

16/09/2020

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIARIAS - ABRAINC
ADV.(A/S)	: LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: CAIO DE SOUZA BORGES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG
ADV.(A/S)	: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – CABIMENTO – SUBSIDIARIEDADE. A adequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pressupõe inexistência de meio jurídico para sanar lesividade – artigo 4º da Lei nº 9.882/1999.

PORTARIA – CADASTRO DE EMPREGADORES – RESERVA LEGAL – OBSERVÂNCIA. Encerrando portaria, fundamentada na legislação de regência, divulgação de cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição análoga à de escravo, sem extravasamento das atribuições previstas na Lei Maior, tem-se a higidez constitucional.

ADPF 509 / DF

CADASTRO DE EMPREGADORES – PROCESSO ADMINISTRATIVO – CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA – OBSERVÂNCIA. Identificada, por auditor-fiscal, exploração de trabalho em condição análoga à de escravo e lavrado auto de infração, a inclusão do empregador em cadastro ocorre após decisão administrativa irrecorrível, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

CADASTRO DE EMPREGADORES – NATUREZA DECLARATÓRIA – PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. Descabe enquadrar, como sancionador, cadastro de empregadores, cuja finalidade é o acesso à informação, mediante publicização de política de combate ao trabalho escravo, considerado resultado de procedimento administrativo de interesse público.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em assentar o prejuízo da ação no tocante aos artigos 5º a 12 da Portaria Interministerial MTE/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016, revogados pela Portaria MTB nº 1.129/2017, e julgar improcedente o pedido quanto aos demais preceitos, nos termos do voto do relator e por maioria, em sessão virtual, realizada de 4 a 14 de setembro de 2020, presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 15 de setembro de 2020.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

16/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIARIAS - ABRAIN
ADV.(A/S)	: LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: CAIO DE SOUZA BORGES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG
ADV.(A/S)	: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Hazenclever Lopes Cançado Júnior:

A Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – Abrainc formalizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, questionando a compatibilidade, com a Constituição Federal, da Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016, do Ministério do Trabalho e Previdência Social e do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos

ADPF 509 / DF

MTPS/MMIRDH, a versar regras atinentes a Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição análoga à de escravo. Eis o teor do ato atacado:

O Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social e a Ministra de Estado das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, no uso da atribuição que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto nos arts. 3º, incisos I e II, e 7º, incisos VII, alínea b, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e

Considerando a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957;

Considerando a Convenção nº 105 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 58.822, de 14 de julho de 1966;

Considerando a Convenção sobre a Escravatura de Genebra, promulgada pelo Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966, e

Considerando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992,

Resolvem:

Art. 1º Estabelecer, no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, bem como dispor sobre as regras que lhes são aplicáveis.

ADPF 509 / DF

Art. 2º O Cadastro de Empregadores será divulgado no sítio eletrônico oficial do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), contendo a relação de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos à condições análogas à de escravo.

§ 1º A inclusão do empregador somente ocorrerá após a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal em razão da constatação de exploração de trabalho em condições análogas à de escravo.

§ 2º Será assegurado ao administrado, no processo administrativo do auto de infração, o exercício do contraditório e da ampla defesa a respeito da conclusão da Inspeção do Trabalho de constatação de trabalho em condições análogas à de escravo, na forma dos art. 629 a 638 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e da Portaria MTPS nº 854, de 25 de junho de 2015.

§ 3º A organização e divulgação do Cadastro ficará a cargo da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE), inserida no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

§ 4º A relação a ser publicada conterá o nome do empregador, seu número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), o ano da fiscalização em que ocorreram as autuações, o número de pessoas encontradas em condição análoga à de escravo, e a data decisão definitiva prolatada no processo administrativo do auto de infração lavrado.

§ 5º A atualização da relação poderá ocorrer a qualquer tempo, não podendo tal providência, entretanto, ocorrer em periodicidade superior a 6 (seis) meses.

ADPF 509 / DF

Art. 3º O nome do empregador permanecerá divulgado no Cadastro por um período de 2 (dois) anos, durante o qual a Inspeção do Trabalho realizará monitoramento a fim de verificar a regularidade das condições de trabalho.

Parágrafo único. Verificada, no curso do período previsto no caput deste artigo, reincidência na identificação de trabalhadores submetidos à condições análogas à de escravo, com a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do novo auto de infração lavrado, o empregador permanecerá no Cadastro por mais 2 (dois) anos, contados a partir de sua reinclusão.

Art. 4º Os dados divulgados no Cadastro de Empregadores não prejudicam o direito de obtenção, pelos interessados, de outras informações relacionadas ao combate ao trabalho em condições análogas à de escravo, de acordo com o previsto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Art. 5º A União poderá, com a necessária participação e anuência da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência Social, e observada a imprescindível autorização, participação e representação da Advocacia-Geral da União para a prática do ato, celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial com o administrado sujeito a constar no Cadastro de Empregadores, com objetivo de reparação dos danos causados, saneamento das irregularidades e adoção de medidas preventivas e promocionais para evitar a futura ocorrência de novos casos de trabalho em condições análogas à de escravo, tanto no âmbito de atuação do administrado quanto no mercado de trabalho em geral.

§ 1º A análise da celebração do Termo de

ADPF 509 / DF

Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial deverá ocorrer mediante apresentação de pedido escrito pelo administrado.

§ 2º Recebido o pedido, será dada ciência ao Ministério Público do Trabalho (MPT), mediante comunicação à Procuradoria-Geral do Trabalho (PGT), ao qual será oportunizado o acompanhamento das tratativas com o administrado, bem como a participação facultativa na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial.

§ 3º O empregador que celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial na forma disciplinada neste artigo não integrará a relação disciplinada no art. 2º desta Portaria, mas uma segunda relação, localizada topicamente logo abaixo da primeira, devendo ambas integrarem o mesmo documento e meio de divulgação.

§ 4º A relação de que trata o § 3º deste artigo conterá nome do empregador, seu número de CNPJ ou CPF, o ano da fiscalização em que ocorreram as autuações, o número de pessoas encontradas em condição análoga à de escravo e a data de celebração do compromisso com a União.

§ 5º O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial somente poderá ser celebrado entre o momento da constatação, pela Inspeção do Trabalho, da submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo e a prolação de decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado na ação fiscal.

Art. 6º Para alcançar os objetivos e gerar os efeitos expressos no artigo 5º, a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial, deverá conter, no mínimo, as seguintes disposições e compromissos por parte do administrado:

I – renúncia a qualquer medida, na esfera administrativa ou judicial, que vise a impugnação,

ADPF 509 / DF

invalidação ou afastamento da eficácia dos efeitos legais dos autos de infração lavrados na ação fiscal em que foi constatado trabalho análogo ao de escravo;

II – como medida de saneamento, o pagamento de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários apurados durante o processo de auditoria e ainda não quitados;

III – como medida de reparação aos trabalhadores encontrados pela Inspeção do Trabalho em condição análoga à de escravo, o pagamento de indenização por dano moral individual, em valor não inferior a 2 (duas) vezes o seu salário contratual;

IV – como medida de reparação material, o ressarcimento ao Estado de todos os custos envolvidos na execução da ação fiscal e no resgate dos trabalhadores, inclusive o seguro-desemprego devido a cada um deles, nos termos do art. 2º-C da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, pela situação em condições análogas às de escravo;

V – como medida preventiva e promocional, o custeio de programa multidisciplinar que seja destinado a assistência e acompanhamento psicossocial, progresso educacional e qualificação profissional de trabalhadores resgatados de trabalho em condições análogas às de escravo, ou especialmente vulneráveis a este tipo de ilícito;

VI – como medida preventiva e promocional, a contratação de trabalhadores egressos de programa de qualificação nos moldes previstos no inciso V, em quantidade equivalente a, no mínimo, 3 (três) vezes o número de trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo pela Inspeção do Trabalho, dando a eles necessária preferência no preenchimento de vagas abertas compatíveis com sua qualificação profissional.

VII – como medida preventiva e promocional, o custeio de programa cujo objetivo seja o diagnóstico de vulnerabilidades em comunidades identificadas como fornecedoras de mão de obra explorada em condições análogas às de escravo, seguido da adoção de medidas

ADPF 509 / DF

para a superação de tais vulnerabilidades, como progresso educacional e implementação de ações favorecendo o acesso a programas públicos e o desenvolvimento de alternativas de geração de renda de acordo com as vocações econômicas locais, incluindo a estruturação de economia familiar sustentável;

VIII – como medida preventiva e promocional, a elaboração e implementação de sistema de auditoria para monitoramento continuado do respeito aos direitos trabalhistas e humanos de todos os trabalhadores que prestem serviço ao administrado, sejam eles contratados diretamente ou terceirizados, e que tenha por objetivo não somente eliminar as piores formas de exploração, como o trabalho análogo ao de escravo, mas estimular e promover o trabalho decente;

IX – criação de mecanismos de avaliação e controle sobre o sistema de auditoria, para aferição de sua efetiva implementação e de seus resultados, bem como para promoção de seu aperfeiçoamento contínuo, com a elaboração de relatórios periódicos;

X – pactuação de que, em nenhuma hipótese, a execução ou os resultados do sistema de auditoria descrito na alínea VIII poderão estabelecer, nem induzir, a que o administrado ou eventuais prestadores de serviço adotem posturas discriminatórias em relação a trabalhadores que sejam identificados como vítimas efetivas ou potenciais de trabalho em condições análogas às de escravo;

XI – assunção pelo empregador de responsabilidade e dever de imediato saneamento e reparação de quaisquer violações a direitos dos trabalhadores que lhe prestem serviço, sejam eles seus empregados ou obreiros terceirizados, constatadas em sua auditoria própria ou por meio das atividades de fiscalização da Inspeção do Trabalho ou por quaisquer outros órgãos estatais competentes, a exemplo do Ministério Público do Trabalho;

ADPF 509 / DF

XII – necessidade de comprovação, no prazo de 30 (trinta) dias, da adoção das medidas de saneamento e reparação necessárias sempre que constatada qualquer violação a direito de trabalhador que lhe preste serviços, nos termos do inciso XI;

