



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 142.426/2015-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.209/DF

Relatora: Ministra **Cármen Lúcia**
Requerente: Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINCA)
Interessado: Ministro de Estado do Trabalho e Emprego
Interessada: Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E SOCIAL. PORTARIA INTERMINISTERIAL 2/2011, DO MINISTRO DO TRABALHO E EMPREGO E DA MINISTRA CHEFE DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CADASTRO DE EMPREGADORES QUE HAJAM SUBMETIDO TRABALHADORES A CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO. ILEGITIMIDADE ATIVA. NORMA DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL. DESCABIMENTO DE ADI. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA DIVISÃO DO PODER, DA PROPORCIONALIDADE, DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA.

1. A ABRAINCA não possui legitimidade ativa para instaurar ação direta de inconstitucionalidade, por ausência de representatividade nacional.
2. Não cabe controle abstrato de constitucionalidade de normas infralegais pelo Supremo Tribunal Federal.
3. Redução de trabalhadores a condição análoga à de escravo avilta os valores éticos e morais que informam toda a principio-logia constitucional, bem como tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos do trabalhador ratificados pelo Brasil e exige providências do poder público a fim de erradicar tais condutas.

4. Não há ofensa ao princípio da legalidade em portaria que divulga ações administrativas contra o trabalho escravo contemporâneo, pois tanto a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) quanto a legislação específica delegam atribuições de natureza regulamentar e material ao Ministério do Trabalho e Emprego e a seus servidores para essa atuação.
5. Acesso público às informações do cadastro garante exercício da cidadania, seja para facilitar a cobrança de providências no cumprimento das normas trabalhistas, seja para dar credibilidade e transparência às ações do poder público.
6. Diante da independência entre as esferas penal e administrativa, é irrelevante que ainda não tenha sido o empregador condenado penalmente, pois a caracterização da infração administrativa de redução à condição análoga à de escravo decorre de atuação pelo MTE, e a inclusão no cadastro resulta de trânsito em julgado de decisão proferida em processo administrativo.
7. Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

I. RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) contra a Portaria Interministerial 2, de 12 de maio de 2011, do Ministro do Trabalho e Emprego em conjunto com a Ministra Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e contra a Portaria 540, de 15 de outubro de 2004, revogada pela primeira, as quais dispõem regras para inclusão em pessoas jurídicas no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo.

Eis a redação das normas impugnadas:

Portaria Interministerial 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. 1º. Manter, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, originalmente instituído pelas Portarias nºs 1.234/2003/MTE e 540/2004/MTE.

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

Art. 3º. O MTE atualizará, semestralmente, o Cadastro a que se refere o art. 1º 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);

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).

§ 1º. 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).

§ 2º. À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República competirá acompanhar, por intermédio da CO-NATRAE, 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. 4º. 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.

§ 1º. 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.

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

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

Portaria 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, pa-

rágrafo único, inciso II, e tendo em vista o disposto no art. 186, incisos III e IV, da Constituição, resolve:

Art. 1º. 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. 2º. A inclusão do nome do infrator no Cadastro ocorrerá após decisão administrativa final relativa ao auto de infração lavrado em decorrência de ação fiscal em que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo.

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

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

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

III – MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL; (Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)

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

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

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

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

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

IX – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; (Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)

X – Banco do Brasil S/A; (Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)

XI – Caixa Econômica Federal; (Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)

XII – Banco da Amazônia S/A; e (Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)

XIII – Banco do Nordeste do Brasil S/A. (Acrescentado(a) pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)

Parágrafo único. Poderão ser solicitados pelos órgãos de que tratam os incisos I a XIII deste artigo, informações complementares ou cópias de documentos relacionados à ação fiscal que deu origem a inclusão do infrator no Cadastro. (Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)

Art. 4º. 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.

§ 1º. 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.

§ 2º. A exclusão do nome do infrator do Cadastro que trata o art. 1º será comunicada aos órgãos de que tratam os incisos I a XIII do art. 3º (Redação dada pelo(a) Portaria 496/2005/MTE)

Art. 5º. Revoga-se a Portaria MTE nº 1.234, de 17 de novembro de 2003.

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

Justifica a requerente, a princípio, que a Portaria 540/2004, revogada pela Portaria Interministerial 2/2011, padece dos mesmos vícios de inconstitucionalidade que a norma revogadora, daí a impugnação de ambas, para evitar indesejado efeito repristinatório.

Quanto às questões de fundo, alega: (i) a portaria tem nítido caráter regulamentar e não pode extrapolar a função normativa prevista no art. 87, parágrafo único, II, da Constituição da República, sob pena de violação ao princípio da legalidade; (ii) a portaria comete ofensa aos princípios da divisão funcional do poder e

da reserva legal, pois não poderiam ministros editar norma que inova no ordenamento jurídico e invade competência do Poder Legislativo; (iii) o ato normativo não pode invocar regulamentação ao art. 186, III e IV, da CR, o qual dispõe sobre a função social da propriedade no meio rural, pois a lista de empregadores incluiu empresas urbanas; (iv) o ato impugnado cria espécie de “lista negra”, na qual acusados são incluídos e somente excluídos se fiscais do trabalho entenderem regularizadas as condições de trabalho, contrariando a garantia do devido processo legal, insculpida no art. 5º, LIV e LV, da CR; (v) imposição de sanções administrativas por fato tipificado como crime antes de condenação penal com trânsito em julgado caracteriza ofensa ao princípio da presunção de inocência (peça 2).

Assevera cabimento da ação de controle concentrado, por se tratar de ato normativo primário, de caráter geral, autônomo e coercitivo. Aduz possuir legitimidade ativa para a ação, pois representa empresas de incorporação imobiliária em todo território nacional. Requer medida cautelar para suspender a eficácia da norma e, no mérito, procedência do pedido para se declarar inconstitucionalidade da Portaria Interministerial 2/2011 e da Portaria MTE 540/2004, em razão dos efeitos repristinatórios do controle concentrado.

Deferiu-se medida cautelar na forma requerida, até julgamento definitivo desta ação (peça 29).

Agravo regimental interposto dessa decisão não foi provido. Em seguida, o relator solicitou manifestação do Advogado-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (peça 37).

Manifestou-se o Advogado-Geral da União por não conhecimento da ação, por entender que os atos impugnados são meramente regulamentares. No mérito, opinou por improcedência do pedido, por considerar não demonstrada ofensa aos princípios da legalidade, da separação de poderes, do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal, da presunção de inocência e da proporcionalidade (peça 51).

