

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 489 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : REDE SUSTENTABILIDADE  
**ADV.(A/S)** : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Vistos etc.**

1. Cuida-se de medida **liminar em arguição de descumprimento de preceito fundamental** ajuizada pela REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, em face da **Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129, de 13.10.2017**, que disciplina a concessão de benefício de seguro-desemprego ao **trabalhador identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo** e a inclusão de nome no **Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo (“lista suja”)**.

2. A autora sustenta que a **Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017** foi editada *“com o inconfessável propósito de inviabilizar uma das mais importantes políticas públicas adotadas no Brasil para proteção e promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais: a política de combate ao trabalho escravo”*.

Nesse sentido, alega que tal ato normativo: **(i)** restringe indevidamente o conceito de *“redução à condição análoga a escravo”*; **(ii)** condiciona a inclusão do nome de empregador na *“lista suja”* do trabalho escravo e a sua divulgação à decisão do Ministro do Trabalho, introduzindo filtro político em questão de natureza estritamente técnica; **(iii)** cria inúmeros, graves e injustificáveis embaraços burocráticos à fiscalização e à repressão do trabalho escravo realizada pelos auditores do trabalho”; **(iv)** concede anistia sub-reptícia aos empregadores já condenados por decisão irrecorrível; e **(v)** elimina os requisitos mínimos

**ADPF 489 MC / DF**

antes exigidos para a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, viabilizando a “*celebração de acordos absolutamente insatisfatórios, do ponto de vista da tutela dos direitos fundamentais e do interesse público*”.

3. Defende que, ao praticamente **inviabilizar o combate ao trabalho escravo** no país, a Portaria atacada descumpre os **preceitos fundamentais** da Constituição da República concernentes à dignidade da pessoa humana (**art. 1º, III**), aos objetivos fundamentais da República de “*construir uma sociedade justa e solidária*” (**art. 3º, I**), “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (**art. 3º, III**) e “*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*” (**art. 3º, IV**), os direitos fundamentais à liberdade (**art. 5º, caput**), à igualdade (**art. 5º, caput**), a não ser objeto de tratamento desumano ou degradante (**art. 5º, III**), de acesso à informação (**art. 5º, XXXIII**) e ao trabalho (**art. 6º**), além dos princípios constitucionais da eficiência (**art. 37, caput**), da proibição do retrocesso social e da proporcionalidade.

Aponta, ainda, lesão aos princípios republicano (**art. 1º, caput**), da moralidade administrativa (**art. 37, caput**) e da impessoalidade (**art. 37, caput**), ao argumento de **desvio de finalidade**, na medida em que o ato normativo atacado não visou à promoção de qualquer finalidade pública, como o aprimoramento do combate ao trabalho escravo, e sim ao objetivo privado do titular da Presidência da República de assegurar apoio de determinada bancada legislativa para “*impedir a admissão de uma ação penal na Câmara dos Deputados*”, conforme reconhecido em declarações públicas de integrantes do governo federal.

4. À alegação de que presentes o *fumus boni juris* – evidente a incompatibilidade da Portaria com a Constituição da República – e o *periculum in mora* – consubstanciado no risco de comprometimento de uma política pública voltada ao enfrentamento de um dos mais graves problemas sociais do país, com a conseqüente vulneração da dignidade humana e dos direitos fundamentais de incontáveis indivíduos –, requer, liminarmente, a **suspensão da eficácia da Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017** até o julgamento do mérito da presente ação.

**ADPF 489 MC / DF**

5. No mérito, pugna pela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a fim de que seja reconhecida a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

**É o relatório do essencial.**

**Decido.**

6. **Reputo cabível** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, fundada em alegada vulneração dos **preceitos** inscritos nos **arts. 1º, caput e III, 3º, I, III e IV, 5º, caput, III e XXXIII, 6º e 37, caput, da Carta Política**, uma vez que tem por objeto, na forma do **art. 1º, caput, da Lei 9.882/1999**, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de ato do Poder Público de caráter normativo.

7. Reconheço, de plano, a **legitimidade ad causam** ativa da **Rede Sustentabilidade**, enquanto partido político com representação no Congresso Nacional (**arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, VIII, da CF**).