XIII – envio de comunicação por escrito sempre que, por seu sistema de auditoria, ou por qualquer outro meio, o administrado constate desrespeito aos direitos trabalhistas ou humanos de trabalhadores que lhe prestem serviço, no prazo de 30 (trinta) dias, acompanhada da comprovação de adoção das respectivas medidas de saneamento e reparação;

XIV – apresentação de cronograma para cumprimento das obrigações assumidas, em especial as obrigações de fazer definidas nos incisos VI, VIII e IX;

XV – envio de relatórios semestrais para prestação de contas sobre o cumprimento das obrigações assumidas, inclusive do cronograma de obrigações de fazer definidas nos incisos VI, VIII e IX;

XVI – obrigação de apresentação de informações por escrito, acompanhadas dos documentos comprobatórios eventualmente solicitados, a qualquer questionamento formulado pela União ou por entidade integrante da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) quanto ao cumprimento dos termos do TAC ou acordo judicial, no prazo máximo de 30 (trinta) dias;

XVII – previsão expressa de que o cumprimento das obrigações de dar, estabelecidas para saneamento e reparação, representará quitação restrita aos títulos expressamente delimitados no TAC ou acordo judicial, não implicando quitação geral, nem o reconhecimento pelo Estado de reparação a quaisquer outros danos, individuais ou coletivos, eventualmente decorrentes da conduta do empregador;

XVIII – previsão expressa de que o TAC ou acordo

ADPF 509 / DF

judicial não constituirá óbice, sob qualquer aspecto, à atuação administrativa ou judicial do Estado no caso de existência de outros danos causados e não reparados pelo empregador ou de constatação de outras violações do administrado à legislação;

XIX – imposição de multa pelo eventual descumprimento de cada cláusula contratual, em valor equivalente ao conteúdo econômico da obrigação ou, quando esta aferição for impossível, em valor a ser fixado entre as partes;

XX – previsão de que todas as comunicações relativas à execução do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial deverão ser remetidas por escrito à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à CONATRAE;

XXI – previsão expressa de que, constatada violação pelo administrado a cláusula do TAC ou acordo judicial, terá ele 30 (trinta) dias para apresentar impugnação ou comprovar o saneamento da irregularidade, quando for possível. Não aceita a impugnação, ou não comprovado o saneamento integral da violação, o TAC ou acordo judicial será executado, e incidirá o disposto no § 3º do art. 10º desta Portaria;

Parágrafo único. O programa multidisciplinar de assistência e acompanhamento psicossocial, progresso educacional e qualificação descrito no inciso V do caput deste artigo deverá atender aos seguintes requisitos:

I – considerar as necessidades peculiares de readaptação dos participantes, como sua experiência pregressa e o nível educacional;

II – oferecer ciclo de assistência, acompanhamento psicossocial e monitoramento do trabalhador de, no mínimo, 1 (um) ano, dada a sua condição de especial vulnerabilidade;

III – oferecer ciclo de progresso educacional e qualificação profissional não inferior a 3 (três) meses,

ADPF 509 / DF

assegurando o custeio de todas as despesas necessárias para a inserção e efetiva adesão dos trabalhadores enquadrados como público alvo, incluindo aquelas com alimentação, transporte, material didático, bem como garantia de renda mensal não inferior a um salário mínimo enquanto perdurar o programa;

IV – ser executado preferencialmente nas localidades de origem dos trabalhadores;

V – desenvolver-se em consonância com as pretensões profissionais do trabalhador e promover, ao final, a sua inclusão laboral, seja pelo estabelecimento de contratos de emprego, seja pelo estabelecimento de outras formas de inserção, como economia familiar ou empreendedorismo;

VI – assumir o compromisso de apresentar prestação de contas ao administrado, à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), quanto ao uso dos recursos recebidos;

VII – assumir o compromisso de prestar informações ao administrado, à Advocacia-Geral da União, à Secretaria de Inspeção do Trabalho e à Secretaria de Direitos Humanos, por intermédio da CONATRAE, a respeito da execução e dos resultados do programa multidisciplinar.

Art. 7º Quando a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial envolver microempresa, empresa de pequeno porte, empresário individual ou empregador doméstico, o administrado, mediante prévia apresentação de declaração integral de patrimônio e renda, a ser remetida à Receita Federal se efetivamente pactuado o compromisso, poderá solicitar à União que, em respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e considerando o seu porte econômico, os recursos à sua disposição, a atividade econômica explorada, o grau de

ADPF 509 / DF

fragmentação da cadeia produtiva, e a capacidade de emprego de mão de obra, avalie a conveniência de:

I – Limitar o cumprimento do inciso IV do art. 6º ao ressarcimento ao Estado dos custos decorrentes do seguro-desemprego devido a cada um dos trabalhadores encontrados em situação análoga à de escravo na ação fiscal, nos termos do art. 2º-C da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990;

II – Dispensar o cumprimento dos incisos VIII, IX e X do art. 6º;

III – Dispensar, alternativamente, o cumprimento do inciso V ou VII do art. 6º;

IV – Reduzir o quantitativo de contratação de trabalhadores egressos de programa de qualificação previsto no inciso VI do art. 6º, em número nunca inferior ao total de trabalhadores encontrados em condições análogas às de escravo pela Inspeção do Trabalho.

Art. 8º Cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial celebrado deverá ser remetida para a Advocacia-Geral da União, para a Divisão para Erradicação do Trabalho Escravo (DETRAE) e para a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE).

Art. 9º Termos de Ajustamento de Conduta ou acordos judiciais celebrados perante o Ministério Público do Trabalho (MPT) poderão gerar regulares efeitos para a elaboração das duas relações disciplinadas pelos art. 2º e § 3º do art. 5º desta Portaria, desde que:

I – seja formulado pedido formal do administrado à Advocacia-Geral da União e à Secretaria de Inspeção do Trabalho, acompanhado de cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial, do processo judicial ou do procedimento investigatório, e de documento que comprove a anuência expressa do

ADPF 509 / DF

Procurador do Trabalho celebrante; e

II – os seus termos atendam às condições previstas nesta Portaria.

Art. 10. Os empregadores que celebrarem Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial nos termos desta Portaria permanecerão na relação prevista no § 3º do art. 5º pelo prazo máximo de 2 (dois) anos, contados de sua inclusão, e poderão requerer sua exclusão após 1 (um) ano.

§ 1º O requerimento de exclusão, que será apreciado em até 30 (trinta) dias, deverá ser instruído com os relatórios periódicos previstos no inciso XV do art. 6º desta Portaria atualizados, ficando o seu deferimento condicionado à inexistência de constatação de descumprimento de qualquer das obrigações assumidas por parte do administrado.

§ 2º Cópia do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial celebrado nos termos desta Portaria será acessível ao público por meio de link inserido no documento de divulgação previsto no § 3º do art. 5º.

§ 3º Na hipótese de descumprimento pelo administrado de qualquer das obrigações assumidas durante o período de 2 (dois) anos, contados a partir de sua inclusão na relação prevista no § 3º do art. 5º, este será imediatamente integrado à relação publicada conforme art. 2º desta Portaria, sujeitando-se às regras de inclusão e exclusão a ela aplicáveis.

Art. 11. Durante o período em que permanecerem na relação prevista no § 3º do art. 5º, os empregadores estarão igualmente sujeitos a fiscalização da Inspeção do Trabalho e, no caso de reincidência de identificação de trabalhadores submetidos à condições análogas às de escravo neste interstício:

ADPF 509 / DF

I – A União não celebrará com o administrado novo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial;

II – O empregador será integrado à relação publicada conforme art. 2º desta Portaria imediatamente após a prolação de nova decisão administrativa irrecorrível de procedência do auto de infração lavrado em face da constatação de trabalho em condições análogas às de escravo.

Art. 12. Em nenhuma hipótese, o tempo em que o empregador permanecer na relação daqueles que celebraram Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou acordo judicial será computado na contagem do período determinado pelo art. 3º.

Art. 13. À Secretaria de Direitos Humanos compete acompanhar, por intermédio da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), os procedimentos para inclusão e exclusão de nomes do Cadastro de Empregadores.

Art. 14. Fica revogada a Portaria Interministerial nº 2, de 31 de março de 2015.

Art. 15. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Visando impedir efeito repristinatório, a teor do decidido na ação direta de nº 4.070, relatora ministra Cármen Lúcia, busca seja alcançada, pela declaração de inconstitucionalidade, a cadeia normativa mediante a qual criado o Cadastro, revelada nas Portarias Interministeriais MTE/SDH nº 2, de 31 de março de 2015, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e MTE/SDH nº 2 de 12 de maio de 2011, do Ministério do Trabalho e

ADPF 509 / DF

Emprego e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, bem assim a Portaria nº 540, de 19 de outubro de 2004, do Ministério do Trabalho e Emprego. Eis o teor dos atos:

Portaria Interministerial nº 2, de 31 de março de 2015:

O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e a Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no uso da atribuição que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, e tendo em vista o disposto nos arts. 3.º, incisos I e II, e 7.º, incisos VII, alínea "b", da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Convenção 29 da OIT, promulgada pelo Decreto n.º 41.721, de 25 de junho de 1957; a Convenção 105 da OIT, promulgada pelo Decreto 58.822, de 14 de julho de 1966; a Convenção Sobre a Escravatura de Genebra, promulgada pelo Decreto n.º 58.563, de 1.º de junho de 1966, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992, resolvem:

Art. 1.º Enunciar regras referentes ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo.

§1.º Divulgar-se-á no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego – www.mte.gov.br –, a relação de empregadores composta de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal deste Ministério, que tenha identificado trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo.

§2.º A organização e divulgação da relação ficará a cargo da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo – Detrae, inserida no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT, do Ministério do Trabalho e Emprego.

ADPF 509 / DF

Art. 2.º O nome do empregador será divulgado após decisão final relativa ao auto de infração, ou ao conjunto de autos de infração, lavrados em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo, assegurados o contraditório e a ampla defesa em todas as fases do procedimento administrativo, nos termos dos arts. 629 a 638 do Decreto-Lei 5.452, de 1.º de maio de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 3.º A primeira relação a ser publicada divulgará os nomes dos empregadores que tenham sido condenados administrativamente com decisão definitiva irrecorrível, ocorrida de dezembro de 2012 a dezembro de 2014, relativa ao auto de infração lavrado em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo.