Nova manifestação da Advocacia-Geral da União informou publicação da Portaria Interministerial 2, de 31 de março de 2015, que revogou a Portaria Interministerial 2/2011 (peça 62).

Houve pedido de ingresso como *amici curiæ* da Repórter Brasil – Organização de Comunicação e Projetos Sociais e da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), pendentes de apreciação pela relatoria (peças 41 e 53).

É o relatório.

II PRELIMINARES

II.1 ILEGITIMIDADE ATIVA DA ABRAINC

Legitimidade ativa *ad causam* de entidade de classe de âmbito nacional para provocar controle concentrado de constitucionalidade

depende de: (i) homogeneidade da categoria que represente;¹ (ii) representatividade da totalidade da categoria afetada pela norma;² (iii) comprovação de caráter nacional pela presença de associados em pelo menos nove Estados da Federação;³ e (iv) vinculação temática entre objetivos institucionais da postulante e norma impugnada.⁴

A ABRAINCC não comprovou abrangência nacional, apenas alegou que as empresas associadas atuam em todo país, “com previsão estatutária de criação de filiais em todo território nacional”. A possibilidade de instituição de filiais em todo o país não é suficiente para atender ao requisito de representatividade nacional, o qual exige que a entidade de classe esteja situada em, pelo menos, nove Estados da

- 1 “Não se configuram [...] como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes. Falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fator necessário de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe” (STF. Plenário. ADI 108-QO/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *Diário da Justiça*, 5 jun. 1992; *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 141, p. 3).
- 2 “[...] Há entidade de classe quando a associação abarca uma categoria profissional ou econômica no seu todo, e não quando apenas abrange, ainda que tenha âmbito nacional, uma fração de uma dessas categorias” (STF. Plenário. ADI 1.486-MC/DF. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 19/9/1996. *DJ*, 13 dez. 1996).
- 3 “[...] o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação trans-regional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados da Federação” (STF. Plenário. ADI 108-QO/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *DJ*, 5 jun. 1992 – *RTJ*, v. 141, p. 3).
- 4 “A associação de classe, de âmbito nacional, há de comprovar a pertinência temática, ou seja, o interesse, considerado o respectivo estatuto e a norma que se pretenda fulminada” (STF. Plenário. ADI 1.873/MG. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 2/9/1998, *DJ*, 19 set. 2003).

Federação, com fundamento em aplicação analógica do art. 7º, § 1º, da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Apesar de composta por mais de vinte associadas, estas têm sedes distribuídas em apenas quatro Estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco), de maneira que não atende ao requisito de presença em Estados da Federação.

Conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, a amplitude nacional deve ser efetiva e comprovada de modo inequívoco, por meio da demonstração de que as associadas estão sediadas no número mínimo de estados, não sendo suficiente mera declaração estatutária. Merece destaque trecho do voto do Ministro CELSO DE MELLO, no julgamento de questão de ordem na ADI 108/DF:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao tratar do requisito constitucional da especialidade, tem-se orientado no sentido de que não basta, para que a entidade adquira âmbito nacional, que “expresse, em seus estatutos, uma pretensão de representação nacional de uma determinada classe profissional ou econômica” [...]

O caráter nacional da entidade de classe não decorre, desse modo, da mera declaração formal consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, o caráter de efetiva multirregionalidade domiciliar das pessoas que a compõem, na condição de associados ou membros. [...]

Uma vez que a ABTI não possui associados – essencialmente pessoas jurídicas – em mais do que cinco Estados, concentrando-se, de modo significativamente expressivo, o maior número deles no Estado do Rio de Janeiro, e pouquíssimos em apenas quatro outras unidades da Federação, e sendo certo, ainda que a atividade de teleprodução se encontra disseminada,

econômica e profissionalmente, por todo o País, não há como atribuir âmbito nacional à sua atuação, consoante reclama e impõe o art. 103, IX, da Constituição Federal, para efeito de plena satisfação da exigência de representatividade adequada.⁵

No mesmo sentido, confira-se a ADI 386/SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL (ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). NÃO É ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL, PARA OS EFEITOS DO INCISO IX DO ART. 103 DA CONSTITUIÇÃO, A QUE SÓ REÚNE EMPRESAS SEDIADAS NO MESMO ESTADO, NEM A QUE CONGREGA OUTRAS DE APENAS QUATRO ESTADOS DA FEDERAÇÃO. AÇÃO NÃO CONHECIDA, POR ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*.⁶

Na decisão cautelar e na petição inicial mencionou-se o julgado na ADI 3.102, que seria de relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI, o qual teria reconhecido legitimidade de associação composta por empresas distintas, desde que presente em nove estados da federação.

Ao que parece, houve ali erro de digitação, pois a ADI 3.102 é, na verdade, da relatoria do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, foi extinta por ausência de legitimidade do Partido da Social Democracia (Diretório Municipal de Itu) e nada tem a ver com o tema sob exame.

Talvez o ministro relator tenha tido intento de citar a ADI 3.702/ES, relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI. Todavia, esse julgado, diversamente do afirmado na cautelar, somente reconheceu legitimidade da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipa-

5 STF. Plenário. ADI-QO 108/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/4/1992, un. DJ 5 jun. 1992.

6 STF. Plenário. ADI 386/SP. Rel.: Min. SYDNEY SANCHES. 4/4/1991, maioria. DJ 28 jun. 1991.

mentos (ABIMAC) por haver modificado seu estatuto, o qual passou a contar apenas com entidades singulares de natureza empresarial, com classe econômica definida, deixando de caracterizar-se heterogeneidade em sua composição.⁷ Desse modo, o precedente não parece amparar a legitimidade da requerente.

Pelo exposto, merece ser extinto o processo, sem julgamento de mérito, ante a ilegitimidade ativa *ad causam* da ABRAINCO para instaurar ação direta de inconstitucionalidade, por ausência de representatividade nacional.