8. Consabido que a arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, a específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – sejam eles atos normativos, ou não – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

Sem risco de vulgarizar o conteúdo do núcleo essencial merecedor da proteção singular da ADPF, pode-se afirmar que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, da Carta Política**) se manifesta na contrariedade às linhas mestras da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, tem sido metaforicamente chamado, por escolas do pensamento jurídico, de seu espírito. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

A própria redação do art. 102, § 1º, da Constituição da República, ao

**ADPF 489 MC / DF**

aludir a preceito fundamental “*decorrente desta Constituição*”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, **prescrições implícitas**, desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e **fundamentalidade**. É o caso, *v.g.*, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados desenvolvimentos jurisprudenciais nesta Corte, embora não expressos na literalidade do texto da Constituição.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são revelados hermeneuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, e sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

Nessa ordem de ideias, tenho por inequívoco que eventual lesão aos postulados da **dignidade da pessoa humana** e do **valor social do trabalho**, aos **objetivos fundamentais da República** Federativa do Brasil, aos **direitos fundamentais individuais e sociais** ou aos **princípios regentes da atuação da administração pública**, considerada a centralidade da posição por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio.

Entendo, pois, diante do alegado na inicial, devidamente enquadrada a lide, tal como se apresenta, em tese, em hipótese de lesão a preceitos fundamentais, estes devidamente indicados na exordial.

9. A presente arguição não esbarra no óbice processual – **pressuposto negativo de admissibilidade** – do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 (“*Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”).

Tenho por demonstrada, ao menos em juízo deliberatório, a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia posta. É que prestigiada, na interpretação daquele dispositivo, a eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito

ADPF 489 MC / DF

vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que a chamada cláusula de **subsidiariedade** impõe a inexistência de outro meio tão eficaz e definitivo quanto a ADPF para sanar a lesividade, é dizer, de outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

Passo ao exame do pedido de **liminar**.

**10.** A **Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017** trouxe nova definição aos conceitos de **trabalho forçado, jornada exaustiva e condições análogas à de escravo**, para fins de: **(i)** concessão de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado em fiscalização do Ministério do Trabalho, nos termos do **art. 2º-C da Lei nº 7.998/1990**; **(ii)** fiscalizações procedidas pelo Ministério do Trabalho; e **(iii)** inclusão no Cadastro de Empregadores, instituído pela **Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4/2016**, de nomes que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo.

Confira-se o **art. 1º**, do ato normativo impugnado, *in verbis*:

“ Art. 1º Para fins de **concessão de benefício de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo**, nos termos da Portaria MTE nº 1.153, de 13 de outubro de 2003, em decorrência de fiscalização do Ministério do Trabalho, bem como para **inclusão do nome de empregadores no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo**, estabelecido pela PI MTPS/MMIRDH nº 4, de 11.05.2016, **considerar-se-á:**

I - **trabalho forçado: aquele exercido sem o consentimento por parte do trabalhador e que lhe retire a possibilidade de expressar sua vontade;**

II - **jornada exaustiva: a submissão do trabalhador, contra a sua vontade e com privação do direito de ir e vir, a trabalho fora dos ditames legais aplicáveis a sua categoria;**

III - **condição degradante: caracterizada por atos**

ADPF 489 MC / DF

**comissivos de violação dos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, consubstanciados no cerceamento da liberdade de ir e vir, seja por meios morais ou físicos, e que impliquem na privação da sua dignidade:**

IV - condição análoga à de escravo:

a) a **submissão do trabalhador a trabalho exigido sob ameaça de punição, com uso de coação, realizado de maneira involuntária;**

b) o **cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto, caracterizando isolamento geográfico;**

c) a **manutenção de segurança armada com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto;**

d) a **retenção de documentação pessoal do trabalhador, com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho;**”  
(destaquei)

A definição conceitual proposta na Portaria afeta as ações e políticas públicas do Estado brasileiro, no tocante ao combate ao trabalho escravo, em três dimensões: **repressiva** (ao repercutir nas fiscalizações procedidas pelo Ministério do Trabalho), **pedagógico-preventiva** (ao disciplinar a inclusão de nomes no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo) e **reparativa** (concessão de seguro-desemprego ao trabalhador resgatado).