§1.º A relação com o nome dos empregadores é passível de atualização constante, não havendo periodicidade predeterminada para a sua divulgação.

§2.º A relação com o nome dos empregadores publicada não alcançará os empregadores que tiveram decisão definitiva irrecorrível de auto de infração ou de conjunto de autos de infração anteriores a dezembro de 2012.

Art. 4.º O nome do empregador permanecerá divulgado no Cadastro por um período de 2 (dois) anos.

§1.º Para efeito da contagem do prazo de permanência no Cadastro de que trata o caput deste artigo, será deduzido o tempo em que o nome do empregador constou em lista regida sob a égide da Portaria Interministerial n.º 2, de 12 de maio de 2011.

§2.º Após o término do prazo previsto no caput deste artigo o nome do empregador deixará de constar da relação.

§3.º O empregador poderá ter seu nome divulgado

ADPF 509 / DF

mais de uma vez, pelo período de 2 (dois) anos, no caso de haver identificação de trabalhadores submetidos à condição análoga à de escravo em outras ações fiscais.

§4.º Na hipótese de ocorrência do previsto no §3.º será observado o procedimento disposto no art. 2.º para nova divulgação.

Art. 5.º A relação divulgada não prejudica o direito de obtenção dos interessados a outras informações relacionadas ao combate ao trabalho análogo ao de escravo, de acordo com o previsto na Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação.

Art. 6.º À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República competirá acompanhar, por intermédio da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo – Conatrae, os procedimentos para inclusão e exclusão de nomes do Cadastro de empregadores, bem como fornecer informações à Advocacia-Geral da União nas ações referentes ao citado cadastro.

Art. 7.º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. Art. 8.º Revoga-se a Portaria Interministerial n.º 2, de 12 de maio de 2011.

Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011:

O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e a Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência República, no uso da atribuição que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, e tendo em vista o disposto no art. 186, incisos III e IV, ambos da Constituição Federal de 1988, resolvem:

Art. 1.º Manter, no âmbito do Ministério do Trabalho

ADPF 509 / DF

e Emprego – MTE, o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, originalmente instituído pelas Portarias ns. 1.234/2003/MTE e 540/2004/MTE.

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

Art. 3.º O MTE atualizará, semestralmente, o Cadastro a que se refere o art. 1.º e dele dará conhecimento aos seguintes órgãos:

I – Ministério do Meio Ambiente (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);

II – Ministério do Desenvolvimento Agrário (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);

III – Ministério da Integração Nacional (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);

IV – Ministério da Fazenda (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);

V – Ministério Público do Trabalho (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);

VI – Ministério Público Federal (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);

VII – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);

VIII – Banco Central do Brasil (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE);

IX – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE);

X – Banco do Brasil S/A (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE);

ADPF 509 / DF

XI – Caixa Econômica Federal (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE);

XII – Banco da Amazônia S/A (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE); e

XIII – Banco do Nordeste do Brasil S/A (Acrescentada pela Portaria 496/2005/MTE).

§1.º Os órgãos de que tratam os incisos I a XIII deste artigo poderão solicitar informações complementares ou cópias de documentos relacionados à ação fiscal que deu origem à inclusão do infrator no Cadastro (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE).

§2.º À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República competirá acompanhar, por intermédio da Conatrae, os procedimentos para inclusão e exclusão de nomes do cadastro de empregadores, bem como fornecer informações à Advocacia-Geral da União nas ações referentes ao cadastro.

Art. 4.º A Fiscalização do Trabalho realizará monitoramento pelo período de 2 (dois) anos da data da inclusão do nome do infrator no Cadastro, a fim de verificar a regularidade das condições de trabalho.

§1.º Uma vez expirado o lapso previsto no caput, e não ocorrendo reincidência, a Fiscalização do Trabalho procederá à exclusão do nome do infrator do Cadastro.

§2.º A exclusão ficará condicionada ao pagamento das multas resultantes da ação fiscal, bem como da comprovação da quitação de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários.

§3.º A exclusão do nome do infrator do Cadastro previsto no art. 1.º será comunicada aos órgãos arrolados nos incisos do art. 3.º. (Redação dada pela Portaria 496/2005/MTE).

Art. 5.º Revoga-se a Portaria MTE n.º 540, de 19 de outubro de 2004. Parágrafo único. A revogação prevista no

ADPF 509 / DF

caput não suspende, interrompe ou extingue os prazos já em curso para exclusão dos nomes já regularmente incluídos no cadastro até a data de publicação desta portaria.

Art. 6.º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação

Portaria nº 540, de 15 de outubro de 2004:

O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, e tendo em vista o disposto no art. 186, incisos III e IV, da Constituição, resolve:

Art. 1.º Criar, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo.

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

Art. 3.º O MTE atualizará, semestralmente, o Cadastro a que se refere o art. 1.º e dele dará conhecimento aos seguintes órgãos:

- I – Ministério do Meio Ambiente;
- II – Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- III – Ministério da Integração Nacional;
- IV – Ministério da Fazenda;
- V – Ministério Público do Trabalho;
- VI – Ministério Público Federal;
- VII – Secretaria Especial de Direitos Humanos; e

ADPF 509 / DF

VIII – Banco Central do Brasil. Parágrafo único. Poderão ser solicitados pelos órgãos de que tratam os incisos I a VIII deste artigo, informações complementares ou cópias de documentos relacionados à ação fiscal que deu origem a inclusão do infrator no Cadastro.

Art. 4.º A Fiscalização do Trabalho monitorará pelo período de dois anos após a inclusão do nome do infrator no Cadastro para verificação da regularidade das condições de trabalho, devendo, após esse período, caso não haja reincidência, proceder a exclusão do referido nome do Cadastro.

§1.º A exclusão do nome do infrator do Cadastro ficará condicionada ao pagamento das multas resultantes da ação fiscal, bem como da comprovação da quitação de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários.

§2.º A exclusão do nome do infrator do Cadastro será comunicada aos órgãos de que tratam os incisos I a VIII do art. 3.º.

Art. 5.º Revoga-se a Portaria MTE n.º 1.234, de 17 de novembro de 2003.

Art. 6.º. Esta Portaria entra vigor na data de sua publicação.

Ressalta ser parte legítima, aludindo ao artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, porquanto entidade de classe de âmbito nacional. Afirma decorrer a pertinência temática das finalidades institucionais de simplificação da burocracia e aperfeiçoamento das relações de trabalho. Aduz o impacto, das normas impugnadas, nas atividades desempenhadas pelos congregados, submetidos à fiscalização do Ministério do Trabalho.

Articula com a ausência, em sede concentrada, de outro

ADPF 509 / DF

instrumento processual a viabilizar a preservação da ordem constitucional, afastando lesão decorrente de ato normativo secundário, cujo fundamento de validade é extraído de prescrições legais dotadas de abstração e autonomia – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e Decretos de nº 41.721/1957, 58.563/1966, 58.822/1966 e 678/1992.

Sustenta inobservado o princípio da reserva legal. Cita precedentes do Supremo nos quais assentada a impertinência de ato regulamentador criar obrigações ou restringir direitos sem respaldo em legislação. Menciona recomendação, do Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas, direcionada à edição de lei acerca das formas contemporâneas de escravidão no Brasil, visando definições relativamente ao crime de submissão ao trabalho em condições análogas à escravidão, bem assim quanto às atribuições de órgãos investigativos. Realça ameaçada a segurança jurídica, considerada a tramitação, no Congresso Nacional, de projeto de lei a instituir o Cadastro de Empregadores.

Reportando-se ao artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, assinala inadequada a edição de portaria ministerial a exceder/extrapolar a execução de leis e decretos, no que desvirtuadas as atribuições dos Ministros de Estado. Aduz que a Lei de Acesso à Informação e as Convenções Internacionais aludidas no preâmbulo do ato regulamentador não versam figura semelhante ao Cadastro versado.

Aponta contrariedade aos princípios da separação dos poderes, do devido processo legal e da presunção de não culpabilidade, ante a previsão de punição administrativa sem procedimento próprio voltado ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

Sob o ângulo do risco, diz da possibilidade de atualização, a qualquer tempo, da relação de pessoas naturais ou jurídicas

ADPF 509 / DF

constantes do Cadastro, na forma do artigo 2º, § 5º, do ato atacado.

Requeru, no campo precário e efêmero, a suspensão da eficácia dos atos questionados. Postula, alfim, a declaração de inconstitucionalidade da Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016, do Ministério do Trabalho e Previdência Social e do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, bem como, em virtude do efeito repristinatório, das Portarias Interministeriais MTE/SDH nº 2, de 31 de março de 2015, do Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, MTE/SDH nº 2 de 12 de maio de 2011, do Ministério do Trabalho e Emprego e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e da Portaria nº 540, de 19 de outubro de 2004, do Ministério do Trabalho e Emprego.

A Presidência do Supremo, à qual compete decidir questões urgentes nos períodos de recesso e férias coletivas, a teor do artigo 13, inciso VIII, do Regimento Interno, fez ver a falta de urgência a reclamar atuação imediata, determinando o encaminhamento do processo ao Relator.

Vossa Excelência, em 1º de fevereiro de 2018, determinou fossem colhidas informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

Em 30 de abril seguinte, admitiu, na condição de terceiras interessadas, Conectas Direitos Humanos e, em 16 de maio imediato, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – Fiemg.

O Ministro de Estado do Trabalho tem como improcedente o pedido. Sustenta que a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4/2016 não inovou no ordenamento

ADPF 509 / DF

jurídico, encerrando concretização dos artigos 7º, inciso VII, alínea “b”, e 8º da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação –, no que determinada, à Administração Pública, a divulgação, independentemente de requerimento, do resultado de operação realizada no exercício do poder fiscalizatório. Frisa ter-se providência inserida no âmbito da atribuição regulamentadora dos Ministros de Estado, estabelecida no artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Lei Maior. Ressalta que a inclusão, no Cadastro de Empregadores, não revela sanção a restringir direito, limitando-se à publicidade de ato irrecorrível formalizado em procedimento administrativo, no âmbito do Ministério do Trabalho, instaurado a partir da lavratura de auto de infração, observado o devido processo legal, considerados o contraditório e a ampla defesa. Destaca o controle de legalidade dos procedimentos administrativos, remetendo aos baixos índices de revisão, em âmbito judicial, das decisões terminativas proferidas. Diz reconhecida, pela Organização das Nações Unidas, a relevância da implantação do Cadastro de Empregadores, visando a erradicação de trabalho análogo ao escravo no Brasil.