II.2 IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS INFRALEGAIS

A Portaria Interministerial 2, de 12 de maio de 2011, editada em conjunto pelo Ministro do Trabalho e Emprego e pela Ministra-Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e a Portaria MTE 540/2004 regulamentaram inclusão

⁷ “Ação direta de inconstitucionalidade. Decreto nº 1.542-R, de 15 de setembro de 2005, do Estado do Espírito Santo. Inclusão de hipótese de diferimento de ICMS. Descaracterização do instituto. Benefício fiscal. Ausência de convênio entre os estados-membros. Inconstitucionalidade. 1. Caracterização da ABIMAQ como entidade de classe de âmbito nacional. O novo estatuto social prevê que a associação é composta apenas por entidades singulares de natureza empresarial, com classe econômica bem definida, não mais restando caracterizada a heterogeneidade de sua composição, que impedira o conhecimento da ADI nº 1.804/RS. Prova, nos autos, da composição associativa ampla, estando presente a associação em mais de nove estados da federação. Cumprimento da exigência da pertinência temática, ante a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. [...]” (STF Plenário. ADI 3.702/ES. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 1/6/2011, un. *DJe* 166, 29 ago. 2011).

e exclusão no Cadastro de Empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à de escravidão.

Segundo entendimento firmado na Suprema Corte, atos normativos infralegais somente são submetidos a controle abstrato de constitucionalidade se se verificar ofensa ao princípio da reserva legal ou invasão de competência legislativa de um dos entes da federação, ou seja, quando norma de natureza autônoma vier a regulamentar matéria adstrita a esfera legal. Do contrário, estar-se-á diante de situação que invoca exame prévio de legalidade, que não enseja controle concentrado de constitucionalidade. São ilustrativos os seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos dos Provimientos n^{os} 08/95-CGJ, 34/95-CGJ e 39/95-CGJ da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Pedido de liminar. – Esta Corte já firmou o entendimento de que só é cabível ação direta de inconstitucionalidade para verificar-se se há ofensa ao princípio constitucional da reserva legal ou de invasão de competência legislativa de um dos membros da Federação, quando o ato normativo impugnado é autônomo, ou seja, ato normativo que não vise a regulamentar lei ou que não se baseie nela, pois, caso contrário, a questão se situa primariamente no âmbito legal, não dando ensejo ao conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade. Ação de que não se conhece, ficando prejudicado o pedido de liminar.⁸

Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos do Provimiento n^o 07, de 02 de outubro de 1997, do Corregedor-Geral da Justiça e do Ato PGJ n^o 093, de 02 de outubro de 1997, do Procurador-Geral de Justiça, ambos do Estado de Pernambuco. – Provimientos que não são regulamentos

8 STF Plenário. ADI 1.383 MC/RS. Rel. Min. MOREIRA ALVES. 14 mar. 1996, un. *DJe*, 18 out. 1996.

autônomos de textos constitucionais para disciplinar, ainda que parcialmente, o controle externo da atividade policial, pois os dispositivos impugnados não dão ao Ministério Público esse controle. – Ademais, esse controle é regulado em leis federais e estadual, e se os textos atacados ultrapassaram o nelas estabelecido ou com elas entrarem em choque, estar-se-á diante de hipótese de ilegalidade, o que escapa do controle de constitucionalidade dos atos normativos. – O mesmo se dá se os dispositivos impugnados atentarem contra quaisquer normas de processo penal. Ação direta que, preliminarmente, não é conhecida.⁹

No caso dos autos, a requerente alega que a Portaria Interministerial 2/2011 ofenderia o princípio da reserva legal, ao dispor sobre a vulgarmente denominada “lista suja” de empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à de escravo.

Aludida norma, contudo, apenas regulamentou inúmeros tratados e convenções internacionais de direitos humanos de que o Brasil é signatário, conforme se verá no item seguinte. Nessa parte, portanto, não se vislumbra cabimento desta ação direta.

Além disso, o ato normativo não adentrou matéria reservada a lei, tampouco invadiu campo de competência legislativa constitucionalmente reservada, hipóteses que admitem controle abstrato de constitucionalidade de normas infralegais. Veja-se, a esse respeito, o julgado a seguir:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – FGTS – CONVERSÃO DO REGIME CELETISTA EM REGIME ESTATUTÁRIO – SAQUE DO SALDO DA CONTA VINCULADA – VEDAÇÃO – LEI Nº 8.162/91 (ART. 6º, § 1º) – ALEGADA OFENSA AO DIREITO AD-

⁹ STF Plenário. ADI 1.968/PE. Rel. Min. MOREIRA ALVES. 1º fev. 2000, un. DJe, 4 maio 2000.

QUIRIDO – IMPOSSIBILIDADE DE COTEJO, EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO, DA NOVA SITUAÇÃO JURÍDICA COM PRECEITOS LEGAIS ANTERIORES – HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE, NESSE PONTO, DA AÇÃO DIRETA – TESE DE QUE A VEDAÇÃO LEGAL EQUIVALERIA À INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO – REJEIÇÃO – AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DIREITO ADQUIRIDO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS – INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame *in abstracto* do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

FGTS – VEDAÇÃO DO SAQUE NA HIPÓTESE DE CONVERSÃO DO REGIME – INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO DIREITO DE PROPRIEDADE – NÃO-CARACTERIZAÇÃO DA HIPÓTESE DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO – PLENA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO § 1º DO ART. 6º DA LEI Nº 8.162/91.

– A norma legal que vedou o saque do FGTS, no caso de conversão de regime, não instituiu modalidade de empréstimo compulsório, pois – além de haver mantido as hipóteses legais de disponibilidade dos depósitos existentes – não importou em transferência coativa, para o Poder Público, do saldo das contas titularizadas por aqueles cujo emprego foi transformado em cargo público.¹⁰

Os argumentos da petição inicial evidenciam, portanto, que o primeiro confronto se dá entre as normas impugnadas e a legislação infraconstitucional apontada como violada, a caracterizar mero exame de legalidade, que afasta possibilidade de exercício de controle abstrato de constitucionalidade.

II.3 REVOGAÇÃO DA PORTARIA INTERMINISTERIAL 2/2011 PELA PORTARIA INTERMINISTERIAL 2/2015

A Advocacia-Geral da União informa que a Portaria Interministerial 2/2011 teria sido expressamente revogada pela Portaria Interministerial 2/2015, o que acarretaria prejudicialidade do pedido, por perda de objeto.

Não está totalmente correto o argumento. De fato, a portaria de 2011 foi revogada pela de 2015,¹¹ que promoveu modificações

10 STF. Plenário. ADI 613/DF. Rel. Min. CELSO DE MELLO. 29/04/1993, maioria. *DJ*, 29 jun. 2001, p. 32.

11 “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. 3º, incisos I e II, e 7º, incisos VII, alínea *b*, da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Convenção 29 da OIT, promulgada pelo Decreto nº 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 nº

significativas no cadastro de empregadores que submetem trabalhadores a condição análoga à de escravo.

