

DOS PRINCÍPIOS INCIDENTES NA ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRABALHISTA DA NOTIFICAÇÃO DE DÉBITO DO FUNDO DE GARANTIA E DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL (NDFC)

Carolina Fiorito de Almeida Dittrich¹
Cristina Fernanda Amorim de Almeida²
Fernanda Fagundes da Silva Avila³
Luciana Kiyomi Horie⁴

Sumário. 1 Introdução. 2 Os princípios e a atividade de análise no processo administrativo da NDFC. 3 Princípios constitucionais. 3.1 Princípio da legalidade. 3.2 Princípio da publicidade. 3.3 Princípio do devido processo legal. 3.4 Princípio da ampla defesa. 3.5 Princípio do contraditório. 3.6 Princípio da eficiência. 4. Princípios do direito processual. 4.1 Princípio *pas de nullité sans grief*. 4.2 Princípio da dialeticidade 5. Princípios de direito administrativo. 5.1. Princípio da boa-fé. 5.2 Princípio da autotutela. 5.3 Princípio da verdade real/material. 5.4 Princípio da oficialidade. 5.5 Princípio da motivação. 6 Considerações Finais. Referências.

RESUMO

Todos os ramos do direito possuem princípios gerais e específicos que lhes são aplicáveis, podendo estes serem previstos de forma explícita ou implícita no ordenamento jurídico. Nesse sentido, considerando a importância e a utilidade dos princípios na atividade de análise de processos administrativos da Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC), discorre-se, neste trabalho, sobre os principais princípios utilizados no desenvolvimento dessa atividade. Para fins didáticos, o presente estudo classifica tais princípios em constitucionais, processuais e administrativos, examinando aqueles que se fazem mais presentes na rotina da análise de processos administrativos de notificação de débito. O exame da matéria adota um viés prático, em que

¹ Auditora-Fiscal do Trabalho desde 2010. Formadora Institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho – ENIT. Graduação em Direito pela PUCCAMP em 2008. Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Especialização em Direito e Processo do Trabalho pela Mackenzie.

² Auditora-Fiscal do Trabalho desde 1999. Formadora Institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho – ENIT. Graduação em Direito pela UFMG em 1997. Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Trabalho e Previdenciário da Universidade Gama Filho.

³ Auditora-Fiscal do Trabalho desde 2010. Formadora Institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho – ENIT. Graduação em Direito pela UFMG em 2007.

⁴ Auditora-Fiscal do Trabalho desde 2010. Formadora Institucional da Escola Nacional de Inspeção do Trabalho – ENIT. Graduação em Direito pela USP em 2003. Especialista em Direito Público pela Escola Paulista de Direito.

se relacionam as noções explanadas com a prática experienciada na atividade do auditor analista, envolvendo as normas aplicáveis no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência. Destaca-se, ainda, que a observância e o respeito aos princípios não se limitam ao Auditor-Fiscal do Trabalho atuante no processo, mas envolvem todos os atores participantes da relação processual, alcançando, pois, também os empregadores.

Palavras-chave: Princípios. Processo administrativo trabalhista. Notificação de Débito do Fundo de Garantia e da Contribuição Social (NDFC). Atividade de análise.

1 INTRODUÇÃO

O processo administrativo trabalhista é tratado no Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), denominado “DO PROCESSO DE MULTAS ADMINISTRATIVAS”. Embora a normatização celetista, nesse tocante, relacione o processo administrativo à possibilidade de sanção (multas administrativas), o ato administrativo de lançamento do crédito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e da Contribuição Social por meio do documento fiscal intitulado Notificação de Débito do FGTS e da Contribuição Social (NDFC) obedece ao trâmite processual administrativo, na medida em que deflagra o início de um contencioso administrativo, conquanto não tenha caráter sancionatório⁵.

Nesse passo, a cadência dos atos lançados no processo administrativo, tanto na forma como no conteúdo, é alvo da atividade de análise, que fundamenta posterior ato decisório da autoridade julgadora e, portanto, deve respeitar os princípios de direito material e processual aplicáveis.

⁵ Lei nº 8.036/1990, Art. 23. Compete ao Ministério do Trabalho e Previdência a verificação do cumprimento do disposto nesta Lei, especialmente quanto à apuração dos débitos e das infrações praticadas pelos empregadores ou tomadores de serviço, que serão notificados para efetuar e comprovar os depósitos correspondentes e cumprir as demais determinações legais. ([Redação dada pela Lei nº 14.438, de 2022](#)) [Produção de efeitos](#) (...)

§ 5º O processo de fiscalização, de autuação e de imposição de multas reger-se-á pelo disposto no [Título VII da CLT](#). ([Redação dada pela Lei nº 13.932, de 2019](#))
A autuação e a imposição de multas mencionadas no § 5º, art. 23, da Lei 8036/1990, referem-se às infrações relacionadas às obrigações com o FGTS, que geram processos administrativos próprios e autônomos do da Notificação de Débito.

Assim, não obstante o estudo dos princípios no campo jurídico seja recorrente, importa reverenciá-los no processo administrativo da NDFC, exaltando sua aplicabilidade e observância na atividade de análise dessa modalidade processual.

2 OS PRINCÍPIOS E A ATIVIDADE DE ANÁLISE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA NDFC

Os pareceres que analisam a defesa e o recurso apresentados nos autos do processo administrativo trabalhista de notificação de débito devem ser elaborados por Auditor-Fiscal do Trabalho (artigos 18, inciso XIX, Decreto nº 4.552/2002; 18, *caput*, Portaria MTP nº 667/2021; 3º, *caput*, Instrução Normativa MTP nº 01/2021), o qual, além de ser designado para o exercício dessa atividade por meio de processo seletivo específico, não deve ter participado da ação fiscal que originou o lançamento do crédito objeto dos autos (artigo 18, §§ 1º e 2º, Portaria MTP nº 667/2021).

Referida análise, devidamente formalizada por meio de parecer emitido conforme determinações vigentes (artigos 3º, parágrafo único, e 4º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021) consistirá na motivação da decisão (artigo 50, Lei nº 9.784/1999) a ser proferida pela autoridade competente (artigo 17, Portaria MTP nº 667/2021), razão pela qual deve ser redigida de forma clara e congruente, demonstrando a realização do efetivo controle de legalidade do ato, bem como permitindo o pleno exercício do direito de defesa do administrado.

Nesse sentido, o parecer, elaborado com observância das disposições legais que regem o processo administrativo trabalhista de notificação de débito, poderá e deverá amparar-se nos princípios constitucionais, processuais e administrativos a fim de harmonizar o sistema jurídico, bem como elucidar e fundamentar as medidas a serem adotadas diante de lacunas legais. Nas palavras de Mendes e Branco (2014, p. 72):

Os princípios teriam, ainda, virtudes multifuncionais, diferentemente das regras. Os princípios, nessa linha, desempenhariam uma função argumentativa. Por serem mais abrangentes que as regras e por assinalarem *standards* de justiça relacionados com certo instituto jurídico, seriam instrumentos úteis para se descobrir a razão de ser de uma regra ou mesmo de outro princípio menos amplo.