O Ministro de Estado dos Direitos Humanos, por intermédio da Coordenadoria-Geral de Combate ao Trabalho Escravo, sustenta a ilegitimidade ativa da requerente e, no mérito, a improcedência do pedido, reiterando os argumentos do titular da pasta do Trabalho.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se pela inépcia da petição inicial, afirmando não juntada cópia integral dos atos ditos inconstitucionais, nem procuração com poderes específicos. Aponta a ilegitimidade ativa da requerente, uma vez não representar a totalidade das empresas do ramo da construção civil. Salienta a natureza regulamentar da Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4/2016. Sublinha que, na peça primeira, a requerente não impugnou a totalidade do complexo normativo, a exemplo da Portaria nº 1.234, de 17 de

ADPF 509 / DF

novembro de 2003, do Ministério do Trabalho e Emprego, responsável pela criação do Cadastro de Empregadores. Quanto ao mérito, diz da improcedência do pedido. Conforme assevera, o ato impugnado não ostenta caráter sancionador, tendo por finalidade tornar público a conclusão de processos administrativos nos quais identificada a exploração de mão de obra em condições análogas à escravidão.

A Procuradoria-Geral da República realça a ilegitimidade da requerente para formalizar esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, aludindo à ausência de representatividade nacional e à falta de pertinência temática. Afirma a inadequação da via eleita, consideradas a índole regulamentar da Portaria Interministerial atacada e, se tanto, a ofensa reflexa à Constituição. Esclarece, quanto à preliminar de inadmissibilidade suscitada pela Advocacia-Geral da União, que a Portaria MTE nº 1.234/2003 não versa criação e publicização de cadastro de empregadores. Preconiza a abertura de prazo à requerente com o fim de sanar o vício atinente à representação e de não juntada da cópia integral dos atos questionados. Relativamente ao fundo, tem como improcedente o pedido. Assinala a relevância da atuação do Poder Público, no que, objetivando coibir a exploração de trabalhadores, considera o interesse social, a transparência, o acesso à informação e efetiva direitos humanos, concretizando normas nacionais e internacionais. Conforme argumenta, a criação e a divulgação do Cadastro de Empregadores não implica inovação no ordenamento jurídico, tampouco restrição a direitos, não podendo ser tida como sanção administrativa. Argui inexistir contrariedade aos princípios da legalidade, do devido processo legal e da presunção de não culpabilidade. Diz caber ao Executivo a implementação de políticas públicas destinadas à fiscalização do trabalho e à divulgação de atuações.

Vossa Excelência, em 23 de abril último, admitiu o

ADPF 509 / DF

ingresso da Central Única dos Trabalhadores no processo, na condição de interessada.

Consulta ao sítio do Ministério do Trabalho revelou revogados os artigos 2º, § 5º, 5º a 12 da Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016, do Ministério do Trabalho e da Previdência Social do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, ante a edição da Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017, do Ministério do Trabalho, mediante a qual definidos os conceitos de “trabalho forçado”, “jornada exaustiva”, “condição degradante” e “condições análogas à de escravo”, para fins de inclusão no Cadastro de Empregadores mantido pelo Executivo e disciplinada a concessão de benefício de seguro-desemprego a trabalhador identificado como submetido à condição análoga de escravo. A última foi impugnada por meio das arguições de descumprimento de preceito fundamental de nº 489, 491 e , distribuídas à ministra Rosa Weber. Em 5 de março último, a Relatora assentou o prejuízo das ações, considerada a revogação da Portaria pela de nº 1.293, de 28 de dezembro de 2017.

É o relatório.

16/09/2020**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL****V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – A Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – Abrainc é parte legítima. Trata-se de entidade de âmbito nacional, representativa de empresas de incorporação imobiliária, alcançando pessoas jurídicas a atuarem em mais de nove entes federados. É pertinente interpretar o inciso IX do artigo 103 da Carta da República, aplicável à arguição de descumprimento de preceito fundamental por força do artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999, de modo a viabilizar, tanto quanto possível, o ajuizamento de tão nobre instrumento de controle de normas.

Encontra-se atendido o requisito da pertinência temática, considerado o vínculo entre os objetivos institucionais da requerente e a matéria em jogo, a afetar, diretamente, interesses das pessoas jurídicas associadas, submetidas à fiscalização do Poder Público. Rejeito a preliminar que o Ministro de Estado dos Direitos Humanos, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República suscitaram.

A Advocacia-Geral da União articula com a inexistência de impugnação à totalidade do complexo normativo, a implicar, admitida, a inviabilidade da arguição, reportando-se à Portaria MTE nº 1.234/2003. Esta não dispunha sobre a instituição e manutenção do Cadastro de Empregadores, e sim previa o encaminhamento semestral, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a órgãos da Administração, de relação dos responsáveis pela submissão de trabalhadores a condição análoga à de escravo.

A interpretação não pode restringir-se a determinado dispositivo legal, devendo buscar fundamento no conjunto de enunciados normativos. Conforme consigna o ministro Eros Grau, não se examina o Direito em tiras, premissa a revelar que toda interpretação é, em maior ou

ADPF 509 / DF

menor medida, sistemática. Essa constatação afasta o ônus da impugnação específica de todos os atos potencialmente tidos como sustentáculos, mediatos ou imediatos, de certa norma jurídica. Os essenciais são objeto desta ação. Rejeito também essa preliminar.

Afasto a alegação, formalizada pela Advocacia-Geral da União, no sentido da inadmissibilidade da arguição em virtude de irregularidade da representação processual, bem assim da omissão quanto à juntada da íntegra dos atos atacados. Descabe exacerbar a forma. Embora não explicitadas, no instrumento de procuração, as Portarias MTE nº 540/2004, MTE/SDH nº 2/2011 e MTE/SDH nº 2/2015, consta expressa menção à Portaria Interministerial MTE/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016, pertencente ao mesmo complexo normativo. Inexiste lei a impor a outorga de poderes especiais para a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Foi regularmente trazida ao processo cópia integral dos atos que haviam sido questionados na peça inicial, atendida a exigência contida no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 9.882/1999.

Reputo satisfeito o requisito da subsidiariedade revelado no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, considerada a natureza secundária do ato atacado, cujo alegado fundamento de validade decorre de prescrições legais dotadas de contornos de abstração e autonomia. Disso resulta a ausência de caráter primário a viabilizar a impugnação por meio de ação direta de inconstitucionalidade ou a proclamação de validade mediante ação declaratória.

Não subsistindo as preliminares suscitadas, admito a arguição.

Tendo em conta a complexidade e multiplicidade de atos regulamentares em jogo, passo ao exame da cadeia normativa.

A Portaria MTE nº 1.234/2003 preconizou o envio, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, à Secretaria de Direitos Humanos e às Pastas do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, da Integração Nacional e da Fazenda, de relação de empregadores que submetessem cidadãos a forma degradante de trabalho ou a condição análoga à de escravo, com o objetivo de “subsidiar ações no âmbito de suas competências”.

ADPF 509 / DF

O Cadastro de Empregadores foi instituído na forma da Portaria MTE nº 540/2004. A teor do artigo 2º, a inclusão do nome do infrator ocorreria “após decisão administrativa final relativa ao auto de infração lavrado em decorrência de ação fiscal em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo”. Previu-se a atualização semestral do Cadastro, o monitoramento por dois anos e, não configurada reincidência, a exclusão do empregador, condicionada ao pagamento de multa resultante da ação fiscal e quitação de eventuais débitos trabalhistas e previdenciários.

O ato foi revogado pela Portaria MTE/SDH nº 2/2011, mediante a qual mantido o Cadastro no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e incluídos, no rol de órgãos a serem notificados da relação de infratores, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Federal, o Banco Central do Brasil, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste. As Portarias tiveram a compatibilidade, com a Constituição Federal, questionada por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 5.209, relatora ministra Cármen Lúcia, na qual, embora assentada, alfim, a perda de objeto, foi implementada medida acauteladora suspendendo a eficácia das normas.

Com a Portaria MTE/SDH nº 2/2015, foi revogada a de nº 2/2011. Remetendo à Lei nº 12.527/2015 – Lei de Acesso à Informação –, previu-se a divulgação do Cadastro de Empregadores no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego, após decisão terminativa quanto ao auto de infração em ação fiscal a revelar a submissão de trabalhadores a condição análoga à de escravo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, nos termos dos artigos 629 a 638 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Sobreveio a Portaria Interministerial MTE/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016 – objeto desta arguição –, a introduzir, a teor dos artigos 2º, § 5º, e 5º a 12, a possibilidade de a União celebrar Termo de Ajustamento de Conduta ou acordo judicial com os administrados passíveis de constar do Cadastro.

ADPF 509 / DF

Os referidos dispositivos foram afastados pela Portaria MTB nº 1.129/2017, a qual dispôs, para fins de inclusão na lista, sobre os conceitos de “trabalho forçado”, “jornada exaustiva”, “condição degradante” e “condição análoga à de escravo”. A inscrição foi condicionada a determinação expressa do Ministro do Trabalho. O ato acabou questionado mediante a ação direta de inconstitucionalidade nº 5.802, bem assim das arguições de descumprimento de preceito fundamental nº 489 e 491, todas de relatoria da ministra Rosa Weber, nas quais assentada a perda de objeto em virtude da revogação tácita pela Portaria MTB nº 1.293/2017.

A Portaria nº 1.293/2017, do Ministério do Trabalho, versou novas definições atinentes à condição análoga à de escravo, como “trabalho forçado”, “jornada exaustiva”, “condição degradante de trabalho”, “restrição, por qualquer meio, da locomoção do trabalhador em razão de dívida”, “cerceamento do uso de qualquer meio de transporte”, “vigilância ostensiva no local de trabalho” e “apoderamento de documentos ou objetos pessoais” e disciplinou a concessão de seguro-desemprego ao trabalhador que vier a ser resgatado em fiscalização da Pasta

A matéria é sensível, relevante, possui envergadura constitucional e está a reclamar pronunciamento do Supremo. O louvável intento de promover medidas de combate a trabalho com traços análogos à escravidão não legítima, é certo, atalhos à margem do figurino legal.