Ocorre que a principal alegação relativa a suposta ofensa ao princípio da legalidade não pode ser considerada prejudicada, pois a norma foi revogada por outra de igual hierarquia, o que caracterizaria perpetuação do vício originalmente suscitado.

58.563, de 1º de junho de 1966, e a Convenção Americana de Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, resolvem:

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

§ 1º. 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.

§ 2º. 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.

Art. 2º. 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 1º de maio de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 3º. 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.

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

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

Em resumo, se, para argumentar, persistiria ao menos um dos vícios apontados na inicial, que agora recairia sobre a Portaria Interministerial 2/2015, deveria abrir-se prazo à autora para aditar a inicial. Só na hipótese de inércia de sua parte deveria ser extinto o processo.

III MÉRITO

III.1 NOTAS SOBRE TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

Conquanto formalmente a escravatura haja sido abolida no Brasil pela Princesa ISABEL, em 13 de maio de 1888, essa monstruosa ofensa à dignidade do ser humano, à civilização e ao Direito persiste em pleno século XXI, travestida, em países como o Brasil, de formas mais insidiosas do que as retratadas pela História

§ 1º. 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 nº 2, de 12 de maio de 2011.

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

§ 3º. O empregador poderá ter seu nome divulgado 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.

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

Art. 5º. 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 nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação.

Art. 6º. 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. 7º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.”

até o século XIX. Persiste escravidão renhidamente no mundo contemporâneo, de forma disseminada em todos os continentes, e é objeto de preocupação de países e organismos internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT).¹²

Resistem no Brasil numerosas condutas fortemente degradantes, adotadas por empregadores. São exemplos retenção de documentos; cobranças extorsivas que exaurem a remuneração, conhecidas como *truck system*; privação de transporte em locais remotos de trabalho; negação de fornecimento de condições mínimas de trabalho, como acesso a instalações sanitárias, água e alojamento; apinhamento de trabalhadores em instalações inadequadas, sem ventilação nem equipamentos apropriados; exposição abusiva de trabalhadores a risco laboral, entre diversas outras que agridem a civilização.

A escravidão moderna dá-se por diferentes meios, muitas vezes pela ação de organizações criminosas, nacional e internacionalmente, algumas das quais também promovem tráfico de seres humanos, com auxílio de aliciadores (conhecidos em alguns lugares como “gatos”). Não raro está associada a outros crimes, como tráfico de drogas ilícitas, exploração de prostituição e corrupção de agentes públicos.

12 A representação da OIT no Brasil mantém sítio eletrônico dedicado a organizar informação sobre a escravidão moderna, com coletânea de textos sobre o tema. Disponível em < <http://zip.net/bdqtj1> > ou < http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/brasil/documentos/texto.php >; acesso em 14 jan. 2015.

O tema está obviamente longe de ter mero interesse acadêmico, pois configura uma das mais graves violações a direitos fundamentais que se pode conceber, triste vergonha para a humanidade em pleno século XXI.

Cabe ao poder público, em todas as esferas e de acordo com o Direito, agir de maneira firme e com especial sensibilidade à extensão e à gravidade do problema, com o objetivo de, um dia, erradicar essas práticas.

III.2 ACESSO À INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE ATOS DO PODER PÚBLICO

A petição desta ação direta de inconstitucionalidade adota enfoque que não é o mais correto para a dinâmica prevista na Portaria Interministerial MTE/SDH 2, de 12 de maio de 2011. Trata-a como se fosse instrumento de punição precoce e ilegal de empresas autuadas por órgãos federais, sem que elas possam ter oportunidade de defender-se. Essa visão, contudo, não corresponde à realidade nem aos fins do ato.

A norma atacada nada mais é do que instrumento administrativo concebido para dar concretude aos princípios constitucionais da publicidade, da transparência da ação governamental e do acesso à informação, a que se referem os arts. 37, *caput*, e 5º, XIV e XXXIII,¹³ da Constituição da República.

13 “Art. 5º. [...]

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de

Por meio dela, os Ministros de Estado do Trabalho e Emprego e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em face da gravidade profunda das práticas que reduzem trabalhadores a condição análoga à de escravo (em sua concepção contemporânea, bem entendido), deliberaram consolidar ações estatais e divulgá-las para conhecimento público, uma vez que se trata, indubitavelmente, de informações de interesse coletivo e geral, como prevê o art. 5º, XXXIII, da CR.

Observadas as peculiaridades de cada situação, cuida-se de iniciativa análoga à de divulgação de informações de interesse público no Portal da Transparência (< www.portaltransparencia.gov.br >), mantido pelo Poder Executivo por meio da Controladoria-Geral da União. Ali se publicizam dados relevantes sobre receita, despesa, convênios, sanções administrativas (a pessoas físicas e jurídicas), servidores e bens públicos, para que o cidadão tenha acesso à atuação estatal e ao estado do governo. O dever de transparência, em boa hora, passou a ser objeto de normatização legal própria, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), consoante se expõe adiante.

A seção do Portal da Transparência relativa a sanções assemelha-se ao cadastro objeto da portaria impugnada. Ali existem, entre outras, informações sobre a) o Cadastro de Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas (CEIS), com relação de empresas e pessoas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]"

soas físicas punidas com restrição para participar de licitações ou para celebrar contratos com a administração pública, nos três poderes e em todas as esferas federativas; b) o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM), sobre entidades desse gênero impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal; c) o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), com dados sobre servidores civis do Poder Executivo federal punidos com demissão, destituição ou cassação de aposentadoria.

Existem ainda outras listas correlatas publicadas pela administração federal, como o Cadastro de Gestores Irregulares do Tribunal de Contas da União,¹⁴ que tem por finalidade inabilitar para cargos públicos aqueles administradores cuja conduta esteja maculada pela improbidade; e a lista dos maiores desmatadores da Floresta Amazônica, do Ministério do Meio Ambiente, destinada a monitorar os municípios que apresentem altos níveis de desmatamento.¹⁵ Essas e outras ferramentas cumprem o papel de divulgar ao público a atuação dos órgãos administrativos e a disseminar informações relevantes à cidadania, até para dissuadir outros indivíduos e empresas de praticar ilícitos semelhantes.

14 Sítio do Tribunal de Contas da União. Disponível em < <http://zip.net/bpqtB2> > ou < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/eleicoes> >; acesso em 16 out. 2014.

15 Sítio do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em < <http://zip.net/bkqs3r> > ou < <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-preven%C3%A7%C3%A3o-do-desmatamento/plano-de-a%C3%A7%C3%A3o-para-amaz%C3%B4nia-ppcdam/lista-de-munic%C3%ADpios-priorit%C3%A1rios-da-amaz%C3%B4nia> >; acesso em 16 out. 2014.

