicacao-do-trabalho-escravo-e-criado-no-mt/>. Acesso em: 16 mar. 2016.

contidas nos termos, o que é muito difícil frente à precariedade financeira e de pessoal suportada pelos órgãos de fiscalização do MTE.

Considerando a diversidade de obrigações impostas em um único TAC, bem como a incompletude dos dados encontrados quanto ao efetivo cumprimento de todas as cláusulas, face às dificuldades estruturais para a fiscalização, não foi possível medir o tempo médio para cumprimento de cada obrigação constante dos documentos identificados.

Por outro lado, verificou-se que dos 148 (cento e quarenta e oito) TAC firmados para o enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no estado do Pará em somente 26 (vinte e seis) foi preciso recorrer ao *enforcement*⁶⁴ do Poder Judiciário trabalhista para que o agente infrator fosse punido e cumprisse as exigências legais.

Gráfico 6 - Quantitativo de TAC executados judicialmente: 2010-2014.



Fonte: PRT 8ª Região.

Esses números poderiam significar a efetividade dos termos firmados perante o MPT no período pesquisado, pois 82,44% dos termos teriam sido plenamente cumpridos na via extrajudicial. Entretanto, não foi possível constatar o cumprimento de todas as obrigações que se prolongam no tempo impostas por esse instrumento, pois, pelas razões ditas anteriormente, há grande dificuldade em se realizar fiscalizações periódicas nos estabelecimentos inspecionados.

A demanda por fiscalização é crescente, porém o Estado não vem investindo nos órgãos competentes com o devido empenho ante ao cenário de flagrante afronta aos direitos

⁶⁴ *Enforcement* refere-se à atuação do Poder Judiciário por meio do julgamento das ações de execução interpostas pelo MPT em face de TAC não cumpridos ou cumpridos de maneira parcial.

humanos, sobretudo à própria dignidade da pessoa humana. Os dados apresentados na Tabela 1, constante à fl. 39 do presente estudo, demonstra isso.

Considerando que os procedimentos administrativos instaurados pelo *Parquet* para acompanhar o cumprimento dos referidos termos podem ser reabertos diante de fatos novos, muitos procuradores do trabalho deixaram de ajuizar ações de execução, optando pelo arquivamento temporário dos feitos, sob a presunção de que, como não houve novas denúncias após a formalização dos TAC, a ilegalidade foi sanada.

As normas para o arquivamento desses termos estão mencionadas na Res. CSMPT nº 69/2007, que estabelece que o pedido de arquivamento deverá ser submetido a exame e deliberação da Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho, presentes todos os atos imprescindíveis à sua decisão.

Caso o órgão colegiado entenda que ainda não cabe arquivamento, ele pode converter o julgamento em diligência para a realização de atos imprescindíveis à sua decisão, ou deliberar pelo prosseguimento do IC ou do PP, indicando, em ambas as hipóteses, os fundamentos de fato e de direito de sua decisão e a designação de membro do *Parquet* para atuação no caso.

É patente que o TAC configura-se em um instrumento de fundamental importância no sistema de justiça brasileiro, capaz de propiciar respostas céleres e efetivas aos interessados, tal qual restou demonstrado neste estudo no Gráfico 5 (fl. 88), além de contribuir para a diminuição do congestionamento de demandas na arena judicial.

No entanto, a presunção de cumprimento do TAC em casos envolvendo denúncias de trabalho em condição análoga à de escravo pode acarretar sérias consequências, especialmente quando se analisa a situação sob o prisma das vítimas, que aguardam medidas concretas por parte do Estado voltadas para a proteção e o respeito aos direitos que lhe são assegurados, inclusive, constitucionalmente.

Em que pese o grande esforço empreendido por parte do MPT, as particularidades relacionadas às obrigações que se prolongam no tempo, mormente quanto às dificuldades institucionais para realizar mais operações de fiscalização para aferir o cumprimento ou não dos aludidos termos de ajustamento de conduta, não permitem afirmar que cem por cento das obrigações de fazer e de não fazer estabelecidas nos TAC firmados no estado do Pará, no período de 2010 a 2014, foram ou estão regularmente cumpridas.

3.3 A EFICÁCIA DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ENFRENTAMENTO DO TRABALHO EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO

A Constituição Federal de 1988, especificamente quanto aos direitos dos trabalhadores, trouxe um rol não exaustivo de direitos em seu art. 7º, tais como: relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; fundo de garantia do tempo de serviço; salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado; irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; e, proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa.

Além disso, a Consolidação das Leis Trabalhistas, as normas regulamentadoras emanadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e diversas outras instrumentos normativos conferem ao trabalhador o direito ao trabalho digno, sendo este o conceito oposto ao de trabalho em condições análogas a de escravo.

Contudo, a despeito do arcabouço jurídico-normativo brasileiro, existem milhares de trabalhadores nacionais e estrangeiros sendo submetidos à exploração de sua força de trabalho em condições subumanas. Segundo a OIT, existem cerca de 21 milhões de pessoas submetidas a condições análogas à escravidão em todo o planeta, num negócio que movimenta 150 bilhões de dólares anuais⁶⁵.

O Brasil reconheceu formalmente que o trabalho escravo persiste em nosso território em 1995, e isso somente ocorreu após ter sido denunciado junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso nº 11.289, denominado de “José Pereira”⁶⁶. O Estado brasileiro

⁶⁵ Dados disponíveis em <http://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-escravo/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁶⁶ Em 16 de dezembro de 1994, as organizações não governamentais Américas Watch e Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentaram uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Brasil, na qual alegaram fatos relacionados com uma situação de trabalho “escravo” e violação do direito à vida e direito à justiça no sul do estado de Pará. Com base nos fatos denunciados, as peticionárias aduziram que o Brasil violou os artigos I (direito à vida, à liberdade, à segurança e integridade pessoal), XIV (direito ao trabalho e a uma justa remuneração) e XXV (direito à proteção contra a detenção arbitrária) da Declaração Americana sobre Direitos e Obrigações do Homem (doravante denominada a Declaração); e os artigos 6 (proibição de escravidão e servidão); 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção Judicial), em conjunção com o artigo 1(1), da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. José Pereira foi gravemente ferido e outro trabalhador rural foi morto quando ambos tentaram escapar, em 1989, da Fazenda “Espírito Santo”, localizada no sul do Pará, onde ambos tinham sido atraídos com falsas promessas sobre condições de trabalho e terminaram sendo submetidos a trabalho em condições análogas a de escravo, situação que sofreram junto com 60 outros trabalhadores nessa fazenda. Dados disponíveis em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

foi acusado perante a comunidade internacional de não responder adequadamente às denúncias sobre as práticas de trabalho escravo, demonstrando desinteresse e ineficácia nas investigações e nos processos referentes aos responsáveis pela exploração trabalhista.

Em 18 de setembro de 2003, o Brasil assinou um acordo de solução amistosa, no qual reconheceu a responsabilidade internacional e estabeleceu uma série de compromissos relacionados com o julgamento e punição dos responsáveis, medidas pecuniárias de reparação, medidas de prevenção, modificações legislativas, medidas de fiscalização e punição ao trabalho escravo, e medidas de conscientização contra o trabalho escravo.

De 2003 em diante, é possível perceber um esforço estatal no sentido de implementar essas medidas. Entretanto, muitos avanços ficaram no campo teórico e legislativo. O conjunto de normas brasileiras de proteção ao trabalhador e voltado para a erradicação do trabalho em condições análogas a de escravo é muito bom e considerado, pela OIT⁶⁷, modelo a ser seguido por outros países.

No entanto, é preciso melhorar muito a infraestrutura das instituições voltadas para a prevenção e repressão do crime em tela, bem como para o acolhimento das vítimas. Particularmente quanto à seara de repressão, é de fundamental importância aparelhar o Ministério do Trabalho e Emprego, pois, como foi relatado no primeiro capítulo deste estudo, é a partir das fiscalizações empreendidas pelos auditores fiscais do trabalho que, normalmente, toda a cadeia de repressão estatal se inicia.

De acordo com a presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), existem menos de 2.600 auditores fiscais do trabalho em exercício em todo país, sendo este o menor quadro funcional em 20 anos, havendo um déficit de mais de mil servidores na fiscalização⁶⁸. Na arena de disputas por recursos, em 2015, o governo federal anunciou a autorização de 2.344 vagas com salários de até dezessete mil reais, porém contemplou cargos apenas no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e nas Agências Nacionais de Aviação Civil (ANAC), de Saúde Suplementar (ANS) e do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), deixando de fora o MTE⁶⁹.

Os auditores fiscais do trabalho lavram os autos de infração dos empregadores flagrados com trabalhadores em situação irregular, aplicando-lhes multas, além de, na prática, auxiliarem na fiscalização do cumprimento dos termos de ajustamento de conduta firmados

⁶⁷ Dados disponíveis em: http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-escravo/WCMS_393066/lang--pt/index.htm. Acesso em: 10 mar. 2016.

⁶⁸ Dados disponíveis em <https://www.sinait.org.br/site/noticiaView/11211/sinait-reivindica-concurso-publico-para-o-cargo-de-auditor-fiscal-do-trabalho>. Acesso em: 11 mar. 2016.

⁶⁹ Dados disponíveis em <https://www.sinait.org.br/site/noticiaView/11211/sinait-reivindica-concurso-publico-para-o-cargo-de-auditor-fiscal-do-trabalho>. Acesso em: 11 mar. 2016.

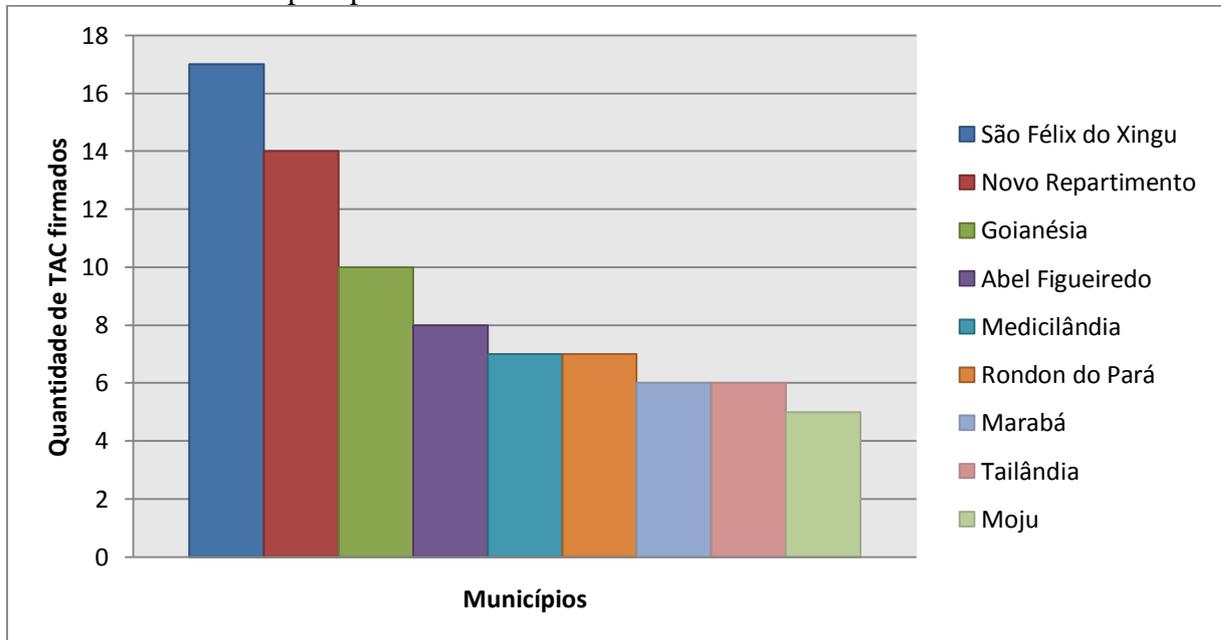
perante o MPT. Na prática, porque não é função institucional do MTE fazer esse tipo de fiscalização, mas havendo novas denúncias ou em caso de operações na mesma localidade, os auditores acabam por verificar se as cláusulas constantes dos TAC estão sendo cumpridas ou não.

Erradicar o trabalho em condição análoga à de escravo de todo o território nacional foi compromisso assumido pelo Brasil perante a comunidade internacional e meta institucional do Ministério Público do Trabalho, a partir do final da década de 1990.

Visando alcançar esse objetivo, o MPT reorganizou sua estrutura institucional e passou a adotar postura mais ativa, realizando audiências públicas para discutir a temática, integrando o grupo móvel de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, promovendo investigações através de inquérito civil (instrumento privativo da instituição), propondo termos de ajustamento de conduta e interpondo as ações judiciais pertinentes.

Os municípios paraenses com maior incidência de trabalho em condição análoga à de escravo e que tiveram atuação do MPT por meio de aplicação de termos de ajustamento de conduta são:

Gráfico 7 - Municípios paraenses com maior incidência de trabalho escravo: 2010-2014.



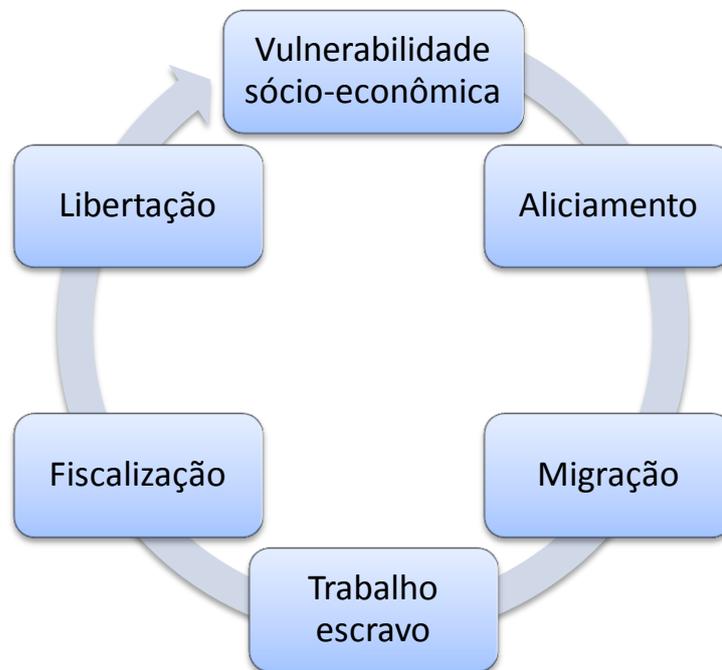
Fonte: A própria autora, a partir dos TAC analisados.

Os referidos termos configuram-se em importante meio alternativo capaz de diminuir as deficiências relativas à intempestividade crônica do Poder Judiciário e de garantir respostas efetivas aos trabalhadores, sob o prisma individual. Contudo, isoladamente, não conseguem gerar os impactos sociais suficientes para extinguir a prática desse crime, ainda mais em

virtude das dificuldades relacionadas à fiscalização após assinatura de compromisso de ajustamento de conduta, mencionadas no tópico anterior.

A repressão ao trabalho em condição análoga à de escravo, em si mesmo, é tema ainda bastante complexo no Brasil, na medida em que envolve uma extensa rede de atores (o aliciador, o capanga, o empregador, as grandes redes empresariais, dentre outros) com articulações em diferentes arenas de poder. O ciclo do trabalho escravo pode ser visualizado da seguinte forma:

Fluxograma 3 - Ciclo do trabalho em condição análoga à de escravo.



Fonte: ONG Repórter Brasil.

Para romper esse ciclo vicioso e erradicar essa prática aviltante à dignidade da pessoa humana, é preciso que o Estado brasileiro atue, simultaneamente, em três frentes: prevenção, repressão e acolhimento. Priorizando qualquer dessas frentes em detrimento das outras, será mais difícil solucionar, definitivamente, o problema.

De acordo com dados do MTE, sistematizados pela Comissão Pastoral da Terra, o perfil nacional do trabalhador vítima de trabalho escravo é caracterizado da seguinte forma:

Quadro7 - Perfil nacional do trabalhador vítima de trabalho escravo.

PERFIL DA VÍTIMA			
SEXO	IDADE	ORIGEM	ESCOLARIDADE
95% Homens	83% entre 18 e 44 anos	Maranhão (23,6%) Bahia (9,4%) Pará (8,9%) Minas Gerais (8,3%) Tocantins (5,6%) Piauí (5,5%) Mato Grosso (5,5%)	33% Analfabetos 39% estudaram até a 4ª série

Fonte: MTE e CPT.

A prevenção e a assistência ao trabalhador libertado são realizadas tanto mediante ações da sociedade civil quanto ações governamentais através de políticas públicas, com o intuito de reverter a situação de pobreza e de vulnerabilidade para que o trabalhador seja novamente submetido à relação de superexploração. Nesses campos de enfrentamento, há muitos obstáculos a serem superados, porém não cabe a este estudo pormenorizar a questão.

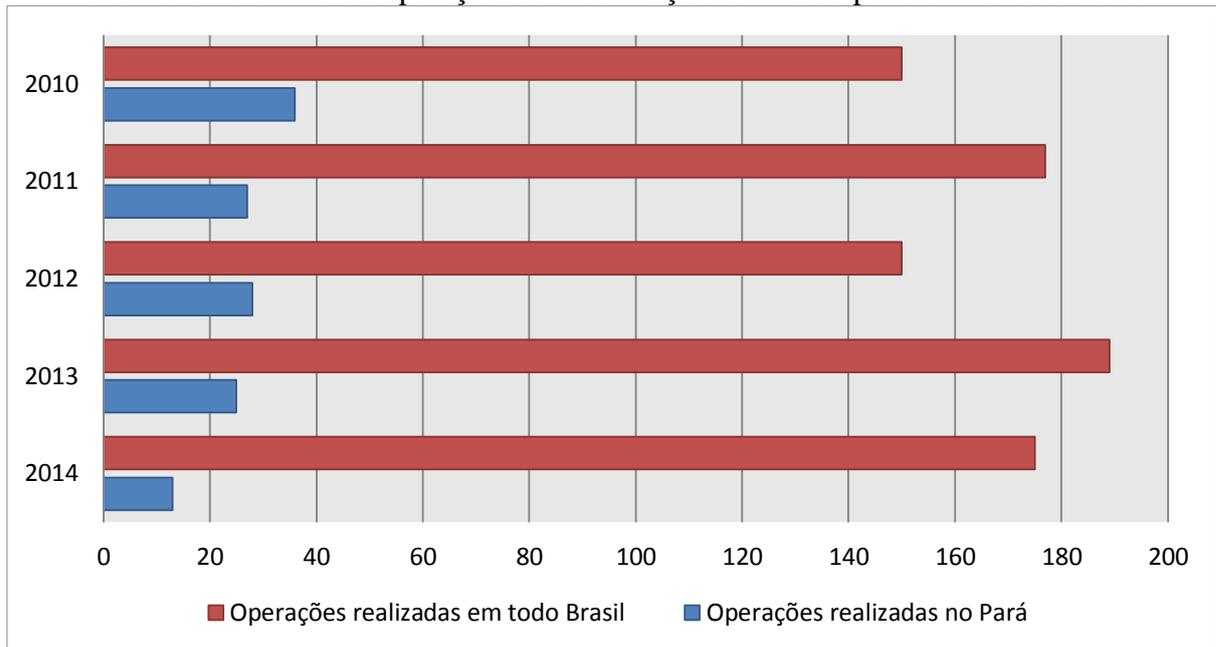
O recorte metodológico estabelecido na presente pesquisa recai na seara de repressão do ilícito. Não obstante os avanços alcançados, a erradicação do trabalho escravo está longe de ser conquistada no Brasil.

Nesse contexto, o aumento de operações de fiscalização dos estabelecimentos é imprescindível, pois é a partir desse ato que os empregadores são punidos administrativamente e o Ministério Público do Trabalho tem a possibilidade de propor os termos de ajustamento de conduta para corrigir a ilegalidade perpetrada e garantir os direitos trabalhistas das vítimas, na via extrajudicial.

De acordo com os dados publicados pelo MTE⁷⁰, entre 2010 e 2014, foram realizadas 841 (oitocentas e quarenta e uma) operações de fiscalização no Brasil, das quais 129 (cento e vinte e nove) ocorreram no estado do Pará. Entretanto, apesar ter tido um aumento em nível nacional, o número de operações efetuadas no território paraense decresceu no período pesquisado.

⁷⁰ Dados disponíveis em <http://www.mte.gov.br/fiscalizacao-combate-trabalho-escravo/resultados-das-operacoes-de-fiscalizacao-para-erradicacao-do-trabalho-escravo>. Acesso em: 15 fev. 2016

Gráfico 8 - Número de operações de fiscalização realizadas pelo MTE: 2010-2014.



Fonte: A própria autora, a partir dos dados do MTE.

Essa diminuição no número de operações pode ser explicada em face das dificuldades materiais e de pessoal por que passa o MTE nos últimos anos. Na pauta do governo federal brasileiro, o aparelhamento da instituição, notadamente no estado do Pará (vide Tabela 1), não se mostrou como prioridade para investimentos e isso traz impactos negativos que se refletem em toda cadeia de repressão estatal do crime de trabalho escravo, inclusive no que se refere à fiscalização das cláusulas contidas nos termos de ajustamento de condutada firmados perante o MPT.

Conforme mencionado anteriormente, não é atribuição institucional do MTE acompanhar o cumprimento ou não das obrigações impostas via TAC, porém, diante de termo de compromisso firmado entre as instituições e das dificuldades estruturais do *Parquet* trabalhista de realizar, por si só, esse acompanhamento, o aumento das operações de fiscalização do MTE contribuiria em muito para uma maior efetividade e eficácia dos TAC.

Outro obstáculo que dificulta a erradicação almejada recai no fato de que, a despeito de inúmeras punições aplicadas ao empregador em âmbito administrativo e cível-trabalhista, na grande maioria dos casos, o agente flagrado pela fiscalização do grupo móvel do Ministério do Trabalho e Emprego praticando esse ilícito é absolvido na esfera criminal (MESQUITA, 2016).

Tal incongruência ocorre em virtude de o crime de trabalho em condição análoga à de escravo suscitar entendimentos diferentes quanto a sua caracterização pelos integrantes da

Justiça do Trabalho e da Justiça Federal (responsável pelo julgamento dos processos criminais).

Os princípios e normas que regem o direito penal são diferentes dos pertinentes ao direito do trabalho. A título de exemplo, no primeiro, vigora o princípio da presunção da inocência, pelo qual ninguém será considerado culpado até o trânsito final da sentença penal condenatória (art.5º, inciso LVII, CF/88)⁷¹; no segundo, o princípio da primazia da realidade, que assevera que a verdade dos fatos deve prevalecer sobre qualquer contrato formal em prol do trabalhador. Isso contribui para que haja divergência na atuação das instituições estatais no cenário de enfrentamento do trabalho escravo.

Contudo, considerando os fundamentos estabelecidos pela Carta Política de 1988 para nosso Estado Democrático de Direito, todas as instituições brasileiras e seus atores devem pautar suas ações com base no princípio da dignidade da pessoa. Este é o princípio que deve servir de filtro na atuação de todos os ramos do Poder Judiciário. Os operadores do direito devem sopesar os interesses e direitos em conflito tomando por base o princípio da dignidade da pessoa humana, que deve prevalecer, principalmente quando o caso em litígio envolver violações de direitos humanos.

Como erradicar um crime tão hediondo quanto o trabalho escravo sem garantir que os seus agentes sejam efetivamente punidos? A regra posta em nosso ordenamento jurídico prevê a punição cumulativa nas esferas administrativa, cível e criminal. Nas duas primeiras, a penalidade imposta é pecuniária, cujos impactos são relevantes para coibir a reincidência delituosa, principalmente quando se analisa a questão dentro de um cenário econômico competitivo⁷².

Todavia, a imposição de restrição de liberdade de locomoção é capaz de proporcionar impactos maiores ainda, quer no sentido individual (da pessoa do infrator) quer no aspecto social (com o caráter educativo da pena em face de toda a sociedade), contribuindo para extirpar práticas análogas à escravidão do Brasil.

Além da necessidade de o Estado garantir a efetiva punibilidade dos agentes envolvidos, a questão da erradicação do crime em comento, e talvez de grande parte das condutas ilícitas praticadas em sociedade, está relacionada à implementação de políticas

⁷¹ Em fevereiro de 2016, o Supremo Tribunal Federal, ao negar o Habeas Corpus (HC) nº 126292, passou a dar nova interpretação a esse dispositivo constitucional, entendendo que a possibilidade de início da execução da pena condenatória após a confirmação da sentença em segundo grau não ofende o princípio constitucional da presunção da inocência, embora ainda caiba recursos. Dados disponíveis em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=310153>. Acesso em: 16 mar. 2016.

⁷² Neste ponto, o Brasil teve grande retrocesso com a suspensão, via medida liminar concedida pelo então presidente do STF, Min. Ricardo Lewandowski, da proibição de financiamento público de empregadores flagrados explorando trabalho escravo (ADI nº 5.209).

públicas voltadas para educação e trabalho digno, a fim de proporcionar melhorias na realidade socioeconômica da população em situação de vulnerabilidade.

Neste capítulo, buscou-se analisar a atuação extrajudicial do MPT no enfrentamento do crime de trabalho em condição análoga à de escravo no estado do Pará, a partir de pesquisa empírica junto aos procedimentos administrativos instaurados na PRT 8ª Região, no período supracitado, com ênfase para os TAC envolvendo o ilícito em tela.

Em face dos tipos de obrigações impostas aos empregadores, bem como das respostas concretas recebidas pelos trabalhadores via TAC, não é possível asseverar, ante as dificuldades narradas, que todas as cláusulas dos compromissos firmados foram ou estão sendo efetivamente cumpridas, em que pese o esforço institucional do MPT com vistas a garantir a efetividade do instrumento e dos direitos trabalhistas.

Por fim, considerando que a erradicação do trabalho escravo implica atuação estatal em múltiplas áreas, tal qual restou estabelecido no II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, aprovado em 2008, é notório que os TAC firmados perante o MPT não possuem eficácia suficiente para, de maneira isolada, erradicar esse crime do território nacional. Contudo, os aludidos termos consistem em valioso instrumento que já contribui para a concretização desse objetivo e poderá ter papel ainda mais relevante quando for possível assegurar a plena fiscalização de todas as cláusulas nele contidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escravidão é fenômeno antigo na Humanidade e, a despeito dos diferenciados contextos no decorrer da história, essa forma de violência sempre esteve ligada a uma relação profundamente assimétrica de poder sobre o corpo, a liberdade e a dignidade de um indivíduo em face de seu semelhante.

Em pleno século XXI, é inconcebível verificar que existem, no Brasil e em diversos países do mundo, milhares de pessoas sendo exploradas em relações de trabalho marcadas por condições semelhantes às verificadas no sistema escravista de produção.

Os tempos modernos proporcionaram (e proporcionam) inúmeros avanços nos mais variados ramos do conhecimento. O homem é capaz, hoje, de realizar tarefas complexas na cadeia produtiva em um curto espaço de tempo e, em muitas ocasiões, sem qualquer esforço físico, bastando um *click*.

Contudo, a ganância desmedida pelo lucro da atividade desenvolvida contribui para que o respeito e a efetivação dos direitos humanos, estabelecidos formalmente no ordenamento jurídico, sejam relegados a segundo plano, ou pior, ao campo da utopia. Segundo Maior (2011), quanto mais o homem perde a sua capacidade reflexiva e também, por consequência, a sua sensibilidade, mais reforça a lógica de ver no outro apenas um meio para atingir o seu objetivo.

A responsividade do Estado brasileiro na responsabilização criminal daqueles que, de alguma forma, contribuem para a prática do crime de trabalho em condição análoga à de escravo é objeto frequente de estudo no meio acadêmico. Contudo, poucos são os estudos referentes à responsabilização na esfera trabalhista e, dentre os existentes, pouquíssimos estão voltados para a apreciação das instituições.

Esta pesquisa teve por objetivo suscitar o interesse dos que militam no enfrentamento do crime em tela, bem como daqueles que ainda não duvidavam da existência dessas práticas hediondas no território nacional nos dias atuais, em analisar o tema a partir de um novo prisma, qual seja, de uma análise institucional.

Foram identificadas as instituições estatais com atribuições para atuar na repressão do trabalho escravo no Brasil, com destaque ao Ministério Público do Trabalho, que, após passar por intensa remodelagem de seu desenho institucional, assumiu importante papel no sistema de justiça pátrio e tornou-se uma arena alternativa para resolução de conflitos e efetivação de direitos.

A discussão teórica sobre os motivos que levaram à autonomia da instituição é importante, porém a proposta aqui foi realizar uma pesquisa empírica. Buscou-se analisar a atuação extrajudicial do *Parquet* trabalhista no enfrentamento do trabalho em condição análoga à de escravo no estado Pará, no período de 2010 a 2014, a fim de verificar a efetividade e a eficácia dos termos de ajustamento de conduta firmados. Para tanto, considerando os recortes temporal e espacial estabelecidos, procedeu-se ao levantamento de todos os procedimentos autuados na Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, unidade do MPT no Pará, relacionados com a temática em foco.

Após, identificados procedimentos administrativos contendo termos de ajustamento de conduta, iniciou-se a análise dos dados coletados, numa abordagem interdisciplinar, agregando autores da seara da ciência política e do direito, bem como informações e dados estatísticos obtidos junto a outras instituições, dentre as quais o Ministério do Trabalho e Emprego e a ONG Repórter Brasil.

Ao longo da pesquisa, foi possível constatar o compromisso institucional do MPT na busca pela erradicação do trabalho escravo do Brasil, meta estabelecida pela instituição em 1999. O MPT participa ativamente das operações de fiscalização empreendidas pelo Grupo Móvel para Erradicação do Trabalho Escravo, vinculado ao MTE, e desenvolve ações nas três frentes de enfrentamento do crime: prevenção, acolhimento das vítimas e repressão dos infratores.

No viés da repressão dos envolvidos com a exploração dos trabalhadores em condições análogas à de escravo, verificou-se que o TAC foi utilizado com frequência pelos membros *Parquet* com o intuito de sanar as ilegalidades cometidas, evitar que elas aconteçam e garantir os direitos trabalhistas das vítimas.

Cada TAC pode conter diferentes tipos de obrigações a serem cumpridas pelos empregadores, conforme o órgão do MPT entenda ser necessário diante do caso concreto, podendo ser obrigações de dar (ex.: pagamento de horas extraordinárias), de fazer (ex.: construir alojamento para os funcionários nos moldes estabelecidos em norma regulamentadora específica do MTE) ou de não fazer (ex.: abster-se de contratar mão de obra através de intermediário).

Nos procedimentos analisados, a utilização desse instrumento em muito contribuiu para a efetivação dos direitos trabalhistas correspondentes às obrigações de dar, em especial as mensuráveis em pecúnia. Tais obrigações foram cumpridas em poucos dias após a assinatura dos referidos termos, na grande maioria dos casos, ainda com a presença do procurador do trabalho no estabelecimento inspecionado.

Essa é uma conquista importante para as vítimas de trabalho escravo, cujo perfil traçado pelo MTE é constituído em um terço por analfabetos. Por intermédio do TAC, eles têm garantidos de maneira rápida e efetiva os direitos básicos pertinentes a uma relação de trabalho, conforme demonstrado no terceiro capítulo deste estudo. No entanto, a efetividade dos referidos termos teve sua análise comprometida quando se trata de obrigações que demandam mais tempo para serem cumpridas (obrigações de fazer e de não fazer).

Verificou-se que os membros do MPT tomaram diversas medidas para tentar comprovar o cumprimento dessas obrigações, quer requisitando a apresentação de comprovantes (recibos, fotos, laudos etc.) por parte dos empregadores, caso contrário ajuízam ações de execução para forçar a observância dos TAC, quer oficiando reiteradas vezes aos órgãos do MTE a fim de que os estabelecimentos onde foram lavrados os termos sejam novamente fiscalizados. Contudo, tais medidas não se mostraram suficientes para assegurar a observância plena de todas as obrigações impostas.

Ademais, a presunção de cumprimento de TAC com vistas ao arquivamento face às dificuldades de fiscalização e à ausência de novas denúncias, verificada em alguns procedimentos instaurados na PRT 8ª Região, também comprometeu o estudo pretendido quanto à efetividade do instrumento.

A despeito de haver previsão legal alusiva à possibilidade de desarquivamento diante de novas provas ou para investigar fato novo relevante, até seis meses após o arquivamento (Res. CSMPT nº 69/2007, art.12), a ausência de novas denúncias formalizadas perante a instituição não garante se o TAC firmado anteriormente foi ou está sendo cumprido de modo efetivo. Isso apenas poderá ser comprovado mediante ações de fiscalização periódicas, cuja implementação exige esforço maior do Estado no aparelhamento dos órgãos e instituições competentes.

Apesar dos avanços conquistados, o MPT ainda passa por dificuldades estruturais, notadamente de pessoal. O número de servidores efetivos e de procuradores do trabalho no Pará é muito inferior se comparado com os números existentes no Ministério Público Federal e na Justiça do Trabalho, por exemplo, e isso compromete a atuação da instituição. Tal demanda já consta da agenda do *Parquet* trabalhista e espera-se que o governo federal, considerando os compromissos assumidos, inclusive perante a comunidade internacional, invista nas instituições e órgãos voltados para repressão e erradicação do trabalho em condições análogas à de escravo do Brasil.

Sobre a eficácia dos impactos gerados pelos TAC firmados perante o MPT na busca pela erradicação do crime em comento, restou demonstrado que o instrumento não possui

eficácia suficiente para, isoladamente, alcançar esse objetivo. No entanto, os aludidos termos têm papel extremamente importante nesse cenário, por possibilitar respostas mais céleres às vítimas ainda na seara extrajudicial, e poderão proporcionar benefícios individuais e sociais mais relevantes quando for possível assegurar a plena fiscalização de todas as cláusulas neles contidas.

Ao final deste estudo, conclui-se que a efetividade e a eficácia dos termos de ajustamento de conduta firmados perante o MPT estão relacionadas, intimamente, com a necessidade de fiscalização dos estabelecimentos inspecionados em momento posterior à assinatura dos referidos compromissos. Em que pese o esforço já desenvolvido pelos membros da instituição, e as dificuldades estruturais a serem superadas, somente mediante atos fiscalizatórios *in loco* será possível aferir com segurança se as cláusulas dos TAC foram ou estão sendo observadas de fato.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Wlamyra Ribeiro de. *Abolição e justiça no Brasil*. In: Dimensões políticas da justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ARANTES, Rogério Bastos. *Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 14, n. 39, 1999.

_____. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

ANDRADE, Carlos Eduardo Almeida Martins de. *Do crime de redução à condição análoga à de escravo na legislação, doutrina e jurisprudência*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em:

http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11183&revista_caderno=3. Acesso em: 09 nov. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Aprovada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 91, de 18.2.2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 16 mar. 2016.

_____. Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Altera o artigo 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Publicado: D.O.U. de 12 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.803.htm. Acesso em: 06 ago. 2015.

_____. Lei nº 10.771, de 21 de novembro de 2003. Dispõe sobre a criação de ofícios no âmbito do Ministério Público do Trabalho. Publicado no D.O.U. de 24.11.2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.771.htm. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a Ação Civil Pública. Publicado no D.O.U. de 25.7.1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 9 nov. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Publicado: D.O.U. de 13.10.1941 e retificado em 24.10.1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm. Acesso em: 12 set. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Publicado: D.O.U. de 31.12.1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 12 set. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 1.346, de 15 de junho de 1939. Reorganiza o Conselho Nacional do Trabalho. Publicado: CLBR PUB 31/12/1939. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De11346.htm. Acesso em: 9 nov. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Publicado: D.O.U. de 9.8.1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm. Acesso em: 9 nov. 2015.

_____. Lei-Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 9 nov. 2015.

_____. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a estrutura regimental do Ministério do Trabalho e Emprego. Publicado no D.O.U. de 4.5.2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5063.htm. Acesso em:

_____. Ministério Público Federal. Nota Técnica nº 03 (atualizada), de 21 de janeiro de 2014, da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Disponível em: http://www.trabalhoescravo.mpf.mp.br/trabalho-escravo/imagens/nota_tecnica_03_2013.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016.

_____. Resolução do Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho nº 69, de 12 de dezembro de 2007. Disciplina, no âmbito do Ministério Público do Trabalho, a instauração e tramitação do inquérito civil. Publicada no D.J. de 1º.2.2008. Disponível em: <http://www.mpt.gov.br/camaraArquivos/resolucoesCSMPT/resolu69.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BICALHO, Carina Rodrigues. *Trabalho em condição análoga à de escravo: um conceito para os tempos pós-modernos*. In: Contemporaneidade e trabalho: aspectos processuais e materiais. São Paulo: LTr, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. v. 2. 13. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOFF, Leonardo. *A voz do arco-íris*. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho escravo: caracterização jurídica dos modos típicos de execução*. In: Direitos humanos e democracia inclusiva. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração – trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2013.

_____. *Trabalho escravo: caracterização jurídica*. São Paulo: LTr, 2014.

- BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. *A justiça como procedimento*. In: Dimensões políticas da justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal*. v. 2, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- CARELLI, Rodrigo de Lacerda. *A função institucional do Ministério Público do Trabalho e o meio ambiente laboral*. In: Transformações no mundo do trabalho e redesenhos institucionais: trabalho, instituições e direitos. São Paulo: LTr, 2014.
- CARVALHO, Ernani. *Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem*. In: Sociologia Política, Curitiba, 23, nov. 2004: p. 115-126.
- _____. *O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política*. In: Direito GV, São Paulo: FGV, jul. a dez. 2010: p. 399-422.
- DELGADO, Maurício Godinho, DELGADO, Gabriela Neves. *Justiça do Trabalho no Brasil*. In: Dimensões políticas da justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- FERRAZ, Leslie Shérica. *Acesso à justiça: uma análise dos juizados especiais cíveis do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Compromisso de ajustamento de conduta*. São Paulo: LTr, 2013.
- GRAU, Antonio Baylos. *Desenhos institucionais e relações de trabalho: o debate contemporâneo*. In: Transformações no mundo do trabalho e redesenhos institucionais: trabalho, instituições e direitos. São Paulo: LTr, 2014.
- GRECO, Rogério. *Curso de direito penal*. v. 2. 10. ed. Niterói: Impetus, 2013.
- GUERRA, Sidney. *Direitos humanos: curso complementar*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes*. Bauru: Edipro, 2003.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ação civil pública na perspectiva dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- _____. *Acesso coletivo à justiça como instrumento de efetivação dos direitos humanos: por uma nova mentalidade*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, n.35, 2009.
- _____. *Ministério público do trabalho: doutrina, jurisprudência e prática*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- LESSA, Luiz Fernando Voss Chagas. *Persecução penal e cooperação internacional direta pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

- MACIEL, Débora, KOERNER, Andrei. *Sentidos da judicialização da política: duas análises*. Lua Nova. n. 57, 2002.
- MAIOR, Jorge Luiz Souto. *Curso de direito do trabalho: teoria geral do direito do trabalho*. v.1, parte 1, São Paulo: LTr, 2011.
- MAZZILI, Hugo Nigro. *O inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- _____. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 25. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- _____. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MEDEIROS, Mariana Ximenes Lopes de. *A múltipla violação dos direitos humanos das vítimas do tráfico de pessoas*. In: Direitos humanos e direitos fundamentais. Salvador: Juspodivm, 2013.
- MELO, Luís Antônio Camargo de. *Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONAETE)*. In: Ministério Público do Trabalho: coordenadorias temáticas. Brasília: ESMPU, 2006.
- _____ [a]. *Uma visão do Ministério Público do Trabalho*. In: Estudos aprofundados: Ministério Público do Trabalho. Salvador: Juspodivm, 2012.
- MELO [b], Raimundo Simão de. *Ação civil pública na justiça do trabalho*. 4. ed. São Paulo: LTR, 2012.
- MESQUITA, Valena Jacob Chaves. *O trabalho análogo ao de escravo: uma análise jurisprudencial do crime no TRF da 1ª Região*. Belo Horizonte: RTM, 2016.
- MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. *Trabalho escravo contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.
- NOVAIS, Denise Pasello Valente. *Tráfico de pessoas para exploração do trabalho*. São Paulo: LTr, 2012.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado*. 14. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-52, 1998.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- PACELLI, Eugênio. *Curso de processo penal*. 18. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

PALMISCIANO, Ana Luísa de Souza Correia de Melo. *Linguagem “da justiça”, acesso à justiça e accountability*. In: Transformações no mundo do trabalho e redesenhos institucionais: trabalho, instituições e direitos. São Paulo: Ltr, 2014.

ROJAS, Rodrigo Anaya. *Ministério Público*. In: Dimensões políticas da justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SALET, Ingo Wolfgang. *As dimensões da dignidade da pessoa: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível*. In: Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SADEK, Maria Tereza. *Judiciário: mudanças e reformas*. Estudos Avançados 18 (51), 2004

SANDEL, Michael. *Justiça – o que é fazer a coisa certa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SIMÓN, Sandra Lia. *O Ministério Público do Trabalho e as coordenadorias nacionais*. In: Ministério Público do Trabalho: coordenadorias temáticas. Brasília: ESMPU, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck. *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

www.anpt.org.br

www.cnj.jus.br

www.cptnacional.org.br

www.dpu.gov.br

www.escravonempensar.org.br

www.mpf.mp.br

www.mpt.gov.br

www.mte.gov.br

www.oitbrasil.org.br

www.planalto.gov.br

www.portaltransparencia.gov.br

www.pf.gov.br

www.prpa.mpf.mp.br

www.prt8.mpt.gov.br

www.reporterbrasil.org.br

www.sdh.gov.br

www.sinait.org.br

www.stf.jus.br

www.trt8.jus.br

www.tst.jus.br/justica-do-trabalho

www2.camara.leg.br/camارانoticias

www12.senado.leg.br/noticias