Acima de tudo, a coerência. Observado o princípio da reserva de lei, no que concerne à competência para expedir instruções, incumbe ao Ministro de Estado dar execução a leis, decretos e regulamentos, ausente a faculdade de normatizar de forma abstrata e autônoma. Surge necessário impor limites ao poder regulamentar – que deve ser tomado de forma estrita.

Firme nessa premissa, andou bem, no exercício da Presidência, o ministro Ricardo Lewandowski, ao implementar providência acauteladora na ação direta de nº 5.209, na qual atacada, também pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, a higidez

ADPF 509 / DF

constitucional das Portarias nº 540/2004 e 2/2011, lastreadas no artigo 186, incisos III e IV, da Lei Maior, relativo à função social da propriedade rural, no exercício da competência versada no artigo 87, parágrafo único, inciso II. Os atos previam a inclusão, no Cadastro, dos nomes dos empregadores, depois de formalizada decisão terminativa quanto ao auto de infração em que identificada submissão de trabalhador a condições análogas à de escravo.

Sua Excelência suspendeu a eficácia das normas, pontuando a inexistência de lei em sentido formal a respaldá-las, bem assim a aparente inobservância do devido processo legal, ausente referência à instauração de processo administrativo e às garantias do contraditório e da ampla defesa.

Considerado o princípio da reserva de lei, ponderou configurada “a edição de ato normativo estranho às atribuições conferidas pelo artigo 87, inciso II, da Carta Constitucional”, havendo o Ministro do Trabalho à época, ao regulamentar norma constitucional, atuado como se legislador primário fosse.

O que se tem na espécie? Encontrando o Cadastro previsão em ato regulamentador, indaga-se: deixou-se de observar a reserva legal?

A resposta é desenganadamente negativa. Tanto é assim que, na oportunidade em que declarada a perda de objeto da ação direta de nº 5.209, considerada a superveniência da Portaria Interministerial nº 4/2016, a Relatora, ministra Cármen Lúcia, destacou:

“Não se há de desconhecer que os pontos questionados na peça inicial da ação foram sanados na Portaria superveniente e revogadora daquel’outra pelo que também por isso não se sustentaria eventual argumento quanto ao indevido seguimento da presente ação.”

Propuseram-se os Ministros de Estado, editando a Portaria Interministerial MTE/MMIRDH nº 4/2016, no exercício da atribuição conferida pelo artigo 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, a dar concretude ao preceituado nos artigos 3º, incisos I e II, e 7º,

ADPF 509 / DF

incisos VII, alínea “b”, da Lei de Acesso à Informação.

Com o intuito de garantir efetividade ao direito fundamental à informação – artigos 5º, inciso XXXIII, 37, inciso II, § 3º, e 216, § 2º, da Constituição Federal –, a referida Lei é aplicável a toda a Administração Pública, tendo por diretrizes, entre outras, a a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

O diploma tem por princípio a chamada “transparência ativa”, incumbindo aos órgãos e entidades o dever de promover a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitação. Não é suficiente atender a pedidos de acesso, fazendo-se imperativo que a Administração, por iniciativa própria, avalie e disponibilize, sem embargo, documentos e dados de interesse coletivo, por si produzidos ou custodiados – artigos 3º, inciso II, e 8º.

A Lei esclarece, no artigo 7º, inciso VII, alíneas “a” e “b”, o alcance do direito fundamental de acesso à informação, de obtenção de informação relativa “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos” e “ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo”.

O que há nesta arguição?

Presente a Lei de Acesso a Informação, o ato atacado prevê o “Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo”, a ser divulgado “no sítio eletrônico oficial do Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS, contendo a relação de pessoas físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo” – artigos 1º e 2º.

Com o Cadastro, visou-se conferir publicidade a decisões definitivas, formalizadas em processos administrativos referentes a autos de infração, lavrados em ações fiscais nas quais constatada relação abusiva de emprego, a envolver situação similar à de escravidão.

Conforme o parecer da Procuradoria-Geral da República, os autos de

ADPF 509 / DF

infração são públicos, podendo as informações ser requisitadas e acessadas individualmente e de forma onerosa por qualquer cidadão que assim o deseje. O Cadastro se antecipa, no que promovida ampla divulgação dos resultados de políticas de fiscalização, após o regular processo administrativo.

Marcos Neves Fava ressalta a natureza regulamentar da previsão do Cadastro em portaria, tendo como escopo “ordenar a atuação da própria Administração, articulando coerentemente o corpo de atuação estatal” (Combate ao trabalho escravo: “lista suja” de empregadores e atuação da Justiça do Trabalho. *Revista LTr*, v. 69, n. 11, p. 1326-1332, nov. 2005).

O atendimento ao interesse público e ao acesso à informação manifesta-se no artigo 4º, a revelar que “os dados divulgados no Cadastro de Empregadores não prejudicam o direito de obtenção, pelos interessados, de outras informações relacionadas ao combate ao trabalho em condições análogas à de escravo, de acordo com o previsto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

Cuida-se de instrumento a viabilizar transparência, o qual, longe de encerrar sanção, dá publicidade a decisões definitivas em auto de infração lavrado por auditor-fiscal do Trabalho.

Ao viabilizar a divulgação do resultado de inspeções de interesse coletivo, o Cadastro sinaliza o monitoramento da razoabilidade das condições de trabalho, uma vez mantido o nome do empregador por dois anos, nos termos do artigo 3º da Portaria. Constatada a reincidência, o empregador permanece, por igual período, na lista.

O preceito revela-se em harmonia com o artigo 23 do Regulamento da Inspeção do Trabalho, aprovado mediante a edição do Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, a prever a observância do critério da “dupla visita”, ante nova transgressão a normas de proteção do trabalhador:

Art. 23. Os Auditores-Fiscais do Trabalho têm o dever de orientar e advertir as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho e os trabalhadores quanto ao cumprimento da legislação trabalhista, e observarão o critério da dupla visita nos seguintes

ADPF 509 / DF

casos:

[...]

III - quando se tratar de estabelecimento ou local de trabalho com até dez trabalhadores, salvo quando for constatada infração por falta de registro de empregado ou de anotação da CTPS, bem como na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização; e

Sob o ângulo do devido processo legal, o lançamento, no Cadastro, do nome do empregador ocorre após decisão administrativa irrecorrível, observadas as garantias do contraditório e ampla defesa, bem como as regras atinentes ao processo de multa, na forma do artigo 2º, § 2º, da Portaria em jogo:

§ 2º Será assegurado ao administrado, no processo administrativo do auto de infração, o exercício do contraditório e da ampla defesa a respeito da conclusão da Inspeção do Trabalho de constatação de trabalho em condições análogas à de escravo, na forma dos art. 629 a 638 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e da Portaria MTPS nº 854, de 25 de junho de 2015.

O dispositivo remete aos artigos 629 a 638 da Consolidação das Leis do Trabalho e à Portaria nº 854, de 25 de junho de 2015, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, a versarem o procedimento de multa administrativa decorrente de auto de infração lavrado ante descumprimento de normas de proteção ao trabalho. Garante-se, ao empregador, a apresentação de defesa no prazo de dez dias, contados do recebimento do auto de infração, a requisição de audiência para ouvir testemunhas e outras diligências, bem assim recurso dentro de dez dias, a partir do recebimento da notificação da decisão impondo a pena.

Descabe articular com a natureza sancionatória do Cadastro, considerada a finalidade precípua de atendimento ao princípio da publicidade de atos administrativos de inequívoco interesse público – artigo 37 da Constituição Federal e Lei de Acesso à Informação. Segundo

ADPF 509 / DF

a lição de Gustavo Chehab, não há finalidade punitiva, mas, sim, declaratória, resultando na “adesão espontânea dos diversos atores sociais e econômicos que, em face do acesso à informação da ‘lista suja’, deixam de celebrar negócios jurídicos, comerciais e financeiros com a pessoa ali incluída” (O trabalho análogo ao de escravo e os esforços para sua erradicação no Brasil. *Revista Trabalhista Direito e Processo*, Ano 13, n. 49, p. 73, jan./mar. 2014). Com a divulgação dos nomes, potencializa-se a proteção do trabalhador, no que amplificada a reprovabilidade social da conduta dos empregadores.¹

A quadra vivida reclama utilização irrestrita das formas de combate a práticas análogas à escravidão. No ápice da pirâmide das normas jurídicas, está a Constituição Federal, submetendo a todos indistintamente, ou seja, pessoas naturais e jurídicas, de direito privado e público, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Dela extrai-se, como fundamentos da República Federativa do Brasil, a teor do artigo 1º, a dignidade da pessoa humana, cujo núcleo é composto pela proibição de instrumentalização do indivíduo, e valores sociais do trabalho.

A observação justifica-se ante a necessidade de ter-se avanço, e não retrocesso, civilizacional. A implementação do ato atacado volta-se a realizar direitos inseridos no principal rol das garantias constitucionais.

Assento o prejuízo da ação no tocante aos artigos 5º a 12 da Portaria Interministerial MTE/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016, revogados pela Portaria MTB nº 1.129/2017.

Julgo improcedente o pedido quanto aos demais preceitos.

1 Trabalho escravo e lista suja: um modo original de se remover uma mancha. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, v. 44, n. 74, p.189-215, jul./dez. 2006.

16/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIARIAS - ABRAINC
ADV.(A/S)	: LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: CAIO DE SOUZA BORGES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG
ADV.(A/S)	: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, ajuizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) contra a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH 4, de 11 de maio de 2016, do Ministério do Trabalho e Previdência Social e do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos, que dispõe sobre as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições

ADPF 509 / DF

análogas a de escravo e, ainda, e, em razão do efeito repristinatório, de todas as Portarias que a antecederam, quais sejam, a Portaria Interministerial MTE/SEDH 2, de 31 de março de 2015, Portaria Interministerial MTE/SDH 2, de 12 de maio de 2011, e Portaria MTE 540, de 19 de outubro de 2004.