Trata-se unicamente de facilitar ao cidadão e aos agentes econômicos dados sobre empregadores em geral (não apenas os de zona rural) que hajam infringido a legislação trabalhista em um de seus núcleos jurídico-axiológicos mais relevantes. Essas autuações não são sigilosas, por não haver razão para isso nem norma legal que lhes imponha sigilo. Nada impediria que o Ministério do Trabalho e Emprego deliberasse, a qualquer momento, divulgar **todos** os autos de infração objeto de decisão final.

Provavelmente por economia de recursos e devido à prioridade que devem ter agressões mais graves à lei trabalhista, o MTE optou por divulgar apenas os autos concernentes a redução de trabalhadores a condição análoga à de escravo.

De resto, o acesso às autuações poderia dar-se por outros meios (embora a título individual, de forma mais custosa e menos eficiente), com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que expressamente define no art. 3º como diretrizes a observância da publicidade dos atos do poder público como preceito geral e do sigilo como exceção, divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e o desenvolvimento do controle social da administração pública. A lei define como **dever** dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de sua competência, de informações de interesse coletivo ou geral por

eles produzidas ou custodiadas (art. 8º), sendo **obrigatória** a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) (§ 2º).

Cuida-se, portanto, apenas de mecanismo destinado a realizar as normas constitucionais sobre publicidade, transparência e acesso à informação, que em nada contraria e em tudo cumpre os preceitos constitucionais correspondentes. Enfim, a publicidade dos atos administrativos, ressalvados os casos previstos em lei, é imperativo da ordem constitucional e do Estado Democrático de Direito.

III.3 PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER

A Constituição Federal de 1988 pontuou os direitos humanos como foco central de suas preocupações, erigiu um capítulo inteiro dedicado aos direitos fundamentais, além de outros dispersos por toda a Carta Política.

A construção de sociedade livre, justa e solidária está entre os objetivos do novel regramento constitucional (art. 3º, I, III e IV, CF). Os princípios da dignidade do ser humano e de valorização do trabalho alcançaram estatura de fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III e IV, da CF).

O Estado, orientado pela principiologia constitucional, deve garantir que o trabalho seja fruto da livre determinação dos indivíduos, meio de libertação e realização pessoal, não se admitindo

quaisquer formas de exploração exacerbada, de subjugação ou de redução da liberdade das pessoas.

Os direitos expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º, da CR).¹⁶ Visando conferir efetividade a tais compromissos de ordem internacional, a Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, acrescentou o § 3º ao art. 5º da Constituição, que atribui natureza formalmente constitucional a tratados e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos e os integra ao regramento interno com *status* equivalente ao de emendas constitucionais, quando aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros,¹⁷ e promulgados pelo Presidente da República,¹⁸ na forma do art. 84, VIII, da Constituição.¹⁹

16 “Art. 5º. [...]”

§ 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

17 “Art. 5º [...]”

§ 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional 45/2004)”.

18 Passados dez anos da promulgação da EC 45/2004, somente a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo foi aprovada por meio do procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição, resultando no Decreto Legislativo 186, de 9 de julho de 2008. *Vide* <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/quadro_DEC.htm>; acesso em 15 out. 2014.

19 “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]”

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; [...]”.

Segundo VALERIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI, todos os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, ainda que não submetidos ao procedimento do art. 5º, § 3º, da Constituição, têm natureza materialmente constitucional e integram o denominado “bloco de constitucionalidade”, mas se tornam formalmente constitucionais, com *status* de emendas, “desde que, a qualquer momento, depois de sua entrada em vigor, sejam aprovados pelo *quorum* do § 3º do mesmo art. 5º da Constituição”.²⁰

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, considera que tratados e convenções internacionais de direitos humanos ainda não aprovados na forma art. 5º, § 3º, da CR têm natureza supralegal. Veja-se elucidativo julgado da 2ª Turma:

DIREITO PROCESSUAL. *HABEAS CORPUS*. PRISÃO CIVIL DO DEPOSITÁRIO INFIEL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. ALTERAÇÃO DE ORIENTAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. CONCESSÃO DA ORDEM.

1. A matéria em julgamento neste *habeas corpus* envolve a temática da (in)admissibilidade da prisão civil do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro no período posterior ao ingresso do Pacto de São José da Costa Rica no direito nacional.

2. O julgamento impugnado via o presente *habeas corpus* encampou orientação jurisprudencial pacificada, inclusive no STF, no sentido da existência de depósito irregular de bens fungíveis, seja por origem voluntária (contratual) ou por fonte judicial (decisão que nomeia depositário de bens penhorados). Esta Corte já considerou que “o depositário de

20 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Comentário ao artigo 5º, § 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 520-521.

bens penhorados, ainda que fungíveis, responde pela guarda e se sujeita a ação de depósito” (HC nº 73.058/SP, rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, 2ª Turma, DJ de 10.05.1996). Neste mesmo sentido: HC 71.097/PR, rel. Min. SYDNEY SANCHES, 1ª Turma, DJ 29.03.1996).

3. Há o caráter especial do Pacto Internacional dos Direitos Civis Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ratificados, sem reserva, pelo Brasil, no ano de 1992. A esses diplomas internacionais sobre direitos humanos é reservado o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação.

4. Na atualidade a única hipótese de prisão civil, no Direito brasileiro, é a do devedor de alimentos. O art. 5º, § 2º, da Carta Magna, expressamente estabeleceu que os direitos e garantias expressos no *caput* do mesmo dispositivo não excluem outros decorrentes do regime dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. O Pacto de São José da Costa Rica, entendido como um tratado internacional em matéria de direitos humanos, expressamente, só admite, no seu bojo, a possibilidade de prisão civil do devedor de alimentos e, conseqüentemente, não admite mais a possibilidade de prisão civil do depositário infiel.

5. *Habeas corpus* concedido.²¹

Independentemente do *status* que tratados e convenções internacionais venham a adquirir internamente – se emendas constitucionais ou normas supralegais –, importa é constatar que o Brasil aderiu a numerosos acordos dessa ordem e comprometeu-se a erradicar todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório.