11. A toda evidência, tais definições conceituais, sobremodo restritivas, não se coadunam com o que exigem o ordenamento jurídico pátrio, os instrumentos internacionais celebrados pelo Brasil e a jurisprudência dos tribunais sobre a matéria.

12. Primeiro instrumento internacional a estabelecer obrigações concretas relativas à eliminação da escravidão, a **Convenção sobre a Escravatura**, celebrada em 1926 sob os auspícios da Sociedade das Nações, definia a escravidão como “o estado ou condição de um indivíduo sobre o qual se exercem, total ou parcialmente, os atributos do

ADPF 489 MC / DF

direito de propriedade”. Constatada a insuficiência dessa definição para eliminar a escravidão e as instituições e práticas análogas à escravidão em todo o mundo, o conceito foi ampliado, já sob a égide da Organização das Nações Unidas, pelo **Protocolo suplementar** adotado em **1953** e pela **Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura**, celebrada em **1956**. Além da definição clássica de escravidão, o conceito passou a incluir as seguintes **práticas análogas à escravidão**: **(i)** a servidão por dívidas; **(ii)** a servidão; **(iii)** o casamento forçado; e **(iv)** o trabalho infantil. Brasil, a Convenção sobre a Escravatura emendada pelo Protocolo suplementar e a Convenção Suplementar foram aprovadas pelo **Decreto Legislativo nº 66/1965** e promulgadas pelo **Decreto nº 58.563/1966**.

Mediante o **Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957**, foi promulgada no Brasil a **Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho - OIT**, concernente ao trabalho forçado ou obrigatório, consubstanciando o compromisso, assumido pelo Estado brasileiro, de **suprimir o emprego do trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas no mais curto prazo possível**. Adotada em 28.06.1930, ratificada pelo Brasil em 25.04.1957 e aprovada pelo Congresso Nacional por meio do **Decreto Legislativo nº 24/1956**, a referida Convenção passou a definir o **trabalho forçado ou obrigatório** como “todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade”.

O Brasil também ratificou, em 18.06.1965, a **Convenção nº 105 da Organização Internacional do Trabalho - OIT**, concernente à **abolição do trabalho forçado**, adotada em 25.06.1957. Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do **Decreto Legislativo nº 20/1965** e promulgada pelo **Decreto nº 58.822, de 14 de julho de 1966**, a referida convenção obriga os Estados-membros a **adotar medidas eficazes no sentido da abolição completa do trabalho forçado**, apresente-se ele sob qualquer forma e sob qualquer pretexto.

Ainda, em 2015, foi adotada, pelos Chefes de Estado do Mercado Comum do Sul, a **Declaração Sociolaboral do Mercosul**, em que afirmados os compromissos dos integrantes do bloco econômico de

**ADPF 489 MC / DF**

**adotar as medidas necessárias para eliminar** toda forma de trabalho forçado ou obrigatório exigido de um indivíduo sob ameaça de sanção ou para o qual não tenha se oferecido espontaneamente (**artigo 8, § 1**) e **adotar medidas para assegurar** a abolição de toda utilização de mão-de-obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado ou obrigatório (**artigo 8, § 2**).

13. Como revela a evolução do direito internacional sobre o tema, a “escravidão moderna” é mais sutil e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. O ato de privar alguém de sua liberdade e de sua dignidade, tratando-o como coisa e não como pessoa humana, é repudiado pela ordem constitucional, quer se faça mediante coação, quer pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno, com impacto na capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação, também significa “reduzir alguém a condição análoga à de escravo”.

Por evidente, não é qualquer violação dos direitos trabalhistas que configura trabalho escravo. Se, no entanto, a afronta aos direitos assegurados pela legislação regente do trabalho é intensa e persistente, se atinge níveis gritantes e se submetidos os trabalhadores a trabalhos forçados, jornadas exaustivas ou a condições degradantes, com a privação de sua liberdade e de sua dignidade, resulta configurada, mesmo na ausência de coação direta contra a liberdade de ir e vir, hipótese de sujeição de trabalhadores a tratamento análogo ao de escravos, nos moldes do **art. 149 do Código Penal**, com a redação que lhe foi conferida pela **Lei nº 10.803/2003**.

É que a norma penal pátria tipifica como crime de **redução à condição análoga à de escravo** cada uma das seguintes condutas, isoladamente apreciadas: **(i)** submeter alguém a trabalhos forçados; **(ii)** submeter alguém a jornada exaustiva; **(iii)** submeter alguém a condições degradantes de trabalho; **(iv)** restringir, por qualquer meio, a locomoção de alguém em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto;

**ADPF 489 MC / DF**

(v) cercear o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; (vi) manter vigilância ostensiva com o fim de reter o trabalhador no local de trabalho; e (vii) se apoderar de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

14. O art. 1º da Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017 introduz, sem qualquer base legal de legitimação, o **isolamento geográfico** como elemento necessário à configuração de hipótese de cerceamento do uso de meios de transporte pelo trabalhador, e a presença de segurança **armada**, como requisito da caracterização da retenção coercitiva do trabalhador no local de trabalho em razão de dívida contraída. Omite-se completamente, ainda, quanto à conduta, tipificada na legislação penal, de restringir, por qualquer meio, a locomoção de alguém em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. Afasta-se, assim, do conteúdo material da legislação de repressão ao trabalho escravo e, em consequência, deixa de cumprir o seu propósito.

Além disso, para diversas das figuras nela definidas, a Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017 ora adota conceitos tecnicamente frágeis, ora impõe a concatenação de hipóteses quando, à luz do ordenamento jurídico vigente, a presença de cada uma delas já seria suficiente. É o que ocorre, por exemplo, com o conceito de **trabalho forçado**, nela definido não apenas como “aquele exercido sem o consentimento por parte do trabalhador” (opção linguística ambígua e que, por si só se afasta dos parâmetros internacionais e jurisprudenciais), como exige que essa condição seja qualificada pela supressão da “possibilidade de expressar sua vontade”, o que é, igualmente ambíguo.

Ao atribuir, à expressão **jornada exaustiva**, significado afastado de qualquer possibilidade semântica a ela assimilável, porque sequer tangencia as ideias de exaustão física ou mental, de jornada excessiva em extensão ou intensidade, a Portaria opera verdadeiro esvaziamento do conceito. Além disso exige, para a sua configuração, a concatenação com hipótese de “privação do direito de ir e vir”, com o qual não se confunde.

A caracterização do conceito de **condição degradante** fica,

**ADPF 489 MC / DF**

igualmente, condicionada à sua concatenação com a figura diversa do “cerceamento da liberdade de ir e vir”, com a qual também não se confunde.

Por fim, a Portaria aparentemente afasta, de forma indevida, do conjunto das condutas equiparadas a trabalho realizado em condição análoga à de escravo, as figuras jurídicas da submissão a **trabalho forçado**, da submissão a **jornada exaustiva** e da sujeição a **condição degradante** de trabalho, atenuando fortemente o alcance das políticas de repressão, de prevenção e de reparação às vítimas do trabalho em condições análogas à de escravo.

A conceituação restritiva presente no ato normativo impugnado divorcia-se da compreensão contemporânea, amparada na **legislação** penal vigente no país, em **instrumentos internacionais** dos quais o Brasil é signatário e na **jurisprudência desta Suprema Corte**.

15. Ampara a compreensão que venho de expor o precedente firmado pelo Plenário desta Suprema Corte, no recebimento da denúncia oferecida no **Inq 3412/A**, em que me coube a redação do acórdão, na condição de Redatora designada (julgamento em 29.3.2012, Tribunal Pleno, DJe 12.11.2012), assim ementado:

“EMENTA PENAL. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ESCRAVO. ESCRAVIDÃO MODERNA. DESNECESSIDADE DE COAÇÃO DIRETA CONTRA A LIBERDADE DE IR E VIR. DENÚNCIA RECEBIDA. Para configuração do crime do art. 149 do Código Penal, **não é 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 jornada exaustiva” 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 alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito **não só mediante**

**ADPF 489 MC / DF**

**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”. Não é qualquer violação dos direitos trabalhistas que configura trabalho escravo. Se a violação aos direitos do trabalho é intensa e persistente, se atinge níveis gritantes e se os trabalhadores são submetidos a trabalhos forçados, jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho, é possível, em tese, o enquadramento no crime do art. 149 do Código Penal, pois os trabalhadores estão recebendo o tratamento análogo ao de escravos, sendo privados de sua liberdade e de sua dignidade. Denúncia recebida pela presença dos requisitos legais.” (Inq 3412/AL, Redatora p/acórdão Ministra Rosa Weber, julgamento em 29.3.2012, Tribunal Pleno, DJe 12.11.2012)

Esse entendimento foi reiterado no julgamento do **RE 459510**, (Relator p/ acórdão Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgamento em 26.11.2015, DJe 12.4.2016). Na ocasião, o Plenário do STF assentou que “o bem jurídico objeto de tutela pelo art. 149 do Código Penal vai além da liberdade individual, já que a prática da conduta em questão acaba por vilipendiar outros bens jurídicos protegidos constitucionalmente como a dignidade da pessoa humana, os direitos trabalhistas e previdenciários, indistintamente considerados” e que “é dever do Estado (*lato sensu*) proteger a atividade laboral do trabalhador por meio de sua organização social e trabalhista, bem como zelar pelo respeito à dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, inciso III)”.

Ao conferir às hipóteses configuradoras de trabalho em condição análoga à de escravo delimitação conceitual que, deficiente, não se ajusta à lei, ao direito internacional e nem à jurisprudência, a **Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017** debilita a proteção dos direitos que se propõe a proteger.

**16.** Para além do seu art. 1º, o contexto normativo inaugurado pela **Portaria** em análise, notadamente os seus **arts. 3º, §§ 1º e 3º, 4º, § 1º, 5º,**

**ADPF 489 MC / DF**

**parágrafo único, 6º e 8º**, sugere o agravamento da situação de inadimplência do Brasil para com suas obrigações de tutela dos direitos fundamentais e dos próprios fundamentos da República Federativa do Brasil.

É que as alterações empreendidas nos procedimentos administrativos configuram quadro normativo de aparente retrocesso no campo da fiscalização e da sanção administrativa, como técnica de prevenção e promoção da erradicação do trabalho escravo, de modo a dificultar a política pública de combate ao trabalho escravo.

Isso não significa, é certo, que as atividades de fiscalização e sancionatória dos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel possam ser desenvolvidas sem a adequada tutela dos direitos fundamentais processuais. O direito ao contraditório, ao devido processo legal e à ampla defesa são reconhecidos e assegurados aos empregadores e empresas. O que não se pode aceitar como técnica processual necessária para a efetividade desses direitos fundamentais é a restrição indevida da eficácia decisória administrativa, como na hipótese.

Nessa linha de argumentação, a exigência de ato prévio do Ministro do Trabalho para inclusão do empregador na “lista suja” do trabalho escravo, bem como para a divulgação dessa lista, como prescrevem o **art. 3º, § 3º**, e o **art. 4º, § 1º**, da **Portaria nº 1.129/2017**, são medidas administrativas que limitam e enfraquecem as ações de fiscalização, ao contrário de promoverem a diligência necessária para a adequada e efetiva fiscalização. Ainda constituem medidas que condicionam a eficácia de uma decisão administrativa a uma vontade individual de Ministro de Estado, que tem notório viés político. Lógica que inverte a postura técnica pela postura política em matéria de conteúdo técnico-jurídico.

Essa nova moldura normativa encetada com a Portaria nº 1.129/2017 contesta a trajetória jurídica e administrativa realizada pelo Brasil nos últimos vinte anos no sentido do combate à escravidão contemporânea, que adotou instrumentos e mecanismos técnicos de referência internacional para lidar com o problema, com reflexos direitos em setores

**ADPF 489 MC / DF**

econômicos e produtivos de grande influência política.

Tais mecanismos e instrumentos estavam configurados justamente na “lista suja”, na forma da inspeção do trabalho e no enfrentamento da impunidade pelos Grupos Especiais de Fiscalização Móvel, por meio da atividade de investigação, processamento e punição dos responsáveis pelos delitos, conforme nota divulgada pela Organização Internacional do Trabalho. E mesmo assim ainda não foram suficientes em algumas regiões do Brasil, haja vista a condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Fazenda Brasil Verde, por não prevenir a prática de trabalho escravo moderno e de tráfico de pessoas. Na sentença, proferida em 20.12.2016, em que destacada a omissão do Poder Público na repressão das condutas ilícitas e consequentes responsabilizações, é determinado ao Brasil que adote medidas legislativas e administrativas no sentido de coibir a prática do trabalho escravo e suas formas análogas. Trata-se, vale dizer, da primeira condenação a um Estado-membro da Organização dos Estados Americanos sobre essa matéria.