Alega-se, em suma, que a Portaria questionada viola o princípio da reserva legal, da separação dos poderes, do devido processo legal substancial, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, bem como o objetivo da República de se construir uma sociedade livre, justa e solidária e garantir o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza.

Afirma-se a necessidade de lei formal para criação de cadastro de caráter sancionatório e restritivo de direitos, e, ainda, que seja apta a estabelecer os limites do poder regulamentar. Nesse passo, sustenta-se ser inequívoca a inconstitucionalidade do Cadastro de Empregadores desde sua criação.

Salienta-se que, embora a Portaria 4/2016 faça menção à Lei 12.527/2011 e Convenções da OIT a pretexto de demonstrar seu caráter regulamentar, tais atos não guardam qualquer similitude com o tema tratado em seu texto, o que, no entender da requerente, demonstra a natureza de ato normativo de caráter primário da referida portaria.

Assevera-se que o ato normativo impugnado, a um só tempo constitui abuso do poder regulamentar bem como invasão da competência do Poder Legislativo.

Argumenta-se, adiante, que o ato questionado impõe punição administrativa sem lei que a preveja, bem como deixa de franquear procedimento próprio para defesa e julgamento, o que, aduz-se, viola o devido processo legal.

Ao final, requer-se a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da Portaria Interministerial 4/2016 e, no mérito, seja declarada a inconstitucionalidade do ato.

Em decisão de 1º.2.2018 o Relator houve por bem apreciar os pedidos por ocasião do julgamento definitivo do feito (eDOC 53).

ADPF 509 / DF

Informações prestadas pelo Ministério do Trabalho (eDOC 64) e pelo Ministério dos Direitos Humanos (eDOC 67). A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido (eDOC 65).

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ADPF; subsidiariamente, pela intimação da requerente para que promova a regularização da representação e dos autos e, no mérito, pela improcedência do pedido, nos termos assim ementados (eDOC 91):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E DO TRABALHO. PORTARIA INTERMINISTERIAL 4/2016 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO MINISTÉRIO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS. CADASTRO DE EMPREGADORES QUE SUBMETERAM TRABALHADORES A CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ABRAINC. IMPUGNAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. INSTRUMENTO DE MANDATO IRREGULAR. AUSÊNCIA DE CÓPIA INTEGRAL DO ATO IMPUGNADO. POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER, DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA, DA DIGNIDADE HUMANA E DOS VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA E AOS OBJETIVOS DA REPÚBLICA. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL NÃO CONFIGURADO. IMPROCEDÊNCIA.”

A Conectas Direitos Humanos, a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais FIEMG e a Central Única dos Trabalhadores CUT apresentaram requerimento para ingresso no feito na qualidade de *amici curiae*, admitidos pelo Relator.

ADPF 509 / DF

O i. Relator vota pelo prejuízo parcial da ação e, na parte conhecida, pela improcedência dos pedidos, em acórdão assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABIMENTO SUBSIDIARIEDADE. A adequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pressupõe inexistência de meio jurídico para sanar lesividade artigo 4º da Lei nº 9.882/1999. PORTARIA CADASTRO DE EMPREGADORES RESERVA LEGAL OBSERVÂNCIA. Encerrando portaria, fundamentada na legislação de regência, divulgação de cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição análoga à de escravo, sem extravasamento das atribuições previstas na Lei Maior, tem-se a higidez constitucional. CADASTRO DE EMPREGADORES PROCESSO ADMINISTRATIVO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA OBSERVÂNCIA. Identificada, por auditor-fiscal, exploração de trabalho em condição análoga à de escravo e lavrado auto de infração, a inclusão do empregador em cadastro ocorre após decisão administrativa irrecorrível, assegurados o contraditório e a ampla defesa. CADASTRO DE EMPREGADORES NATUREZA DECLARATÓRIA PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. Descabe enquadrar, como sancionador, cadastro de empregadores, cuja finalidade é o acesso à informação, mediante publicização de política de combate ao trabalho escravo, considerado resultado de procedimento administrativo de interesse público.”

Eis, em síntese, o relatório.

A presente ação envolve questão de relevância ímpar na consolidação de uma sociedade plural, justa e digna para todos os brasileiros.

De fato, a manutenção da existência de *formas modernas de escravidão* é diametralmente oposta a quaisquer objetivos de uma sociedade que se pretende democrática, já que nega a parcela dos cidadãos condições para o exercício pleno de seus direitos, em especial o direito a um labor digno e a condições de saúde, integridade física e mental, locomoção, acesso a

ADPF 509 / DF

salário justo e outros benefícios decorrentes de uma correta relação de trabalho, nos termos do artigo 7º da Constituição da República.

A opção de maximização de lucros em detrimento da saúde e da integridade do trabalhador não foi a escolha constitucional, e o combate a essa forma cruel de subjugação do ser humano é dever inerente à configuração do Estado Brasileiro como organização política calcada no respeito aos direitos fundamentais e sociais, igualmente assegurados a todos.

No Brasil utilizou-se de mão-de-obra escrava, primeiro a indígena, depois a de africanos e seus descendentes, tendo sido, vergonhosamente, a última Nação a abolir a escravidão como forma de labor. As práticas escravagistas jamais desapareceram da realidade cotidiana, restando ainda por abolir essas formas atuais de escravidão que reduzem pessoas a mera engrenagem de trabalho que desrespeita frontalmente as normas protetivas do ordenamento jurídico-constitucional.

Nesse sentido:

“No passado, o escravo era visto como um bem material, que deveria ser minimamente preservado. Era mais caro comprar um novo escravo do que manter suas condições mínimas de sobrevivência. Hoje, pode se tornar mais simples descartar um trabalhador do que assegurar os seus direitos e as suas condições materiais e, embora o trabalhador não seja mais uma propriedade de seu soberano, ele muitas vezes é considerado como um produto para consumo imediato e posterior descarte.

A situação do Brasil perante a escravidão contemporânea é ainda muito problemática, apesar dos esforços feitos nos últimos anos pelo Governo Federal. Dados disponíveis no relatório de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (BRASIL, 2012) revelam que, entre 1995, quando iniciaram as ações de fiscalização voltadas ao enfrentamento do trabalho escravo no Brasil, e o segundo semestre de 2012, 39 mil pessoas foram encontradas em situação de trabalho análogo ao de escravo – conforme tipificado no artigo 149 Código Penal

ADPF 509 / DF

Brasileiro em vigor (BRASIL, 1984) – dentre elas, mulheres, crianças, homens, brasileiros e estrangeiros.

O trabalho escravo atinge, principalmente, o trabalhador no meio rural, em diferentes atividades, em especial aquelas ligadas à pecuária, à produção de carvão, à extração do látex e de madeira, à produção de cana de açúcar, dentre outras. Devido à natureza oculta e à dificuldade de acesso às localidades onde ocorre a exploração, é difícil mensurar, com exatidão, quantos trabalhadores estão, neste momento, escravizados. Segundo estimativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT), endossada pela Organização Internacional do Trabalho (COSTA, 2010), aproximadamente 25 mil pessoas no Brasil estariam sujeitas a essas condições, ainda que esse número seja de difícil comprovação.”

(BRANDÃO, André; ROCHA, Graziella. **Trabalho escravo contemporâneo no Brasil na perspectiva da atuação dos movimentos sociais**. R. Katál., Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 196-204, jul./dez. 2013 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v16n2/05.pdf>. Acesso em: 03 set 2020)

As diversas formas de combate a essa prática cruel e desumana inserem-se, assim, nessa perspectiva de assegurar a todos os trabalhadores o respeito à dignidade e integridade, ínsitos a todo ser humano.

E precisamente aqui se insere a discussão inaugurada na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Pretende a Autora que esta Corte declare inconstitucional a Portaria Interministerial MTPS/MMIRDH 4, de 11 de maio de 2016, do Ministério do Trabalho e Previdência Social e do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos, que dispõe sobre as regras relativas ao Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas a de escravo.

As diversas iniciativas do Governo Brasileiro no sentido de dar publicidade às ações para o efetivo combate ao trabalho escravo, o que

ADPF 509 / DF

inclui divulgar os nomes das empresas autuadas pela prática, foram objeto de elogios por parte da Organização das Nações Unidas:

“Ao ratificar as Convenções nº 29 e 105 e demais tratados internacionais de direitos humanos, o Brasil assumiu internacionalmente o compromisso de enfrentar o trabalho forçado.

Este compromisso está refletido na própria Constituição Federal que, em seu Artigo 5º, proíbe o tratamento desumano ou degradante, à exemplo do trabalho escravo ou forçado e, em seus artigos 6º e 7º estabelece um extenso rol de direitos sociais que visam diminuir as desigualdades sociais.

Durante as duas últimas décadas, diversos instrumentos foram estabelecidos pelo país para que o combate ao trabalho escravo fosse institucionalizado como uma política de Estado e prioridade nacional.

Desde 1995, quando o Brasil reconheceu perante a comunidade internacional que ainda havia escravidão em seu território (apesar da Lei Áurea, que havia previsto sua abolição em 1888), importantes mecanismos foram criados visando sua erradicação.

A partir de então, o país adotou a terminologia “trabalho escravo” ao instituir políticas públicas que tratam do crime e procedeu com um conjunto de esforços visando a sua erradicação, tornando-se uma referência mundial no combate a essa grave violação dos direitos humanos. Diversas das ações desenvolvidas pelo Brasil são consideradas boas práticas pela OIT e mecanismos de direitos humanos que inspiram a atuação de outros Estados-Membros.

Dentre elas, é possível destacar: a criação dos chamados Grupos Móveis de Fiscalização; a instituição de dois Planos Nacionais de Combate ao Trabalho Escravo; a instalação de uma Comissão Nacional para tratar do tema – CONATRAE, e suas respectivas comissões estaduais – COETRAEs; a implementação de um importante mecanismo de controle social, a chamada “Lista Suja”; a criação do Pacto Nacional pela

ADPF 509 / DF

Erradicação do Trabalho Escravo e a aprovação da chamada “PEC do Trabalho Escravo”, que prevê a expropriação de propriedades urbanas ou rurais nas quais tenha sido constatada a prática de trabalho escravo, dentre outras.