Passa-se, pois, à abordagem dos princípios, classificados aqui, apenas para fins didáticos, em constitucionais, processuais e administrativos, sendo, nesta ordem, analisados sob o ponto de vista da atividade de análise de processo administrativo da NDFC.

3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade, fonte de diversos outros princípios, é o fundamento constitucional da atuação do agente público no exercício de suas atribuições, estando expressamente previsto nos artigos 37, *caput*, da Constituição Federal e 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999. Por meio dele, o Estado autolimita-se, assegurando à sociedade certeza jurídica. Como consequência desse princípio, a Administração Pública obriga-se a agir sempre de acordo com os mandamentos da lei:

Mas, se a liberdade é a regra para os indivíduos, em reverência ao princípio da dignidade da pessoa humana, a submissão do agir do Estado ao Direito será sempre mandatória, pois o Poder Público não pode atuar, sob hipótese alguma, fora de suas pautas. Se, por isso, no Direito Privado, prevalece o princípio da liberdade, que reconhece aos indivíduos a autonomia da vontade, atuando o Direito como um limite da ação, no Direito Público, ao revés, não existe qualquer liberdade no agir do Estado, atuando o Direito como seu único e próprio fundamento de ação (MOREIRA NETO, 2014, pp. 212-213)

Na atividade de análise de processos administrativos de notificação de débito, ampara-se nesse princípio, por exemplo, quando o administrado alega rigor excessivo no lançamento do crédito do FGTS e de Contribuição Social devidos. Isso porque a legislação em vigor determina a lavratura de notificação de débito quando constatada a ausência de depósito do FGTS e da Contribuição Social (artigos 23, Lei nº 8.036/1990; 1º, Lei nº 8.844/1994; 11, inciso III, Lei nº 10.593/2002; 3º, Lei Complementar nº 110/2001; 220, Portaria MTP nº 671/2021; 218, Instrução Normativa MTP nº 02/2021).



Da mesma forma, em face da alegação de inconstitucionalidade ou ilegalidade da Contribuição Social Rescisória⁶, utiliza-se o princípio da legalidade para rechaçar a tese, pontuando-se que aos Auditores-Fiscais do Trabalho, como servidores do Poder Executivo Federal, cabe o cumprimento da lei posta e vigente ao tempo do ato (para fins de lançamento), que se presume legal e constitucional até sua revogação ou declaração de inconstitucionalidade por tribunal competente. Salienta-se que a autoridade fiscal, tanto ao lançar o débito, quanto na atividade de análise, não possui competência para declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade de lei, competindo a ela agir de acordo com as determinações legais vigentes.

3.2 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE



O princípio da publicidade, expressamente previsto no texto constitucional, em seu artigo 37, *caput*, impõe ao Estado o dever de divulgação e transparência da atividade administrativa, a fim de que os administrados possam exercer seu direito de defesa e se viabilize o controle da ação estatal. Sobre o assunto, Moreira Neto (2014, p. 217) discorre:

Sob outro aspecto, a publicidade, no Direito Público, constitui-se também como um direito fundamental do administrado, extensivo às entidades de sua criação, uma vez que, sem que se tenha acesso aos atos praticados pelo Poder Público, tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal, e, em última análise, inviabilizaria a sustentação dos direitos fundamentais e tornaria uma falácia o próprio Estado Democrático de Direito.

Dentro do processo administrativo de notificação de débito, tal princípio é fonte legitimadora do próprio processo em si, impondo a ciência do administrado quanto aos atos praticados (artigos 19, 20 e 64, Portaria MTP nº 667/2021), bem como a

⁶ Embora extinta a partir de 01.01.2020, consoante previsão da Lei 13.932/2019, a CSR pode ser lançada sobre fatos geradores ocorridos até 31.12.2019. A constitucionalidade da CSR foi pacificada pelo C. STF por ocasião do julgamento do RE 878.313 ao apreciar o Tema 846 de repercussão geral, fixando a seguinte tese: "É constitucional a contribuição social prevista no artigo 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, tendo em vista a persistência do objeto para a qual foi instituída". Em recente pronunciamento, a C. Corte reiterou a constitucionalidade da CSR em face da Emenda Constitucional 33/2001, firmando a seguinte tese (Tema 1193) no julgamento do RE 1.317.786 com repercussão geral: A contribuição prevista no artigo 1º da Lei Complementar 110/2001 foi recepcionada pela Emenda Constitucional 33/2001.

possibilidade de vista dos autos⁷ e, com isso, a oportunidade de exercício da ampla defesa e do contraditório.

Note-se que a ausência de publicidade de qualquer ato que possa influir no exercício do direito de defesa do administrado pode macular de nulidade o ato praticado e os posteriores que dele diretamente dependam ou sejam consequência (artigo 35, § 2º, Portaria MTP nº 667/2021). Entretanto, eventual mácula deve ser analisada também à luz de outros princípios, como o que consagra a ausência de nulidade quando ausente prejuízo. Ilustrativamente, a falta de comprovação da ciência da notificação de débito pode implicar em nulidade de eventual decisão regional e obrigatoriedade de envio da notificação com abertura de prazo defensivo, contudo, se houver a apresentação de defesa que não questione o recebimento do documento, não se fala em vício na ciência (publicidade), aproveitando-se a manifestação do notificado para sanear o ato.

3.3 PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

O princípio constitucional do Devido Processo Legal (*due process of law*) encontra-se, igualmente, previsto no texto constitucional (artigo 5º, inciso LIV), bem como na Lei nº 9.784/1999 (artigo 2º, parágrafo único e inciso VII). Segundo a doutrina, possui dois sentidos, um procedimental e um substantivo, conforme ensina Oliveira (2022, p. 771):

O devido processo legal (*due process of law*), consagrado no art. 5.º, LIV, CRFB, possui dois sentidos: a) sentido procedimental (*procedural due process*): a Administração deve respeitar os procedimentos e as formalidades previstas na lei; e b) sentido substantivo (*substantive due process*): a atuação administrativa deve ser pautada pela razoabilidade, sem excessos.

No âmbito do processo administrativo de notificação de débito, o princípio do devido processo legal implica no dever de a Administração Pública observar os ritos previstos em lei no curso processual.