21 STF. 2ª T. HC 88.240/SP. Rel.: Min. ELLEN GRACIE. 7/10/2008, unânime. DJe 202, 24 out. 2008, p. 199.

Dentre os mais importantes estão as Convenções da Organização Internacional do Trabalho 29 (denominada Convenção sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório) e a 105 (chamada de Convenção Relativa à Abolição do Trabalho Forçado), ambas ratificadas pelo Brasil mediante o Decreto 41.721, de 25 de junho de 1957, e o Decreto 58.822, de 14 de julho de 1966, respectivamente.²² Há, ainda, a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, promulgada pelo Decreto 58.563, de 1º de junho de 1966,²³ e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgado por meio do Decreto 678, de 6 de novembro de 1992.²⁴

Essas convenções e tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, proíbem toda forma de trabalho escravo ou forçado e obrigam os Estados-partes a adotar medidas eficazes para coibi-los. Partindo dessa premissa, não prospera a alegação de que a Portaria Interministerial 2/2011 se fundamenta diretamente no texto constitucional, pois há inúmeros acordos internacionais firmados pelo Brasil sobre o tema, aos quais não se pode negar eficácia interna.

Ainda quanto à suposta ofensa ao princípio da legalidade e à divisão funcional de poderes, defende a tese de invasão da compe-

22 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D58822.htm >; acesso em 16 out. 2014.

23 Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OIT-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Internacional-do-Trabalho/convencao-suplementar-sobre-abolicao-da-escravatura-do-trafico-de-escravos-e-das-instituicoes-e-praticas-anologas-a-escravatura-1956.html> >; acesso em 16 out. 2014.

24 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm >; acesso em 16 out. 2014.

tência legislativa do Congresso Nacional e de falta de competência dos ministros de estado para dispor sobre a matéria.

Não assiste razão à autora. Diferentes normas atribuem ao Ministério do Trabalho e Emprego competência para adotar medidas destinadas à observância da legislação trabalhista, a começar do art. 626 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que dispõe:

Art. 626. Incumbe às autoridades competentes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ou àquelas que exerçam funções delegadas, a fiscalização do fiel cumprimento das normas de proteção ao trabalho.

Já o art. 913 da CLT dispõe sobre a competência regulamentar do MTE para expedir “instruções, quadros, tabelas e modelos que se tornarem necessários à execução desta Consolidação”.²⁵

Por sua vez, a lei de organização da Presidência da República (Lei 10.683, de 28 de maio de 2003), no art. 27, XXI, *c*, expressamente atribui ao MTE competência para realizar a fiscalização do trabalho e aplicar as sanções correspondentes:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: [...]

XXI – Ministério do Trabalho e Emprego: [...]

c) fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; [...].

Especificamente a auditores fiscais do trabalho, o art. 11, I e V, da Lei 10.593, de 6 de dezembro de 2002, atribui-lhes assegurar,

²⁵ “Art. 913. O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio expedirá instruções, quadros, tabelas e modelos que se tornarem necessários à execução desta Consolidação.”

em todo o território nacional, cumprimento de disposições legais e regulamentares relacionadas à Segurança e à Medicina do Trabalho, bem como de acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja parte.²⁶ É inegável a atribuição legal relevantíssima dos auditores fiscais do trabalho de materializar, mediante ações fiscalizatórias, entre outros atos, proteção aos trabalhadores e fazer cumprir fielmente a legislação trabalhista em sentido amplo, aí incluídos os acordos internacionais celebrados pelo Brasil nesse campo.

Há ainda a legislação penal que prevê o delito de redução à condição análoga a de escravo no art. 149 do Código Penal, cuja redação foi modificada pela Lei 10.803, de 11 de dezembro de 2003, para ampliar os elementos do tipo. Eis a dicção do preceito com a nova redação:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003) [...]

§ 1º. Nas mesmas penas incorre quem: (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; (Incluído pela Lei nº 10.803, de 11.12.2003)

26 “Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I – o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego; [...]”.

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º. A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

Conquanto o Direito Administrativo se utilize das definições do art. 149 do Código Penal, não há infração administrativa propriamente dita que corresponda literalmente ao conceito de “redução à condição análoga a de escravo” nem poderia haver, dada a diversidade de condutas que podem se subsumir à definição. O que a caracteriza é a prática reiterada de diferentes infrações administrativas, as quais, por sua gravidade ou natureza, implicam redução da liberdade do trabalhador, sujeição a condições degradantes de trabalho ou exploração econômica exacerbada.

Essas várias normas impõem ao Estado brasileiro adotar medidas legislativas e administrativas tendentes à prevenção e à repressão das formas contemporâneas de escravidão. Esse conjunto de normas, associado aos preceitos constitucionais sobre acesso à informação e sobre transparência, é mais do que suficiente para amparar a edição de portaria que simplesmente torna públicos atos administrativos não sigilosos, **produzidos após ampla defesa** por parte do interessado.

O Tribunal Superior do Trabalho e o Superior Tribunal de Justiça já proferiram decisões nas quais reconheceram, com acerto, que as portarias em foco não apenas são compatíveis com a Cons-

tuição da República como lhe dão concretude em relevantes aspectos, como se vê destes exemplos:

[...] II – RECURSO DE REVISTA. EXCLUSÃO DO NOME DA EMPRESA DO CADASTRO DE EMPREGADORES QUE MANTÉM TRABALHADORES EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS A DE ESCRAVOS. PERMANÊNCIA NO CADASTRO POR MENOS DE DOIS ANOS. PORTARIA 540 DO MTE. A Portaria 540 do MTE visou inibir práticas espúrias de exploração humana e dar efetividade aos princípios constitucionais de valorização do trabalho, de dignidade da pessoa humana, de livre iniciativa, da função social da propriedade, da busca do pleno emprego, almejando, enfim, a realização dos direitos fundamentais do homem (arts. 1º, II e IV; 3º, I, III e IV; 5º, I, III e XLI; 6º; 7º, X; 170, VIII; 186 e 193, todos da Constituição Federal). [...] Assim, a regularidade das condições de trabalho, antes de transcorrido o período de dois anos, não pode servir à exclusão da penalidade imposta à empresa pela prática já efetivada da caracterização de trabalho em condições análogas a trabalho escravo, pois, do contrário, estar-se-ia negando exigibilidade e eficácia à referida norma, de dar publicidade à sociedade do resultado das práticas fiscalizatórias em que se concluiu pela existência de trabalho degradante. Recurso de revista conhecido e provido.²⁷

[...]

4. Em síntese, a impetrante alega que: a) a Portaria 540/2004 é inconstitucional, pois fere o Princípio da Legalidade e o da Presunção de Inocência; b) os auditores fiscais do trabalho carecem de atribuição legal para fiscalizar a empresa; c) não há trabalho escravo em suas dependências.

5. No Direito Constitucional contemporâneo, inexistente espaço para a tese de que determinado ato administrativo normativo fere o Princípio da Legalidade, tão só porque encontra fundamento direto na Constituição Federal. Ao

²⁷ Tribunal Superior do Trabalho. 7ª Turma. Recurso de revista 970-28.2010.5.18.0000. Rel.: Min. DELAÍDE MIRANDA ARANTES. 8/4/2014, un. *Diário eletrônico da Justiça do Trabalho*, 15 abr. 2014.

contrário dos modelos constitucionais retórico-individualistas do passado, despreocupados com a implementação de seus mandamentos, no Estado Social brasileiro instaurado em 1988, a Constituição deixa em muitos aspectos de ser refém da lei, e é esta que, sem exceção, só vai aonde, quando e como o texto constitucional autorizar.

6. A empresa defende uma concepção ultrapassada de legalidade, incompatível com o modelo jurídico do Estado Social, pois parece desconhecer que as normas constitucionais também têm *status* de normas jurídicas, delas se podendo extrair efeitos diretos, sem que para tanto seja necessária a edição de norma integradora.

7. A Constituição é a norma jurídica por excelência, por ser dotada de superlegalidade. No Estado Social, seu texto estabelece amiúde direitos e obrigações de aplicação instantânea e direta, que dispensam a mediação do legislador infraconstitucional. Mesmo que assim não fosse, há regramento infraconstitucional sobre a matéria, diferentemente do que afirma a impetrante.

8. A Portaria MTE 540/2004 concretiza os princípios constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III, da CF), da Valorização do Trabalho (art. 1º, IV, da CF), bem como prestigia os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza, de reduzir as desigualdades sociais e regionais e de promover o bem de todos (art. 3º, I, III e IV, da CF). Em acréscimo, foi editada em conformidade com a regra do art. 21, XXIV, da CF, que prescreve ser da competência da União “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.” Por fim, não se pode olvidar que materializa o comando do art. 186, III e IV, da CF, segundo o qual a função social da propriedade rural é cumprida quando, além de outros requisitos, observa as disposições que regulam as relações de trabalho e promove o bem-estar dos trabalhadores.

9. Some-se a essas normas o disposto no art. 87, parágrafo único, I e II, da Constituição de 1988, pelo qual compete ao Ministro de Estado, entre outras atribuições estabelecidas na Constituição e na lei, exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”.

10. Além de ter fundamento na Constituição, a Portaria 540/2004 encontra amparo na legislação infraconstitucional. O art. 913 da Consolidação das Leis do Trabalho é claro ao estabelecer que “o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio expedirá instruções, quadros, tabelas e modelos que se tornarem necessários à execução desta Consolidação.”

11. Também os Tratados e Convenções internacionais, que, segundo a teoria do Monismo Moderado, ingressam no Direito Brasileiro com *status* de lei ordinária, veiculam diversas normas de combate ao trabalho em condições degradantes. Em rol exemplificativo, deve-se registrar a Convenção sobre a Escravatura (Decreto 58.562/1966) e as Convenções da Organização Internacional do Trabalho números 29 (Trabalho Forçado e Obrigatório) e 105 (Abolição do Trabalho Forçado), ambas ratificadas pelo Brasil (Decreto 41.721/1957 e Decreto-Lei 58.882/1966, respectivamente).

12. Não há, pois, como falar em violação do Princípio da Legalidade. [...] ²⁸

Por consequência, não prospera a alegação de que a Portaria Interministerial 2/2011 ofende o princípio da legalidade ou qualquer outra norma constitucional, pois, além da legislação penal e trabalhista, há numerosos acordos internacionais firmados pelo Brasil sobre o tema, aos quais não se pode negar eficácia interna e aos quais a portaria busca dar concretude.

III.4 PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

A Portaria Interministerial 2/2011 não afronta o princípio do devido processo legal, pois não contém disposições que possam representar ofensa ao direito de defesa e ao contraditório.

28 Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Mandado de segurança 14.017/DF. Rel.: Min. HERMAN BENJAMIN. 27/5/2009, un. *DJe*, 1º/7/2009; *Revista do STJ*, vol. 215, p. 97.

Inclusão no cadastro é precedida de fiscalização e lavratura de auto de infração por auditores-fiscais do trabalho, donde nasce processo administrativo, no qual se observam os princípios constitucionais, tendo o empregador oportunidade de defesa. O nome da empresa é inserido no cadastro somente após trânsito em julgado da decisão administrativa.

O citado art. 626 da CLT abre-lhe o Título VII, o qual trata precisamente do processo de multas administrativas por descumprimento das normas laborais. Ali estão as normas centrais acerca da fiscalização trabalhista, com garantia plena de observância da ampla defesa (que abrange o direito a contraditório). Aplica-se, subsidiariamente, a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

O art. 628, *caput*, consolidado impõe dever de o auditor-fiscal do trabalho lavrar auto de infração (AI), quando constatar ofensa à legislação trabalhista.²⁹ O art. 629 prevê requisitos do AI, como a lavratura em duplicata, a fim de que esta seja entregue ao autuado.³⁰ Seu § 3º prevê prazo para defesa da autuação. Os arts. 632 e

29 “Art. 628. Salvo o disposto nos arts. 627 e 627-A, a toda verificação em que o Auditor-Fiscal do Trabalho concluir pela existência de violação de preceito legal deve corresponder, sob pena de responsabilidade administrativa, a lavratura de auto de infração. (Redação dada pela Medida Provisória 2.164-41, de 2001) [...]”.

30 “Art. 629. O auto de infração será lavrado em duplicata, nos termos dos modelos e instruções expedidos, sendo uma via entregue ao infrator, contra recibo, ou ao mesmo enviada, dentro de 10 (dez) dias da lavratura, sob pena de responsabilidade, em registro postal, com franquia e recibo de volta.

§ 1º. O auto não terá o seu valor probante condicionado à assinatura do infrator ou de testemunhas, e será lavrado no local da inspeção, salvo havendo motivo justificado que será declarado no próprio auto, quando

633 da CLT permitem produção de prova testemunhal e realização de outras diligências, no interesse do autuado, bem como prorrogação do prazo recursal, a requerimento deste, tudo sujeito, naturalmente, a decisão fundamentada da autoridade competente.³¹

No plano infralegal, a Portaria 148, de 25 de janeiro de 1996, do então Ministério do Trabalho, ainda aplicável, igualmente prevê procedimentos para exercício de defesa por parte de pessoas físicas e jurídicas autuadas pela fiscalização do trabalho (arts. 15 a 19, 23 a 26 e 33 a 38, entre outros).³²

Essas observações são necessárias porque afastam integralmente um dos fundamentos da arguição de inconstitucionalidade e da decisão que deferiu a medida cautelar. Há **plena possibilidade de exercício do direito de defesa** no processo administrativo dos autos de infração lavrados pelo MTE. O art. 2º da

então deverá ser lavrado no prazo de 24 ([...]) horas, sob pena de responsabilidade.

§ 2º. Lavrado o auto de infração, não poderá ele ser inutilizado, nem sustado o curso do respectivo processo, devendo o agente da inspeção apresentá-lo à autoridade competente, mesmo se incidir em erro.

§ 3º. O infrator terá, para apresentar defesa, o prazo de 10 (dez) dias contados do recebimento do auto.

§ 4º. O auto de infração será registrado com a indicação sumária de seus elementos característicos, em livro próprio que deverá existir em cada órgão fiscalizador, de modo a assegurar o controle do seu processamento.”

31 “Art. 632. Poderá o autuado requerer a audiência de testemunhas e as diligências que lhe parecerem necessárias à elucidação do processo, cabendo, porém, à autoridade, julgar da necessidade de tais provas.

Art. 633. Os prazos para defesa ou recurso poderão ser prorrogados de acordo com despacho expresso da autoridade competente, quando o autuado residir em localidade diversa daquela onde se achar essa autoridade.”

32 Disponível em < <http://zip.net/bmqB8S> > ou < <http://portal.mte.gov.br/legislacao/portaria-n-148-de-25-01-1996.htm> >; acesso em 13 jan. 2015.

Portaria Interministerial MTE/SDH 2/2011 dispõe que a divulgação de qualquer autuação somente se dá após **decisão final** no procedimento administrativo do auto de infração (sem destaque no original):

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

Dessa maneira, é absolutamente incorreta a argumentação de ofensa ao princípio do devido processo legal, contida na petição inicial.

III.5 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA

Igualmente improcede a tese de ofensa à presunção de inocência (ou princípio da não culpabilidade, como se prefira). Em primeiro lugar, porque esse princípio é voltado precipuamente ao campo do Direito Penal, pelas importantes implicações que as decisões penais condenatórias acarretam. De toda forma, mesmo que se ponha de lado essa restrição, o art. 2º da portaria interministerial somente prevê divulgação das autuações que já tenham sido objeto de **decisão administrativa final**, de maneira que não há absolutamente nenhuma ofensa ao devido processo legal, no que se aplica à órbita administrativa.

Inclusão na lista, por si, não representa penalidade, pois a divulgação dos nomes das empresas que se valem de trabalho em

condições análogas à de escravidão tem por objetivo conferir publicidade às ações desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Prejuízos de ordem moral que empresa incluída no cadastro possa ocasionalmente experimentar não são justificativa plausível para sigilo dessas informações. Estas se revestem de inegável interesse público, seja como instrumento de prevenção desses gravíssimos ilícitos, que atentam contra as liberdades mais fundamentais do ser humano, seja para que outras empresas avaliem a conveniência de contratar com aquelas, a fim de não alimentar o ciclo desumano de exploração encontrado pela fiscalização do trabalho nesses casos.

Ao longo do tempo, a imprensa tem veiculado casos de empresas detentoras de marcas conhecidas (como APPLE, NIKE, ADIDAS, ZARA, RENNER e diversas outras) potencial ou concretamente envolvidas com exploração, direta ou indireta, do trabalho escravo. Pode ocorrer de a própria contratante do serviço não ter conhecimento de que um seu fornecedor ou contratado na cadeia de produção se valha da exploração degradante do trabalho escravo contemporâneo. Divulgação desses achados de fiscalização por parte do MTE – sempre após oportunidade de defesa por parte do interessado – acaba sendo mecanismo de defesa e saneamento do próprio mercado, para evitar associações indesejadas com empregadores nessa condição.

Como se apontou, a divulgação dessas autuações (definitivas na esfera administrativa) atende ao postulado da transparência dos atos estatais de interesse público. Independentemente da portaria atacada, elas poderiam de qualquer modo ser divulgadas, por força do subsistema de publicização construído pela Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que, em cumprimento ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*), proscreve sigilo de atos do poder público, salvo em situações excepcionais. É sob esse prisma fundamental que a divulgação das ações do MTE no combate ao trabalho escravo contemporâneo deve ser examinada. A postulação da requerente pretende dificultar acesso do público a essas informações de relevo social.

Direitos sociais de trabalhadores possuem natureza transindividual, que integram a esfera coletiva e social, motivo por que é adequado e democrático acesso público a tais informações, mediante criação de cadastros nacionais que garantam exercício da cidadania, seja para facilitar a cobrança de providências no cumprimento das normas trabalhistas, seja a fim de dar credibilidade e transparência às ações do poder público, seja ainda para que a sociedade conheça a verdadeira extensão dessa chaga persistente na humanidade e exerça seus direitos de cidadania.

Diversamente do que se afirmou alhures neste processo, não há previsão na portaria de restringir crédito a empresas incluídas no cadastro, pois ela somente determina ciência às instituições in-

dicadas no art. 3º.³³ Como estas são públicas ou de interesse público, é legítimo que se utilizem do cadastro para negar concessão de crédito, pois é contrário ao bom senso, ao princípio constitucional da dignidade do ser humano (arts. 1º, III, e 170, *caput*), aos valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, e 170, *caput*) e ao interesse público que verbas do erário, ou por ele subsidiadas, sirvam para incentivar agentes econômicos exploradores da escravidão moderna. Seria mesmo incongruente utilização de recursos do Estado para financiamento de empresas cuja atividade é prejudicial aos

33 “Art. 3º. O MTE atualizará, semestralmente, o Cadastro a que se refere o art. 1º 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);

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).

§ 1º. 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). [...]”.

mais mezinhos valores éticos e coletivos internacionalmente preservados.

IV. CONCLUSÃO

Em suma, a Portaria Interministerial 2, de 12 de maio de 2011, não ofende os princípios da legalidade, da divisão funcional de poderes, do devido processo legal, da proporcionalidade e da presunção de inocência.

Ante o exposto, o parecer é pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília (DF), 19 de outubro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WS/TVM-Par.PGR/WS/2.046/2015