Em 2003, o país atualizou sua legislação criminal, introduzindo um **conceito moderno de trabalho escravo**, alinhado com as manifestações contemporâneas do problema, que envolve não só a restrição de liberdade e a servidão por dívidas, mas também outras violações da dignidade da pessoa humana.

Esse conceito, tido pela Organização Internacional do Trabalho como uma referência legislativa para o tema, está em consonância com suas Convenções. Isso porque traz uma proteção mais ampliada ao trabalhador, autorizada pelo artigo 19, inciso 8, da Constituição daquela Organização, que diz: *“em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-Membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação”*.

Veja-se que, ao abarcar sob o leque de proteção do trabalhador sua dignidade, o Brasil se destacou em um cenário contemporâneo onde o termo “trabalho escravo” perpassa a noção de mera ausência de liberdade, para refletir também aquilo que é sonegado aos trabalhadores com tamanha exploração: sua condição de seres humanos, dotados de sonhos e esperanças.

É com esse espírito que a ONU reconhece e enaltece as boas práticas construídas pelo Brasil nesses últimos 20 anos, e em especial sua legislação, que sem dúvida servirão de base para a atuação de diversos outros países que desejarem combater mais efetivamente o crime.”

(ONU. *Position paper*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/position-paper-trabalho-escravo.pdf>. Acesso em 04.set.2020)

ADPF 509 / DF

É com a certeza de que esse esforço de práticas combativas ao trabalho escravo deve avançar, e não retroceder, que passo à análise dos pontos trazidos na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

E, desde logo, aponto a aderência ao resultado propugnado pelo i. Ministro Relator, no sentido da improcedência da ação, por não visualizar qualquer incompatibilidade com o texto constitucional, que protege os trabalhadores e demanda da sociedade política o fim da triste herança da escravidão moderna.

Acresço, no entanto, outros fundamentos, que passo a expor.

Primeiramente, não há na Portaria impugnada ofensa à reserva legal, pois, ao contrário do que alega a Autora, não se trata da imposição de pena administrativa criada por ato infralegal, sem qualquer embasamento em lei precedente.

Trata-se, sim, de dar publicidade ao resultado da fiscalização acerca da existência de trabalho em condição análoga à escravidão, o que encontra amparo legal na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, em especial nos seus artigos 7º, 8º e 21, *verbis*:

“Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - **informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades**, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

ADPF 509 / DF

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

(...)

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

(...)”

De fato, a função do Cadastro de Empregadores instituído pela Portaria Interministerial MT/MMIRDH 4/2016 é eminentemente informativa dos resultados da fiscalização operada pelo Ministério responsável ao identificar a conduta de empregar pessoas em condições análogas à escravidão no processo produtivo, sem estabelecer qualquer espécie de sanção aos empregadores. O sancionamento, sim, consiste na aplicação de multas e em eventual persecução criminal nos termos do artigo 149 do Código Penal.

Assim, a Administração corretamente desincumbe-se de seu dever de informar à população acerca dos Empregadores que se utilizaram de

ADPF 509 / DF

mão-de-obra reduzida à escravidão, sem impor, em si mesma, qualquer sanção.

E, nesse sentido, não há falar-se em inobservância dos limites legais à regulamentação, pois não se verifica qualquer desconformidade ao disposto no artigo 87, parágrafo único, inciso II, do texto constitucional (*expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos*), mas, ao revés, sua estrita observância pelas pastas ministeriais responsáveis pelo Cadastro.

De todo modo, ainda que não fosse a Portaria guerreada legitimidade escorada nos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, sequer haveria de ser censurada por alegada ofensa à reserva legal.

Isso porque, como bem assentou a Advocacia-Geral da União em sua manifestação (eDOC 65), **há todo um bloco de normativas internacionais as quais o Brasil aderiu formalmente, e que ingressam em nosso ordenamento jurídico com potencialidade suficiente a formar verdadeiro arcabouço jurídico de tutela do direito ao trabalho digno e, consequentemente, autorizando o combate ao trabalho escravo em todas as suas dimensões:**

“Em primeiro lugar, os artigos III a V da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948 por meio da Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, dispõem o seguinte:

Artigo III

Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo IV

Ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.

Artigo V

Ninguém será submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

ADPF 509 / DF

Vale mencionar, outrossim, a Convenção nº 29 da Organização Internacional do Trabalho (promulgada pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957); a Convenção nº 105 da Organização Internacional do Trabalho (promulgada pelo Decreto nº 58.822, de 14 de julho de 1966); a Convenção sobre Escravatura de 1926 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956 (promulgadas pelo Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966); e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (*"Pacto de São José da Costa Rica"*, promulgado pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992). Tais diplomas preveem a adoção imediata de medidas legislativas e administrativas para a erradicação do trabalho escravo. Veja-se:

Convenção nº 29 da OIT sobre o trabalho forçado ou obrigatório (Decreto nº 41.721/1957).

ARTIGO 1º

1. Todos os Membros da organização Internacional do trabalho que ratificam a presente convenção se obrigam a suprimir o emprêgo do trabalho forçado ou obrigatório sob tôdas as suas formas no mais curto prazo possível.

Convenção nº 105 da OIT concernente à abolição do trabalho forçado (Decreto nº 58.822/1966).

Artigo 1º

Qualquer Membro da Organização Internacional do Trabalho que ratifique a presente convenção se compromete a suprimir o trabalho forçado ou obrigatório, e a não recorrer ao mesmo sob forma alguma;

Convenção suplementar sobre a abolição da escravatura, do tráfico de escravos e das instituições e práticas análogas à escravatura (Decreto nº 58.563/1966).

Seção I

Instituições e práticas análogas à escravidão

Artigo 1º

ADPF 509 / DF

Cada um dos Estados Partes a presente Convenção tomará todas as medidas, legislativas e de outra natureza que sejam viáveis e necessárias, para obter progressivamente logo que possível a abolição completa ou o abandono das instituições e práticas seguintes onde quer ainda subsistam, enquadrando-se ou não na definição de escravidão que figura no artigo primeiro da Convenção sobre a escravidão assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926: (...)

Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969 (Decreto nº 678/1992).

ARTIGO 2

Dever de Adotar Disposições de Direito Interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

(...)

ARTIGO 6º

Proibição da Escravidão e da Servidão

I. Ninguém pode ser submetido a escravidão ou a servidão, e tanto estas como o tráfico de escravos e o tráfico de mulheres são proibidos em todas as suas formas.

Como se vê, o Brasil é signatário de várias convenções internacionais que tratam da questão do trabalho escravo e, como tal, possui o dever de adotar medidas legais e administrativas para combater todas as formas de escravidão.

A propósito, deve-se ressaltar que as convenções internacionais mencionadas integram o ordenamento brasileiro e são aptas à produção direta de efeitos jurídicos. Trata-se de

ADPF 509 / DF

atos infraconstitucionais que servem de fundamento imediato de validade para a edição de diplomas normativos de caráter meramente regulamentar.”

Assim, ainda que não houvesse o evidente intento de informação e publicidade a amparar a adequação da Portaria Interministerial MT/MMIRDH 4/2016 à Lei nº 12.527/2015, é pertinente ressaltar que ela integra todo um bloco normativo de proteção ao trabalhador e ao combate à escravidão, razão pela qual nada há a censurar no ponto.

E nem se alegue que a Portaria em debate, como mais um instrumento administrativo a assegurar o trabalho livre e digno aos empregados, presta-se a impelir consequências que violem a livre iniciativa dos empregadores incluídos no Cadastro.

No caso em tela não está em debate o conceito de trabalho escravo, propriamente dito. No entanto, uma vez identificado, autuado e finalizado o processo administrativo destinado à sua caracterização, a aplicação das infrações administrativas pode ser objeto de ampla divulgação pelas Autoridades Públicas.

E se essa divulgação acarretará a incidência de sanções de ordem social, a configurar a dificuldade majorada em contratar com empresas que se recusem a ter em sua cadeia de contatos aqueles que se utilizam de trabalho em condição análoga à escravidão, isso nada mais significa que assentar também a eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas, de modo a assegurar o respeito aos ditames constitucionais. Contudo, não se trata da imposição inédita de sanções pelo Poder Público, a necessitar de mediação legislativa específica.

Portanto, com o acréscimo dessas considerações, acompanho o Relator no ponto da inocorrência de violação da reserva legal.

Tampouco visualizo contradição ao devido processo legal e à presunção de inocência. A inclusão do nome no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo só ocorre após a realização de regular processo administrativo, com contraditório e ampla defesa, realizado nos termos dos artigos 629 a 638 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 –

ADPF 509 / DF

Consolidação das Leis do Trabalho – como assegura o §2º do artigo 2º da citada Portaria. Estão garantidos, portanto, o direito à correta identificação do auditor do trabalho, lavratura do auto de infração, defesa com produção ampla de provas e recursos em face de decisão desfavorável.

Para finalizar, também não há qualquer mácula aos princípios constitucionais que exortam os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Como bem asseverou a Procuradoria-Geral da República em seus memoriais, *“O cadastro é medida que se insere entre as mais importantes políticas de Estado para a erradicação do trabalho escravo contemporâneo no país, dando concretude ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da CRFB/88); aos fundamentos da República Federativa do Brasil da “cidadania”, da “dignidade da pessoa humana” e dos “valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (art. 1º, II a IV); aos objetivos fundamentais de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “garantir o desenvolvimento nacional”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º) e ao princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 4º, II)”*.

Portanto, não se trata de violação de quaisquer preceitos fundamentais, mas sim da sua efetiva concretização, a inserir o Brasil em quadro de medidas normativas das mais avançadas no combate ao labor em condições análogas à de escravidão.

É certo que ainda há muito a ser feito, tanto no campo legislativo como no campo de políticas públicas voltadas a garantir o exercício de trabalho digno e livre por parte de todos os trabalhadores; no entanto, é a manutenção da higidez do ato normativo impugnado, assegurando a continuidade da divulgação do Cadastro, que possibilita o enfrentamento das práticas odiosas de escravidão contemporâneas, e não o contrário.

Portanto, é mister acompanhar a conclusão pela improcedência do pedido deduzido na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, assegurando a manutenção da divulgação de cadastro de empregadores que permanecem com a referida prática, para garantir o

ADPF 509 / DF

avanço na proteção aos direitos desses empregados.