17. Outro aparente retrocesso verificado na Portaria consiste na regra do **parágrafo único do art. 5º**, quando prescreve: *“As decisões administrativas irrecorríveis de procedência do auto de infração, ou conjunto de autos de infração, anteriores à data de publicação desta Portaria valerão para o Cadastro após análise de adequação da hipótese aos conceitos ora estabelecidos.”* Verifica-se com essa regra a configuração de uma situação de anistia aos empregadores, ao se exigir que a análise da ilicitude do ato seja feita à luz de um novo quadro normativo, de uma nova hipótese fática.

Tal regra afirma a impunidade dos ilícitos passados, conduta veementemente condenada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos que impôs ao Brasil recomendações no sentido contrário ao prescrito na regra. Impõe, portanto, situação de clara afronta ao decidido pela CIDH, o que significa o não cumprimento deliberado da sentença imposta ao Estado.

18. Na condução das políticas públicas assecuratórias de direitos sociais fundamentais, cabe à Administração fazer cumprir a Constituição

**ADPF 489 MC / DF**

e as leis, conferindo-lhes a máxima efetividade. Não é dado ao agente público lançar mão de “*método interpretativo que reduza ou debilite, sem justo motivo, a máxima eficácia possível dos direitos fundamentais.*”<sup>1</sup> Na mesma linha, observa Jorge Miranda que “*a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação*”<sup>2</sup>, imperativo que assume, na lição de Konrad Hesse, a seguinte sistematização:

“Dado que a Constituição pretende ver-se atualizada e uma vez que as possibilidades e os condicionamentos históricos dessa atualização modificam-se, será preciso, na solução dos problemas, dar preferência àqueles pontos de vista que, sob as circunstâncias de cada caso, auxiliem as normas constitucionais a obter a máxima eficácia.”<sup>3</sup>

Observo que o **art. 5º, § 1º, da Carta Política** veda sejam as normas definidoras de direitos fundamentais interpretadas como meras declarações políticas ou programas de ação, ou ainda como “normas de eficácia *limitada* ou *diferida*”<sup>4</sup>. Tenho, pois, que, levadas a sério, não pode ser atribuída, às normas constitucionais definidoras de princípios basilares da ordem jurídica (**arts. 1º, III, e 37, caput**), objetivos fundamentais do Estado (**art. 3º, I, III e IV**) e direitos fundamentais (**arts. 5º, III e XXXIII, e 6º**), exegese que lhes retire a densidade normativa.

O Estado brasileiro tem o dever – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que signatário – de

---

1 FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional ‘versus’ a única resposta correta In SILVA, Virgílio Afonso. Interpretação Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007.

2 MIRANDA, Jorge. Direitos fundamentais e interpretação constitucional. Porto Alegre: Revista do TRF-4ª Região n. 30, 1998.

3 HESSE, 1984 Apud FREITAS, Juarez. A melhor interpretação constitucional ‘versus’ a única resposta correta In SILVA, Virgílio Afonso. Interpretação Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007.

4 DIMOULIS; MARTINS, 2007.

**ADPF 489 MC / DF**

manter política pública **eficiente** de combate à redução de trabalhadores à condição análoga à de escravo. A atuação positiva do Estado decorre do direito posto, não havendo espaço, em tema de direitos fundamentais, para atuação discricionária e voluntarista da Administração, sob pena, inclusive, em determinados casos, de responsabilização pessoal do agente público responsável pelo ato, a teor do **art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992**.

Em qualquer hipótese, é obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, ora por medidas legislativas, ora por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados. No contexto dos **direitos fundamentais compreendidos como um sistema**, é exigência constitucional que “para serem **razoáveis**, medidas não podem deixar de considerar o grau e a extensão da privação do direito que elas se empenham em realizar”, conforme assentou a Corte Constitucional da África do Sul no julgamento do caso *Governo da República da África do Sul e outros vs. Irene Grootboom e outros*, verdadeiro divisor de águas no constitucionalismo contemporâneo.

Admite-se hoje, registra a doutrina, que a Administração Pública, ainda que com menor margem que o Judiciário, interprete a legislação vigente para executar sua atividade, assumindo especial relevo, nesse contexto, a interpretação da “Constituição como fundamento direto do agir administrativo.”<sup>5</sup> Tal decorre da singela constatação de que “não é possível preconizar-se que a Administração Pública atue em conformidade com a legislação e a Constituição sem que ao mesmo tempo realize a interpretação desses diplomas”<sup>6</sup>. Com efeito, todo e qualquer **ato jurídico, enquanto ato linguístico**, é – ou resulta de –, em última análise, um **ato de interpretação**.

Preciso, no aspecto, o magistério de Georges Abboud:

“No Estado Constitucional, o princípio da legalidade sofre releitura de modo que a atividade da Administração Pública passa a estar vinculada ao texto constitucional.

---

5            ABBOUD, 2011.

6            ABBOUD, 2011.

**ADPF 489 MC / DF**

Essa nova vinculação, conforme ensina Paulo Otero, ocorre em virtude de substituição da lei pela Constituição como fundamento direto e imediato do agir administrativo sobre determinadas matérias.

Portanto, no Estado Constitucional, configurou-se uma substituição da reserva vertical da lei por uma reserva vertical da própria Constituição. Essa substituição permitiu que a Constituição passasse a ser o fundamento direto do agir administrativo, tendo reflexo imediato em duas áreas de incidência: (a) a Constituição torna-se norma direta e imediatamente habilitadora da competência administrativa; (b) a Constituição passa a ser critério imediato da decisão administrativa.

(...)

A vinculação da Administração não é mais apenas em relação à legalidade, mas, sim, a um bloco de legalidade dentro do qual possui especial destaque o texto constitucional.”<sup>7</sup>

**19.** A dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa foram erigidos como pilares da República Federativa do Brasil, na expressa dicção do seu **art. 1º, III e IV**, o que significa compreender que a efetiva proteção ao trabalho concretiza um meio de assegurar ao ser humano um patamar mínimo de dignidade: a defesa do direito do trabalho é indissociável da própria defesa dos direitos humanos. A esse respeito, a lição precisa de Carmen Camino:

“(...) à luz do direito constitucional brasileiro, a exemplo do que ocorre em todos os demais Estados democráticos – em especial aqueles marcados pelas feridas de períodos autoritários recentes, que ainda sangram –, o valor está explícito, informa toda a elaboração normativa do Estado e baliza conduta dos cidadãos.

Ora, uma adequada e presente leitura do direito do trabalho só nos leva a esse valor fundante. A igualdade,

---

7 ABBOUD, 2011.

**ADPF 489 MC / DF**

apontada como sua marca indelével, projeta-se da percepção da dignidade intrínseca ao trabalhador, pessoa humana. Sem esse colorido humanístico, a liberdade é um conceito vazio.”<sup>8</sup>

Em sentido convergente Maurício Godinho Delgado:

“(…) o princípio da dignidade da pessoa humana traduz a ideia de que o valor central das sociedades, do Direito e do Estado contemporâneos é a pessoa humana, em sua singeleza, independentemente de seu status econômico, social ou intelectual. O princípio defende a centralidade da ordem juspositivista e social em torno do ser humano, subordinante dos demais princípios, regras, medidas e condutas práticas.

Trata-se do princípio maior do Direito Constitucional contemporâneo, espraiando-se, com grande intensidade, no que tange à valorização do trabalho.

(…)

A dignidade do ser humano fica lesada caso este se encontre privado de instrumentos de mínima afirmação social. Enquanto ser social, a pessoa humana tem assegurada por este princípio iluminador e normativo não apenas a intangibilidade de valores individuais básicos, como também um mínimo de possibilidade de afirmação no plano comunitário circundante. (…)”<sup>9</sup>

Não se ignora o intenso debate doutrinário sobre o princípio da dignidade da pessoa humana motivado pela amplitude do conceito, tampouco a compreensão de que uma sociedade plural é aquela que permite a convivência de diferentes concepções de vida digna. Possível, no entanto, admitir relativo consenso quanto a comportar, o núcleo do princípio da dignidade humana, como denominador comum dos

---

8 CAMINO, Carmen. *Direito Individual do Trabalho*. 3ª ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.

9 DELGADO, Mauricio Godinho. Princípios constitucionais do trabalho. In *Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário*. Nº 8. Set-Out/2005.

**ADPF 489 MC / DF**

conteúdos normativos sobre ele projetados, a ideia de mínimo existencial<sup>10</sup>, entendido como o “conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa”<sup>11</sup>.

Nesse aspecto a Carta Política Brasileira tem a companhia de outros diplomas constitucionais mais ou menos contemporâneos como, v.g., as Constituições Portuguesa de 1976 e Espanhola de 1978, e Tratados Internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Pacto de San José da Costa Rica e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

Não restritas a declarar direitos assecuratórios da esfera de liberdade individual em face do Estado, as modernas constituições atribuem ao Estado a missão de atuar positivamente no sentido de proporcionar à pessoa humana condições materiais para, no gozo dessas liberdades, exercer as suas capacidades na busca da realização pessoal. Sob esse prisma, a igualdade material traduz-se em liberdade, presente que as privações materiais afetam as possibilidades de efetivo exercício das próprias capacidades.

Com base nessa ideia, a Constituição de 1988 consagra que a finalidade do desenvolvimento econômico não está divorciada do processo social<sup>12</sup> e eleva, no **art. 170, caput**, a valorização do trabalho humano à condição de fundamento da ordem econômica pátria.

**20.** Tenho por suficientemente evidenciado, pois, pelo menos em juízo preliminar, que o **art. 1º da Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017**, ao restringir indevidamente o conceito de “*redução à condição análoga a escravo*”, vulnera princípios basilares da Constituição, sonega proteção adequada e suficiente a direitos fundamentais nela assegurados

---

10 SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

11 BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

12 SÜSSEKIND, Arnaldo. Direito Constitucional do Trabalho. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

**ADPF 489 MC / DF**

e promove desalinho em relação a compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos.

**21.** Por fim, a relação de dependência orgânica verificada entre os dispositivos que compõe a Portaria impugnada recomenda, nesta sede cautelar, a suspensão do ato normativo em sua integralidade.

**22.** Presente, à luz do exposto, o *fumus boni juris*, tenho por satisfeito também o requisito do *periculum in mora* à evidência de elevado risco, caso produza efeitos o ato normativo impugnado, de comprometimento dos resultados alcançados durante anos de desenvolvimento de políticas públicas de combate à odiosa prática de sujeitar trabalhadores à condição análoga à de escravo. A **Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129/2017** tem como provável efeito prático a ampliação do lapso temporal durante o qual ainda persistirá aberta no Brasil a chaga do trabalho escravo.

A presença do trabalho escravo entre nós causa danos contínuos à dignidade das pessoas (**art. 1º, III, da CF**) a ele submetidas, mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (**art. 3º, I, da CF**), alcançar o desenvolvimento nacional (**art. 3º, II, da CF**), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (**art. 3º, III, da CF**) e promover o bem de todos (**art. 3º, IV**). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação.

Vale ressaltar que, a persistir a produção de efeitos do ato normativo atacado, o Estado brasileiro não apenas se expõe à responsabilização jurídica no plano internacional, como pode vir a ser prejudicado nas suas relações econômicas internacionais, inclusive no âmbito do Mercosul, por traduzir, a utilização de mão-de-obra escrava, forma de concorrência desleal.

**23.** Ante o exposto, forte no **art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999**, com o caráter precário próprio aos juízos perfunctórios e sem prejuízo de exame mais aprofundado quando do julgamento do mérito, **defiro o pedido de liminar, ad referendum** do Tribunal Pleno, para **suspender**, até o

**ADPF 489 MC / DF**

julgamento do mérito desta ação, os efeitos da **Portaria do Ministério do Trabalho nº 1.129, de 13.10.2017**.

**24.** Requistem-se informações ao **Ministro de Estado do Trabalho**, nos moldes do **art. 6º, caput, da Lei nº 9.882/1999**. Após, dê-se vista à **Advogada-Geral da União** e à **Procuradora-Geral da República** (**arts. 5º, § 2º, e 7º, parágrafo único, da Lei nº 9.882/1999**).

À Secretaria Judiciária.

Publique-se.

Brasília, 23 de outubro de 2017.

**Ministra Rosa Weber**  
**Relatora**