Os procedimentos aplicáveis, especificamente, à organização e à tramitação dos processos administrativos de auto de infração e de notificação de débito estão

⁷ Conforme previsão da Portaria MTP nº 667/2021, artigos 89 a 98.



atualmente previstos na Portaria MTP nº 667/2021, que revogou a Portaria MTE nº 854/2015, aplicando-se a todos os processos, inclusive aos que estavam em andamento, a partir de 10/12/2021, respeitados os atos jurídicos praticados sob a vigência e égide da norma anterior, conforme determina a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Nesse sentido, destaca-se que é dever do Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise de processos verificar, de ofício, o regular trâmite processual dos autos que lhe são distribuídos (artigo 4º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021), primando pelo atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a fim de evitar qualquer nulidade processual porém sem perder de vista os princípios da eficiência e do *pas de nullité sans grief* tratados adiante, que admitem o aproveitamento dos atos processuais, bem como a convalidação dos atos administrativos.

3.4 PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA



O princípio da ampla defesa é constitucionalmente e legalmente assegurado no processo administrativo (artigos 5º, inciso LV, Constituição Federal; 2º, *caput*, Lei nº 9.784/1999) e sua incidência inicia-se com o protocolo da Notificação de Débito, momento no qual se inaugura o processo administrativo trabalhista (artigo 24, *caput*, Portaria nº 667/2021).

Nesse contexto, os atos praticados pela autoridade fiscal no momento que antecede a emissão da Notificação de Débito, visando à apuração de certeza, liquidez e exigibilidade do débito, em que pese estejam sujeitos a controle (tanto judicial quanto administrativo), não se desenvolvem sob os princípios do contraditório e da ampla defesa, mas sim com as prerrogativas da atividade de polícia administrativa. Poder de polícia, nas palavras de Bandeira de Mello (2015, p. 861), é:

a atividade da administração pública expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante a ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.



Antes da emissão da Notificação de Débito e da lavratura dos autos de infração, as medidas desenvolvem-se no bojo da ação fiscal envolvendo o administrado fiscalizado, mas não se fala em infrator, devedor ou litigante, figuras que emergem a partir da emissão dos documentos fiscais, os quais, por sua vez, deflagram o processo administrativo, dando ensejo ao litígio administrativo e à inexorável observância dos princípios consagrados no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Conforme ensina Justen Filho (2015, p. 348):

Em alguns casos, exige-se um procedimento prévio de apuração sumária das questões, visando a propiciar um juízo mais apropriado sobre o cabimento ou não da instauração do processo. Esse procedimento prévio, de natureza simplificada (...), não se destina, obviamente, a produzir uma avaliação sobre os fatos controvertidos, mas a apurar a existência de indícios preliminares que demandem a instauração do processo. Lembre-se que esse procedimento prévio não envolve a produção de provas para fins de julgamento da controvérsia, motivo pelo qual não será subordinado ao princípio do contraditório e da ampla defesa.



Entretanto, a fim de permitir o pleno exercício da ampla defesa no âmbito processual, o administrado deve ter conhecimento a respeito de todos os fatos e fundamentos que deram origem à Notificação de Débito, os quais constam dos relatórios que a integram (artigo 261, Instrução Normativa MTP nº 02/2021), podendo apresentar as alegações, provas e pedidos de produção de provas que julgar necessários, visando impugnar a validade dos seus elementos essenciais, bem como a certeza, liquidez e exigibilidade do crédito lançado.

Nesse sentido, acrescenta-se que o ônus da prova pertence ao administrado (artigo 36, Lei nº 9.784/1999), que deve exercer seu direito de defesa ao tempo e modo regularmente estabelecidos pelas normas que regulam o processo administrativo de notificação de débito. Os processos administrativos correlatos, referentes ao mesmo empregador e à mesma ação fiscal, devem ser reunidos, na medida da sua viabilidade, a fim de que sejam analisados e decididos conjuntamente, permitindo que os elementos constitutivos de um processo sirvam de subsídio para a decisão a ser proferida nos demais (artigo 30, Instrução Normativa MTP nº 01/2021).

Dessa forma, ainda que não haja defesa específica referente ao processo de notificação de débito, as alegações e elementos de prova apresentados nos processos correlatos referentes aos autos de infração devem ser analisados e considerados pelo Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise, zelando-se

para que o crédito lançado esteja revestido de todos os seus atributos (certeza, liquidez e exigibilidade).

Quanto aos pedidos de produção de provas, ressalta-se que estes devem ser apresentados de forma específica e dentro do prazo para apresentação de defesa (artigos 27 e 28, Portaria MTP nº 667/2021), cabendo ao Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise manifestar-se sobre as provas e requerimentos apresentados ou solicitados no processo⁸, fundamentando a decisão a ser proferida (artigo 4º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021), inclusive no que diz respeito ao indeferimento da produção das provas requeridas que se mostrem ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (artigos 632, CLT; 38, § 2º, Lei 9.784/1999; 31, Portaria MTP nº 667/2021), a fim de evitar qualquer ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ressalta-se que a revelia na fase defensiva não implica em confissão ficta com relação à matéria fática, de maneira que o administrado poderá interpor recurso acompanhado das provas documentais que entender pertinentes (artigo 29, Portaria MTP nº 667/2021), as quais deverão ser objeto de apreciação por parte do Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise na segunda instância administrativa. A análise de recurso também deverá versar sobre as provas documentais eventualmente apresentadas aos autos fora do prazo de defesa (artigo 30, Portaria MTP nº 667/2021).

No que tange às provas documentais, ainda, o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise deve considerar todos os documentos apresentados pelo administrado como prova dos fatos neles descritos, sejam estes documentos públicos (artigo 405, CPC), autênticos (artigo 411, CPC) ou cópias não autenticadas de documentos particulares expedidos no País (artigo 28, § 1º, Portaria MTP nº 667/2021), atentando-se, neste último caso, para a demonstração de sua prévia existência, dado que os documentos particulares devem ser considerados como elaborados a partir da sua apresentação em repartição pública ou do ato ou fato que

⁸ Instrução Normativa nº 01/2021 - Art. 4º São requisitos técnicos dos pareceres para análise de defesa e recurso: (...) V - manifestação sobre todas as provas e requerimentos apresentados ou solicitados no processo.

estabeleça, de modo certo, a anterioridade da sua formação (artigo 409, parágrafo único, incisos IV e V, CPC).

Assim, caso se apresentem documentos particulares, em meio físico ou digital no curso do processo administrativo, o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise deverá buscar, no Relatório Circunstanciado da NDFC, informações a respeito da relação de documentos examinados, bem como a existência de auto de infração lavrado por afronta ao artigo 630 da Consolidação das Leis do Trabalho (artigo 261, §2º, Instrução Normativa MTP nº 02/2021).

O princípio da persuasão racional, segundo Cintra et al (2005, pp. 69-70):

(...) regula a apreciação e a avaliação das provas existentes nos autos, indicando que o juiz deve formar livremente sua convicção. (...) Essa liberdade de convicção, porém, não equivale à sua formação arbitrária: o convencimento deve ser motivado (Const. Art.93, inc.IX; CPP, art.381, inc.III; CPC art. 131, 165 e 458, inc. II), não podendo o juiz desprezar as regras legais porventura existentes (CPC, art. 334, inc.IV; CPP arts.158 e 167) e as máximas de experiência (CPC, art.335).

Logo, os documentos e as provas devem ser sopesados e valorados de forma motivada e em confronto com as informações constantes da NDFC e dos sistemas informatizados, dado que cabe à Administração Pública adotar as medidas necessárias para a devida instrução do processo, seja de ofício ou a requerimento do interessado (artigos 29, Lei nº 9.784/1999; e 33, Portaria MTP nº 667/2021), visando à certeza e liquidez do lançamento efetuado na NDFC.

3.5 PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

O princípio do contraditório está intrinsecamente relacionado com o princípio da ampla defesa, cuja previsão constitucional e legal encontra-se, inclusive, nos mesmos dispositivos (artigos 5º, inciso LV, Constituição Federal; 2º, *caput*, Lei nº 9.784/1999). Nos dizeres de Carvalho Filho (2013, p. 54):

Embora consagrada a expressão “contraditório e ampla defesa”, tem-se, na verdade, que a noção de contraditório já se insere na de ampla defesa. O contraditório indica a possibilidade de rechaçar argumentos, rebater imputações, questionar a existência de fatos; sendo assim, é inegável que quem possui tais poderes está, *ipso facto*, exercendo seu direito de ampla defesa.



Nesses termos, o princípio do contraditório garante ao administrado, no âmbito do processo administrativo trabalhista, a oportunidade de impugnar o ato administrativo, bem como o direito de que todos os seus argumentos, provas e pedidos sejam devidamente enfrentados nos fundamentos da decisão que será proferida (artigos 3º, inciso III, Lei nº 9.784/1999; 36, Portaria MTP nº 667/2021; 4º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021).

Verifica-se, portanto, uma complementariedade entre os princípios do contraditório (garante a possibilidade de o administrado questionar o ato) e ampla defesa (assegura ao administrado a possibilidade de utilizar todos os meios e recursos legítimos para comprovar suas alegações).

Em sede de processo administrativo trabalhista de notificação de débito, o pleno atendimento do princípio do contraditório impõe, ao Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise, o dever de se manifestar especificamente sobre os argumentos e fatos apresentados pelo administrado nos autos, inclusive aqueles que são descabidos nessa esfera, como, por exemplo, pedido para que seja concedido parcelamento do débito.

Ressalta-se, por fim, que se aplicam ao princípio do contraditório os mesmos deveres e garantias abordadas no tópico referente ao princípio da ampla defesa.

3.6 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência possui previsão expressa constitucional (artigo 37, *caput*) e legal (artigo 2º, *caput*, Lei nº 9.784/1999). Seu alcance ultrapassa a ideia de atos administrativos aptos a produzir os resultados juridicamente dele esperados, para alcançar a prática de tais atos com qualidades intrínsecas de excelência, possibilitando o melhor atendimento possível das finalidades para eles previstas em lei.

No processo administrativo trabalhista de notificação de débito, a eficiência administrativa perfaz-se na melhor realização possível de cada ato processual, bem como do processo como um todo, possuindo conexão direta com a razoável duração do processo, impondo celeridade e economia processual.

É com base na eficiência que o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise deve atentar-se para questões que devem ser consideradas de ofício pela Administração e, ainda, para apreciação de todas as questões suscitadas pelo administrado, elaborando parecer completo capaz de produzir o efeito de embasamento concreto da decisão administrativa, evitando, assim, retrocessos no processo e questionamentos futuros de nulidade.

Também se fundamenta, nesse princípio, a convalidação de atos administrativos, como a emissão de Termo de Retificação da NDFC para ajuste da liquidez do débito apurado (artigo 268, Instrução Normativa MTP nº 02/2021) e o aproveitamento em geral de atos viciados que não acarretam prejuízo ao administrado ou que foram convalidados por ato posterior ou saneados.

4 PRINCÍPIOS DO DIREITO PROCESSUAL

4.1 PRINCÍPIO *PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF*

O princípio *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo) permite que não seja declarada a nulidade de ato processual praticado em desacordo com as determinações legais se for possível verificar que este não causou lesão ao interesse público e prejuízo à parte.

Nos dizeres de Justen Filho (2015, pp. 323-324):

A nulidade deriva da incompatibilidade do ato concreto com valores jurídicos relevantes. Se certo ato concreto realiza os valores, ainda que por vias indiretas, não pode receber tratamento jurídico equivalente ao reservado para atos reprováveis. Se um ato, apesar de não ser o adequado, realizar as finalidades legítimas, não pode ser equiparado a um ato cuja prática reprovável deve ser banida. A nulidade consiste num defeito complexo, formado pela (a) discordância formal com um modelo normativo e que é (b) instrumento de infração aos valores consagrados pelo direito. De modo que, se não houver a consumação do efeito (lesão a um interesse protegido juridicamente), não se configurará invalidade jurídica. Aliás, a doutrina do direito administrativo intuiu essa necessidade, afirmando o postulado de *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem dano).

Nesse sentido, verifica-se que referido princípio, atrelado ao princípio da eficiência, do formalismo moderado e da instrumentalidade das formas, permite o saneamento de atos processuais irregulares que, apesar de formalmente ilegais,

cumpriram com a finalidade para a qual se prestavam. Relativizam-se, nessa linha de raciocínio, os princípios da legalidade e da autotutela ao se vislumbrar, por exemplo, que a anulação do ato para fins de estrita observância do procedimento legal, quando ausente prejuízo ao exercício do direito de defesa do administrado, implicaria em maior prejuízo ao processo do que a sua manutenção.

Dessa forma, o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise de processos de notificação de débito, ao verificar a existência de ato processual praticado em desacordo com as determinações legais, seja ao realizar a análise da regularidade formal dos autos (artigo 4º, inciso II, Instrução Normativa MTP nº 01/2021) ou por alegação do administrado, somente irá propor a declaração de sua nulidade, com explicitação dos atos alcançados e determinação das providências necessárias ao prosseguimento do processo (artigo 35, § 3º, Portaria MTP nº 667/2021), se constatar que houve efetivo prejuízo a um interesse juridicamente protegido. Caso contrário, deverá propor a convalidação do ato praticado com base nesse princípio e no disposto no artigo 55 da Lei nº 9.784/99 e nos artigos 282, §1º, e 283, parágrafo único, do Código de Processo Civil, aplicados subsidiariamente (artigo 8º, §1º, CLT), observando-se, quanto ao ato administrativo, os elementos passíveis de serem convalidados.

4.2 PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE

O princípio da dialeticidade, incidente na fase recursal do processo administrativo trabalhista, concretiza-se no dever de o administrado indicar os fundamentos de fato e de direito que embasam seu pedido de revisão da decisão recorrida, nos termos expostos por Carvalho Filho (2013, p. 309):

(...) o recorrente deverá expor os **fundamentos** do pedido de reexame. A lei ao formular tal exigência, teve o escopo de evitar que recursos sejam interpostos por mero capricho ou espírito de emulação. Fundamentos do recurso são as razões que o recorrente deve apresentar para tentar demonstrar, junto à autoridade competente, que a decisão recorrida merece reforma.

Trata-se de requisito material da peça recursal que, em que pese não possua previsão expressa na Portaria MTP 667/2021, deve ser atendido em conjunto com os

requisitos formais de admissibilidade do recurso (tempestividade, legitimidade e representação), a fim de permitir o seu conhecimento.

Para fins de atendimento desse princípio, o administrado não deve apenas se mostrar inconformado com a decisão, mas, sim, apontar, especificamente, as circunstâncias fáticas e jurídicas que devem ser (re)examinadas pela autoridade de segunda instância, construindo um processo dialético no qual os fundamentos da decisão recorrida são a tese, os argumentos recursais são a antítese e os fundamentos da decisão de segunda instância, a síntese.

Contudo, em se tratando de processo administrativo de notificação de débito, no qual se deve primar pela certeza e liquidez do lançamento, ainda que o recurso somente devolva os argumentos defensivos ou não apresente impugnação específica (deixando de indicar, por exemplo, todos os empregados ou todas as bases de cálculo com relação às quais o levantamento de débito apresentaria equívoco), cabe ao Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise recursal conhecer o recurso interposto, realizando os confrontos e as pesquisas necessárias para verificar a procedência ou não das arguições apresentadas, devendo, inclusive, verificar por amostragem a possibilidade de existência de erros de procedimento na lavratura da Notificação de Débito.

5 PRINCÍPIOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

5.1. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ

A Lei nº 9.784/1999 traz, em seu artigo 2º, inciso IV, expressamente, a obrigatoriedade de atuação processual com boa-fé, sendo tal princípio dirigido não apenas à Administração Pública, mas também ao administrado. Nas palavras de Moreira (2017, p. 149), tanto a atuação administrativa quanto a dos particulares que participam do processo devem primar pela estabilidade, transparência e previsibilidade, reprimindo-se a má-fé:

Ambas as partes (ou interessados) no processo devem orientar seu comportamento, endoprocessual e extraprocessual, em atenção à boa-fé. Caso comprovada a má-fé, o ato (ou o pedido) será nulo, por violação à moralidade administrativa.



Importante pontuar que, apesar de o art. 2º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 9.784/1999 dirigir-se exclusivamente à boa-fé dentro dos processos administrativos, a atuação legal e honesta deve iniciar-se juntamente com a ação fiscal (fase inquisitiva), sendo dever jurídico do administrado, conforme art. 4º, inciso II, da mesma Lei.

Observe-se a esse respeito que o artigo 8º da Lei nº 10.666/2003 dispõe que:

A empresa que utiliza sistema de processamento eletrônico de dados para o registro de negócios e atividades econômicas, escrituração de livros ou produção de documentos de natureza contábil, fiscal, trabalhista e previdenciária é obrigada a arquivar e conservar, devidamente certificados, os respectivos sistemas e arquivos, em meio digital ou assemelhado, durante dez anos, à disposição da fiscalização.

Dessa forma, configura-se ilegítima a negativa de reprocessamento de dados e a apresentação em papel das folhas de pagamento dos últimos 10 (dez) anos, caso o empregador utilize sistema de processamento eletrônico de dados.

Outrossim, a Lei nº 8.036/1990, no §3º do art. 23-A, incluso pela Medida Provisória nº 889/2019, e ratificada pela Lei nº 13.932/2019, prevê que “todos os documentos relativos às obrigações perante o FGTS, referentes a todo o contrato de trabalho de cada trabalhador, devem ser mantidos à disposição da fiscalização por até 5 (cinco) anos após o fim de cada contrato”.

Como visto, o empregador tem o dever de manter arquivados e disponíveis à fiscalização documentos que comprovem o cumprimento de suas obrigações trabalhistas e outros necessários à sua aferição perante seus empregados com vínculos ativos desde o início da prestação de serviços, sem qualquer limite temporal. Por outro lado, essa obrigação subsiste também para os vínculos empregatícios que foram rescindidos até os cinco anos anteriores à data de início da medida de fiscalização e diz respeito a todo o período em que vigorou o contrato de trabalho.

Do mesmo modo, é descabida qualquer alegação de extravio, má conservação, inutilização do documento, troca de contador ou calamidade pública, como enchentes, alagamentos e chuvas torrenciais, mesmo que respaldadas em boletim de ocorrência, a fim de justificar a perda documental, pois compete ao empregador, quando ocorrer algum dano a tais instrumentos particulares, promover a sua recuperação, quando possível, ou a sua reconstituição.

Ademais, a Instrução Normativa MTP nº 02/2021 inovou, prevendo em seu artigo 215, que o empregador deve disponibilizar à fiscalização os documentos notificados no formato solicitado. Tal previsão reforça o supramencionado artigo 8º da Lei nº 10.666/2003 e, em adição, almeja evitar situações em que os empregadores disponibilizam documentos notificados em formatos diversos dos solicitados que possam ser inacessíveis ou ilegíveis para os sistemas informatizados da Inspeção do Trabalho, causando atraso ilegítimo na fiscalização.

Como corolário do princípio da boa-fé dentro do processo administrativo, tem-se a proibição da conduta contraditória, dissonante da anteriormente assumida, ao qual se havia adaptado a outra parte e que tinha gerado expectativas legítimas (proibição do *venire contra factum proprium*). Configura-se contraditório, por exemplo, o comportamento do empregador que, em sede de defesa, reconhece o débito levantado na notificação e afirma que solicitou parcelamento integral à Caixa Econômica Federal (CEF), juntando aos autos o pedido do parcelamento, e, em sede de recurso, com a negativa do parcelamento⁹, informa que não deve o valor notificado, vez que já havia recolhido o débito tempestivamente, antes da notificação.

Também decorre do princípio da boa-fé a proibição do benefício da própria torpeza (*nemo turpitudinem suam allegare potest*), de forma que ao administrado é vedada alegação de nulidade fundada em ato ilegítimo anterior praticado por ele dentro do processo (ou dentro da ação fiscal). É com base nesta derivação da boa-fé que se desacolhe argumento de cerceamento de defesa em notificação de decisão por edital, quando foi a própria notificada que não comunicou aos sistemas oficiais da Receita Federal do Brasil a alteração de endereço (artigo 195, Decreto-lei nº 5.844/1943).

É importante acrescentar, ainda, que a boa-fé, além de princípio de direito administrativo, foi erigida a princípio legal de hermenêutica acerca de atos e contratos praticados pela atividade econômica privada, consoante disposto no § 2º do artigo 1º da Lei da Liberdade Econômica, de nº 13.874/2019.

⁹ Destaca-se a situação atinente à negativa do pedido de parcelamento, pois a sua devida formalização implicará no encerramento do contencioso administrativo, conforme artigo 39, §6º, da Portaria MTP nº 667/2021.

Assim, esse princípio também se impõe ao empregador a partir do ramo jurídico que o protegeria teoricamente, evidenciando que o princípio da boa-fé assegura a segurança jurídica dos atos e contratos empresariais com todos os demais atores sociais, entre eles os próprios empresários, seus empregados, a coletividade e a Administração Pública, sendo, portanto, relevante para a estabilidade social como um todo.

Outro exemplo de comportamento contrário à boa-fé ocorre quando o empregador alega que a correspondência e o Aviso de Recebimento - AR, conquanto entregues pelos Correios no seu domicílio fiscal, teriam sido recebidos por pessoa desconhecida, ou por pessoa que não promoveu seu devido encaminhamento, ou, ainda, que teriam sido extraviados.

Segundo a presunção *hominis*, corolário do princípio da boa-fé, ninguém recebe correspondência que não lhe seja endereçada, a não ser que o faça a pedido do interessado. É importante esclarecer que o que ocorre no âmbito do estabelecimento acerca de correspondências recebidas, seja por prepostos, empregados ou pessoas de confiança do empregador e seu posterior extravio, é de exclusiva governabilidade e direção do empregador, donde se conclui ser de sua exclusiva responsabilidade, por força do artigo 2º da CLT, que a ele atribui todos os riscos inerentes ao exercício de sua atividade econômica.

O exercício de atividade econômica deve ser realizado com o devido profissionalismo e cuidado, conforme se interpreta do artigo 966 do Código Civil. É incabível, pois, qualquer alegação de descuido, desconhecimento ou extravio, ainda quando praticado por pessoa que não seja seu empregado.

A propósito, a jurisprudência consolidou entendimento no sentido de que o recebimento de correspondência oficial em domicílio fiscal é válido e sujeita o seu destinatário às obrigações determinadas, não importando para a validade do ato a pessoa que tenha recebido o documento¹⁰.

¹⁰ EMENTA TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 356/STF. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. INTIMAÇÃO POSTAL. ENTREGA NO DOMICÍLIO FISCAL. VALIDADE. CIÊNCIA DO CONTRIBUINTE. IRRELEVÂNCIA. PRECEDENTES.

1. A matéria pertinente aos arts. 26, § 3º, da Lei 9.784/99; e 223 do CPC/73 não foi apreciada pela instância julgante de origem, tampouco constou dos embargos declaratórios opostos para suprir

Outra situação que viola o princípio da boa-fé ocorre quando o empregador questiona a validade do procedimento de notificação recebida via correios ou correio eletrônico no contexto da fiscalização indireta.

O procedimento de fiscalização indireta encontra seu fundamento na legislação ordinária celetista, especialmente o artigo 630, §§ 3º e 4º da CLT.

O Regulamento de Inspeção do Trabalho - RIT, aprovado pelo Decreto Federal nº 4.552/2002, a seu turno, prevê, expressamente no artigo 30, a modalidade de fiscalização indireta, por meio de sistemas de notificações para apresentação de documentos nas unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho e Previdência. A partir de então, o MTP baixou, ao longo dos anos, diversas portarias¹¹ dispondo acerca da modalidade de fiscalização indireta, em consonância com o conceito delineado no § 1º do artigo 30 do RIT.

Desde o ano 2000, no âmbito da inspeção do FGTS, a fiscalização indireta foi prevista em diversas Instruções Normativas. Em 2014, a Instrução Normativa SIT nº 105, em seu art. 2º, passou a prever um outro meio de notificações do empregador, além do postal, mas deixou de especificá-lo. Determinou, contudo, um requisito para a sua validade: a comprovação do recebimento. Tal previsão buscou legitimar as notificações de empregadores efetuadas por correio eletrônico, quando seja possível atestar que o destinatário, o empregador ou seu representante legal, tenha recebido

eventual omissão. Portanto, ante a falta do necessário prequestionamento, incide o óbice da Súmula 356/STF.

2. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da inexistência de obrigatoriedade de que a intimação postal seja feita com a ciência do contribuinte, exigência extensível tão-somente para a intimação pessoal, bastando apenas a prova de que a correspondência foi entregue no endereço de seu domicílio fiscal. Precedentes: AgRg no Ag 1.392.133/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 27/03/2014; REsp 1.197.906/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12/09/2012; REsp 1.029.153/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 05/05/2008.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

PROCESSO REsp 1548263/CE RECURSO ESPECIAL 2014/0160302-1 RELATOR(A) Ministro SÉRGIO KUKINA ÓRGÃO JULGADOR T1 - PRIMEIRA TURMA DATA DO JULGAMENTO 01/12/2016 DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE DJe 16/12/2016.

¹¹ Menciona-se o inciso II do art. 8º, da Portaria MTE nº 993/2008, o inciso II do art. 11 da Portaria MTE nº 546/2010, inciso II do art. 11 da Portaria MTPS nº 643/2016. A Portaria MTP Nº 547/2021, atualmente vigente, prevê, em seu art. 12, inciso II, que a fiscalização indireta é aquela “resultante de OS que envolve apenas análise documental, a partir de notificações aos empregadores, por via postal ou outro meio de comunicação institucional e a partir da análise de dados”.

Sobre o tema, vale destacar que a Instrução Normativa SEFIT/SSST nº 8/1995 já previa o procedimento de fiscalização indireta antes mesmo de ser contemplado pelo RIT, pois a prerrogativa encontra embasamento em competência legal.

a comunicação, seja pelo envio de resposta, ou pela apresentação de documentos. Atualmente, essa previsão consta do art. 8º da Instrução Normativa MTP nº 02/2021.

Desse modo, uma vez observada a formalidade exigível para a notificação do empregador, em consonância com a norma vigente, não se pode questionar a validade do procedimento sem vulnerar o princípio da boa-fé.

5.2. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA

Previsto expressamente no art. 53 da Lei nº 9.784/1999 e reforçado pela Súmula 473 do STF, esse princípio expressa a prerrogativa e o dever de a Administração Pública anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade.

Dentro do processo administrativo de notificação de débito, figura, na realidade, o dever de a Administração fiscalizar seus próprios atos quanto à juridicidade (legalidade, legitimidade e licitude), convalidar, de ofício, os atos eivados de vício sanável e declarar a nulidade, também de ofício, dos atos sucumbidos por vício insanável (artigo 35, Portaria MTP nº 667/2021). Note-se que aqui se fala em declaração de nulidade, pois essa macula o ato desde o início (efeito *ex tunc*), perfazendo-se sua invalidade como inerente e permanente. A declaração de nulidade ou a convalidação deverão ocorrer tão logo seja conhecido o vício.

Importante salientar que o princípio da autotutela está intimamente ligado ao princípio da revisibilidade, vez que não só o administrado pode solicitar a revisão do ato administrativo, mas sobretudo a Administração revisa-o de ofício quando constata vícios, o que atrai também o princípio da oficialidade, de acordo com o qual a mobilização do processo em consonância com as normas jurídicas é encargo da própria Administração.

É em razão desse princípio que, uma vez alegado e demonstrado pelo empregador a existência de recolhimentos do FGTS e/ou da contribuição social não considerados, mas efetuados em data anterior à da apuração do débito, cabe à Administração aferir sua liquidez por meio dos dados disponíveis nos bancos de dados oficiais, e mediante o uso dos sistemas disponíveis, propondo, se cabível, a emissão do devido Termo de Retificação (artigo 268, Instrução Normativa MTP nº 02/2021).

Também se pode inferir que, com base nesse princípio, a juntada de prova de recolhimentos anteriores não considerados aponta estreitamente para a realização da verificação de ofício de outros recolhimentos que, porventura, não tenham sido considerados (artigo 5º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021). Tal atitude, além de acatar a autotutela, preserva o princípio da eficiência, evitando possíveis retrocessos processuais desnecessários no futuro.

Por fim, vale lembrar que, em respeito à autotutela, cabe ao Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise verificar de ofício a prescrição e a decadência de parcelas nas notificações de débito do FGTS e CS, emitindo Termo de Alteração de Débito (artigo 271, Instrução Normativa MTP nº 02/2021) caso sejam elas constatadas.

5.3. PRINCÍPIO DA VERDADE REAL/MATERIAL

O Estado baseia sua ação sobre pressupostos reais, em estrito cumprimento da lei (legalidade), voltado às suas legítimas finalidades (legitimidade) e subordinado à licitude.

No campo do processo administrativo trabalhista de notificação de débito, a Administração Pública almeja efetuar o lançamento do montante real devido ao FGTS e de Contribuição Social, objetivando liquidez.

Com o protocolo da notificação de débito pelo AFT notificante, inicia-se o processo administrativo, no qual o empregador pode apresentar sua tese defensiva, bem como solicitar a produção probatória, devendo juntar os documentos que julgar pertinentes. Ao longo do trâmite desse processo a Administração possui o dever de buscar a verdade material, exercendo, de ofício, o controle do ato original e/ou convalidando e examinando todas as questões fáticas e de direito argumentadas, além de todas as provas trazidas aos autos.

Aqui, vale destacar que os atos da Administração gozam de presunção de validade até prova em contrário. Trata-se esta concepção de uma presunção relativa estendida à veracidade, à legalidade, à legitimidade e à licitude da ação administrativa, que admite, portanto, ser infirmada sob qualquer um desses seu quádruplo aspecto.



Dessa forma, por versar uma certeza relativa de validade jurídica, cederá ante a prova em contrário legítima. Assim, comprovado pelo empregador qualquer erro no lançamento original do débito (como, por exemplo, motivo de afastamento do empregado, lançamento de débito inexistente, recolhimentos anteriores), cabe à Administração retificar o ato, buscando a verdade material (base de cálculo real).

De igual maneira, é em respeito à verdade material que, constatado pela Administração lançamento de débito inferior em notificação de débito, cabe a ela a emissão de Termo de Retificação do lançamento original com aumento do valor notificado anteriormente.

O princípio da verdade real dentro do processo administrativo de notificação de débito está intimamente ligado ao princípio da oficialidade, vez que a Administração deve produzir, de ofício, provas necessárias ao conhecimento dos fatos reais que estão ao seu alcance (artigos 29 e 37, Lei nº 9.784/1999). Ilustrativamente, caso o empregador alegue afastamento de empregado por auxílio-doença que resulte em apuração indevida de FGTS, mediante correspondente comprovação do fato no processo, o Auditor-Fiscal do Trabalho em atividade de análise deve efetuar a consulta aos sistemas a que dispõe de acesso, tal como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Enfim, o princípio da verdade real impõe à Administração o dever de consulta aos sistemas disponíveis ante alegações que se comprovam por meio deles, sendo descabido exigir do administrado a comprovação de informações constantes desses sistemas (artigo 2º, Decreto nº 9.094/2017).

É importante evidenciar que esse princípio deve ser sopesado com o princípio da boa-fé. Assim, o empregador deverá, sempre que possível, apresentar argumentos e fundamentos específicos e ao menos indícios probatórios a fim de afastar equívocos no ato administrativo, pois é seu dever colaborar com o esclarecimento dos fatos relevantes ao processo administrativo, a teor do artigo 4º da Lei nº 9.784/1999. Vale dizer que um pedido de revisão da integralidade do débito, por alegação genérica de equívoco no ato, não é capaz de ensejar tal providência por parte da Administração; como visto, o ato administrativo que preenche as formalidades exigíveis presume-se válido, salvo comprovação em contrário.

5.4. PRINCÍPIO DA OFICIALIDADE

O princípio da oficialidade ou do impulso oficial denota a prerrogativa de a Administração Pública instaurar (artigo 5º, Lei nº 9.784/1999), mobilizar (artigo 2º, parágrafo único, inciso XII, Lei nº 9.784/1999) e revisar (artigo 65, Lei nº 9.784/1999), de ofício, o processo administrativo, inclusive no que diz respeito à instrução probatória (artigos 29 e 37, Lei nº 9.784/1999; artigo 33, Portaria MTP nº 667/2021), conforme ensinamentos de Di Pietro (2014, p. 702):

O princípio da oficialidade autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público. Portanto, a oficialidade está presente: 1. no poder de iniciativa para instaurar o processo; 2. na instrução do processo; 3. na revisão de suas decisões. Em todas essas fases, a Administração pode agir *ex officio*.

Dessa forma, quanto ao dever de mobilização dos autos, a Administração Pública deve impulsionar de ofício o processo administrativo trabalhista de notificação de débito, atentando-se para a razoável duração do processo e, conseqüentemente, para o cumprimento dos prazos previstos para a prática dos atos processuais¹², em que pese estes sejam impróprios¹³ e esse processo não se sujeite à prescrição intercorrente.¹⁴

No que diz respeito à instrução probatória, o princípio sob análise guarda conexão com o princípio da verdade material, cuja aplicabilidade, no âmbito do processo administrativo trabalhista de notificação de débito, dá-se no dever de obtenção, de ofício, das informações necessárias à instrução do processo constantes dos bancos de dados da própria Administração Pública, especialmente no que diz respeito à legitimidade processual, ao enquadramento do empregador na RFB e à certeza e liquidez do lançamento, conforme tratado no princípio específico.

¹² A título exemplificativo, cita-se o prazo estipulado para o cumprimento de diligência e saneamento pelo artigo 34 da Portaria MTP nº 667/2021.

¹³ Prazos para os quais a lei não prevê penalidade para o seu descumprimento.

¹⁴ O prazo prescricional previsto no artigo 1º da Lei nº 9.873/99 refere-se à ação punitiva da Administração e, portanto, atinge somente os processos administrativos trabalhistas decorrentes da lavratura de autos de infração, não incidindo nos autos das Notificações de Débito, uma vez que estas não objetivam a punição do empregador, mas sim a cobrança do FGTS/CS devido e não recolhido.

5.5. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

O princípio da motivação implica no dever de a Administração Pública justificar o ato administrativo praticado, com a explicitação dos motivos de fato e de direito que ensejaram a sua prática. Trata-se, nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 49), da formalização dos motivos:

Motivação é a justificativa expressa que o agente administrativo menciona no ato administrativo. Cuida-se da forma de expressar as razões que conduziram o agente à prática do ato. Essas razões formam o motivo do ato, um dos elementos imprescindíveis no plano de validade dos atos administrativos. Quando o motivo é formalizado no ato, a doutrina passa a denominar o fato de motivação.

Nesse sentido, para fins de atendimento do princípio sob análise, os relatórios que compõem a Notificação de Débito constituem-se na motivação do ato de lançamento¹⁵. No que diz respeito à atividade de análise do processo, o parecer elaborado constitui a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente (artigos 18, Portaria MTP nº 667/2021; 3º, Instrução Normativa MTP nº 01/2021; 2º, *caput*, e parágrafo único, inciso VII; e 50, Lei nº 9.784/1999).

Referido parecer, em pleno atendimento ao princípio da motivação, deverá possuir fundamentação jurídica suficiente e adequada ao objeto do processo, bem como ao ordenamento jurídico vigente e às orientações expedidas pela Coordenação-Geral de Recursos da Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (artigo 4º, inciso III, Instrução Normativa MTP nº 01/2021). Além disso, deverá enfrentar, de forma clara e precisa, os argumentos, provas e pedidos trazidos pelo administrado (artigo 36, Portaria MTP nº 667/2021), conforme abordado nos itens referentes aos princípios do contraditório e da ampla defesa, vez que a motivação do ato é pressuposto para o pleno exercício do direito de defesa.

¹⁵ Vide artigo 261, Instrução Normativa MTP nº 02/2021.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem dos princípios sob a perspectiva prática da atividade de análise de processos de notificação de débito explicita a importância do tema no campo do processo administrativo trabalhista.

Conforme demonstrado, alguns dos principais princípios constitucionais são observados apenas em sede processual administrativa, quando encerrada a fase da ação fiscal que culminou na lavratura de autos de infração ou, no que aqui sobreleva, no lançamento do crédito do FGTS e da Contribuição Social por meio da Notificação de Débito (NDFC).

Logo, a observância dos princípios constitucionais, processuais e administrativos deve permear a atividade dos atores envolvidos na rotina do processo administrativo trabalhista da NDFC, não se resumindo apenas à autoridade julgadora em primeira ou segunda instâncias administrativas, mas também estendida aos servidores que manejam o processo em alguma fase e, sobretudo, a Auditores-Fiscais do Trabalho em atividade de análise e ao próprio administrado que figure no pólo passivo da NDFC.

O conhecimento do alcance teórico dos princípios e o seu manejo na rotina prática do Auditor-Fiscal analista garante maior segurança no desenvolvimento dos atos processuais no âmbito do processo administrativo, resguardando-o de vícios e eventuais arguições de nulidade, o que confere mais eficiência administrativa à atividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.



BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943.** Dispõe sobre a cobrança e fiscalização do imposto de renda. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5844.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.** CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.** Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a fiscalização, apuração e cobrança judicial as contribuições e multas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8844.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.** Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001.** Institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp110.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria do Tesouro Nacional, que passa a denominar-se Carreira Auditoria da Receita Federal - ARF, e sobre a organização da Carreira Auditoria-Fiscal da Previdência Social e da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho e dá outras

providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10593.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Instrução Normativa MTP 01, de 25 de outubro de 2021**. Disciplina a forma de atuação da Inspeção do Trabalho, a elaboração do planejamento da fiscalização, a avaliação de desempenho funcional dos Auditores Fiscais do Trabalho e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa/mtp-n-1-de-25-de-outubro-de-2021-355519634>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria 667, de 08 de novembro de 2021**. Aprova normas para a organização e tramitação dos processos de auto de infração, de notificação de débito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e da Contribuição Social; regulamenta o Sistema Eletrônico de Processo Administrativo Trabalhista; estabelece parâmetros para a aplicação das multas administrativas de valor variável, previstas na legislação trabalhista; e disciplina os procedimentos administrativos de emissão da certidão de débitos, oferta de vista, extração de cópia, verificação anual dos processos administrativos e procedimento para autorização do saque de FGTS pelo empregador, quando recolhido a empregados não optantes. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria/mtp-n-667-de-8-de-novembro-de-2021-359094059>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria 671, de 08 de novembro de 2021**. Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista, à inspeção do trabalho, às políticas públicas e às relações de trabalho. Disponível em:

<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/legislacao-trabalho/PORTARIAMTP671de08denovembrode2021versofinal14862022.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Instrução Normativa MTP 02, de 08 de novembro de 2021**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Auditoria-Fiscal do Trabalho nas situações elencadas. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-359448244>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal: Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999**. 5ª ed. ver., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Justen Filho, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015**. 5ª ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed. rev. e atual. (*Kindle*). Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. (*Kindle*). Barueri: Método, 2022.

THE PRINCIPLES INVOLVED IN THE ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE LABOR PROCESS OF DEBT NOTIFICATION

ABSTRACT

All branches of law have general and specific principles that apply to them, and these may be explicitly or implicitly provided by the legal system. In this sense, considering the importance and usefulness of the principles in the activity of analysis of administrative processes of Debt Notification, the main principles used in the development of this activity are discussed in this work. For didactic purposes, the present study classifies the principles in constitutional, procedural and administrative, with the examination of those that, more frequently, are present in the routine of the analysis of administrative processes of Notification of Debt. The examination of the issue adopts a practical bias, in which the concepts explained are related to



the practice experienced in the activity of the analyst inspector, involving the rules applicable within the scope of the Ministry of Labor. It is also worth noting that observance and respect for the principles are not limited to the labor inspector working in the process, but involve all actors present in the procedural relationship, thus reaching the employer as well.

Keywords: Principles. Labor administrative process. Debt Notification. Analysis activity.