Pontuo, finalmente, não localizar prejuízo parcial na análise da ação, porque, em verdade, não subsiste a revogação dos artigos 5º a 14 pela Portaria 1129/2017.

De fato, referida Portaria teve seus efeitos suspensos na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 489, de relatoria da Ministra Rosa Weber, contudo, ela foi depois expressamente revogada pela Portaria 1293/2017, que não modificou artigo algum da Portaria impugnada na presente ação; portanto, o caso é de conhecimento e improcedência integral da ação.

No entanto, como não há impugnação autônoma ao conteúdo desses artigos, mas sim à Portaria Interministerial MT/MMIRDH 4/2016 em sua integralidade, voto por acompanhar o i. Relator, com a ressalva de que a **Portaria Interministerial MT/MMIRDH 4/2016, para além de encontrar fundamento de validade na Lei nº 12.527/2015, integra todo um bloco normativo de regras constitucionais e internacionais, devidamente internalizadas ao ordenamento jurídico pátrio, em proteção ao trabalhador e ao combate à escravidão, razão pela qual não há violação à reserva legal.**

É como voto.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIARIAS - ABRAINCO
ADV.(A/S)	: LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: CAIO DE SOUZA BORGES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG
ADV.(A/S)	: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – Abrainc, por intermédio da qual se questiona a compatibilidade com a Constituição Federal da Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016, editada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social e Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, dispondo acerca do Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição análoga à de escravo.

O Relator, Ministro MARCO AURÉLIO, propõe, em seu voto, a superação da matéria preliminar, com o reconhecimento da pertinência

ADPF 509 / DF

subjetiva da autora, da regularidade de sua representação processual (presença de poderes específicos para atacar a portaria 4/2016) e da adequação da via processual eleita. No mérito, depois o exame da cadeia normativa envolvendo o tema, conclui pela constitucionalidade do ato normativo impugnado que, encontrando fundamento legal na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), apenas permite, com o cadastro, conferir publicidade aos empregadores devidamente autuados por manter empregados em condição análoga a de escravo. Assim, reconhecendo a perda de objeto em relação aos artigos 5 a 12 da mencionada portaria, julga improcedente a ação quanto aos demais preceitos.

É o Relatório.

Inicialmente, cumprimento o Dr. Ricardo Quintas Carneiro, procurador da Central Única de Trabalhadores - CUT, a Dra. Paula Nunes dos Santos, procuradora da Conectas Direitos Humanos, e a Dra. Luciana Christina Guimarães Lóssio, procuradora da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINC, que realizaram competentes sustentações orais virtual, trazendo relevante contribuição para o debate da matéria.

Destaco, com todas as vênias ao Ministro Relator, que vou divergir em parte do voto proferido por V. Exa, especificamente, no que concerne à legitimidade ativa da autora para a propositura da presente ação. Explico.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-Geral da República, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade - e por extensão à arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do art. 2º da Lei 9.882/1999 -, transformando-a em legitimação concorrente. Para alguns dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, porém, esta Corte exige a presença da chamada pertinência temática, definida como o requisito

ADPF 509 / DF

objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.

É o que sucede com as confederações sindicais e entidades de classe, que, embora constem do art. 103, IX, da Constituição Federal, não são legitimadas universais para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, incumbindo-lhes a demonstração da pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto normativo eventualmente impugnado (ADI 4.722 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe de 15/2/2017; ADI 5.023, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe de 6/11/2014; e ADI-MC-AgR 1.507, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, DJ de 22/9/1995).

Tal como sucedeu nos precedentes mencionados, também na espécie não é possível encontrar referibilidade direta entre as normas contestadas e o objeto social da requerente. Como bem observou a Procuradoria-Geral da República:

“Embora o então Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, tenha reconhecido, em cognição meramente prefacial e sumária, a legitimidade ativa da Abrainc para provocar fiscalização abstrata de constitucionalidade de normas, quando do deferimento monocrático da medida cautelar na ADI 5.209/DF, insiste-se que, de fato, a requerente não reúne as características necessárias àquela legitimação, conforme o anterior parecer da PGR apresentado nesta ADI, da lavra do então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

[...]

Ainda, não existe correlação direta entre os atos impugnados, que versam sobre cadastro de empregadores exploradores de trabalho em regime análogo ao de escravidão, e os objetivos institucionais da requerente, arrimados no fomento da segurança jurídica dos negócios imobiliários e no fortalecimento do setor de incorporação imobiliária, de acordo com o art. 3.º do Estatuto Social. O interesse da requerente no debate emerge de mera potencialidade de prejuízo de cunho

ADPF 509 / DF

econômico-financeiro ou de imagem de empresas associadas que porventura integram ou possam vir a integrar aludido cadastro.

A mera potencialidade de prejuízo não basta para que se considere preenchido o requisito da pertinência temática, mormente em se tratando de prejuízo que não decorre regularmente de sanção administrativa imposta pelo ato impugnado.

[...]

Registre-se que nenhuma das empresas associadas à requerente está incluída no cadastro de empregadores colacionado, de fl. 901/908 - dos 130 (cento e trinta) empregadores (físicos e jurídicos) cadastrados, somente 9 (nove) são do ramo da construção e aparentemente nenhum deles do setor específico da incorporação imobiliária. Isto também confirma que o liame temático é apenas mediato e indireto - e, portanto, insuficiente à configuração do requisito da pertinência temática, no caso presente.”

Efetivamente, não obstante a Abrainc se declare vocacionada, entre outras finalidades, a representar empresas de incorporação imobiliária no âmbito nacional, tendo como *“principal causa a ‘busca por formação e aperfeiçoamento nas relações de trabalho’, bem como a ‘simplificação da legislação e burocracia’ para suas afiliadas”*, tal proclamação não a habilita a instaurar a jurisdição constitucional concentrada para se opor a lei que dispõe sobre o cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores em regime análogo ao de escravo.

Fosse isso possível, estar-se-ia a outorgar à Abrainc representatividade transcendental aos interesses de seus filiados, bastante para legitimá-la a intermediar, junto a esta Suprema Corte, uma miríade de interesses difusos tutelados pela Constituição Federal, com absoluta sublimação do âmbito corporativo em que se insere a requerente, elastério que certamente não condiz com a mensagem normativa do art. 103, IX, da Constituição Federal, na interpretação que lhe é conferida por este Supremo Tribunal Federal.

ADPF 509 / DF

Admitir à ora autora a legitimação ativa para esta Ação Direta é ter por autorizada uma representatividade, cujo alcance extrapolaria em muito os interesses específicos das atividades das empresas de incorporação imobiliária, em um padrão de legitimação verdadeiramente universal. Tal compreensão não se coaduna com a percepção que deve ser aplicada ao art. 103, IX, da Constituição Federal. Nesse sentido, cito a ADI 5.837-AgR (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 17/10/2018):

“Agravos regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 103, IX, CF. Controle concentrado. Entidade de classe de âmbito nacional. Ilegitimidade. Pertinência temática. Processo objetivo. Ausência de estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade.

1. A jurisprudência firme da Corte é no sentido de que, dentre as entidades sindicais, apenas as confederações sindicais possuem legitimidade para propor ação direta, conforme o disposto no art. 103, IX, da Constituição Federal. Precedentes.

2. As entidades de classe e as confederações sindicais somente poderão lançar mão das ações de controle concentrado quando tiverem em mira normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada. Precedentes.

3. A pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente.

4. Não verificada correlação entre os objetivos institucionais perseguidos pela entidade e as normas impugnadas, as quais dizem respeito à majoração das alíquotas da contribuição ao PIS e da Cofins relativas à venda de combustíveis.

5. Nego provimento ao agravo regimental.”

ADPF 509 / DF

Diante do exposto, confirmada a ausência de relação direta entre a declaração de inconstitucionalidade pleiteada e os estritos e específicos objetivos institucionais da Recorrente, voto, preliminarmente, pelo NÃO CONHECIMENTO da presente ação.

Superada essa preliminar, acompanho o Relator, Min. MARCO AURÉLIO, pela IMPROCEDÊNCIA da ação.

É o voto.

16/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIARIAS - ABRAINCO
ADV.(A/S)	: LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MINISTRA DE ESTADO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: CAIO DE SOUZA BORGES E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG
ADV.(A/S)	: TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO
AM. CURIAE.	: CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Acompanho o voto do Min. Relator, com o acréscimo trazido pelo Min. Edson Fachin, no sentido de que *“a Portaria Interministerial MT/MMIRDH 4/2016, para além de encontrar fundamento de validade na Lei nº 12.527/2015, integra todo um bloco normativo de regras constitucionais e internacionais, devidamente internalizadas ao ordenamento jurídico pátrio, em proteção ao trabalhador e ao combate à escravidão, razão pela*

ADPF 509 / DF

qual não há violação à reserva legal”.

2. É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIARIAS - ABRAINCO

ADV.(A/S) : LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO (15410/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MINISTRA DE ESTADO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) : CAIO DE SOUZA BORGES (308668/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG

ADV.(A/S) : TIAGO GOMES DE CARVALHO PINTO (71905/MG)

AM. CURIAE. : CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES - CUT

ADV.(A/S) : JOSE EYMARD LOGUERCIO (DF001441/)

Decisão: O Tribunal, por maioria, assentou o prejuízo da ação no tocante aos artigos 5º a 12 da Portaria Interministerial MTE/MMIRDH nº 4, de 11 de maio de 2016, revogados pela Portaria MTB nº 1.129/2017, e julgou improcedente o pedido quanto aos demais preceitos, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Alexandre de Moraes, que, preliminarmente, não conhecia da ação e, superada essa preliminar, acompanhava o Relator pela improcedência da ação. Os Ministros Edson Fachin e Roberto Barroso acompanharam o Relator com ressalvas. Falaram: pela requerente, a Dra. Luciana Christina Guimarães Lóssio; pelo *amicus curiae* Conectas Direitos Humanos, a Dra. Paula Nunes dos Santos; e, pelo *amicus curiae* Central Única dos Trabalhadores - CUT, o Dr. Ricardo Quintas Carneiro. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 4.9.2020 a 14.9.2020 (Sessão iniciada na Presidência do Ministro Dias Toffoli e finalizada na Presidência do Ministro Luiz Fux).

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário