

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO 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

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.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS - 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

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 MTPS/MMIRDH, a versar regras atinentes a Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condição

ADPF 509 / DF

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.

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.

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 anuênci 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 de atuação do administrado quanto no mercado de trabalho em geral.

§ 1º A análise da celebração do Termo de 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, 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 resarcimento 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 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;

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

ADPF 509 / DF

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 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:

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 irrecorribel 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 Cármem Lúcia, busca seja alcançada, pela declaração de constitucionalidade, 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 Emprego e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, bem assim a Portaria nº 540, de 19 de outubro de

ADPF 509 / DF

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.

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 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 Repúblida, 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 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);

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 caput não suspende, interrompe ou extingue os prazos já em curso para exclusão dos nomes já regularmente

ADPF 509 / DF

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
- 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 instrumento processual a viabilizar a preservação da ordem constitucional, afastando lesão decorrente de ato normativo

ADPF 509 / DF

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

ADPF 509 / DF

Requeru, no campo precário e efêmero, a suspensão da eficácia dos atos questionados. Postula, alfim, a declaração de constitucionalidade 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 jurídico, encerrando concretização dos artigos 7º, inciso VII, alínea “b”, e 8º da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à

ADPF 509 / DF

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 constitucionais, 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 novembro de 2003, do Ministério do Trabalho e Emprego, responsável pela criação do Cadastro de Empregadores. Quanto

ADPF 509 / DF

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 autuações.

Vossa Excelência, em 23 de abril último, admitiu o ingresso da Central Única dos Trabalhadores no processo, na condição de interessada.

ADPF 509 / DF

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.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 509
DISTRITO FEDERAL

VOTO

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 suscitaron.

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 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

ADPF 509 / DF

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 procuraçao, 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 constitucionalidade 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”.

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

ADPF 509 / DF

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 constitucionalidade nº 5.209, relatora ministra Carmen Lúcia, na qual, embora assentada, alfin, 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.

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

ADPF 509 / DF

“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 constitucionalidade 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 legitima, 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 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,

ADPF 509 / DF

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 desenganaadamente 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 Cármem 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, 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

ADPF 509 / DF

Constituição Federal –, a referida Lei é aplicável a toda a Administração Pública, tendo por diretrizes, entre outras, 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 embaraço, 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 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

ADPF 509 / DF

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 casos:

[...]

III - quando se tratar de estabelecimento ou local de

ADPF 509 / DF

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 a lição de Gustavo Chehab, não há finalidade punitiva, mas, sim, declaratória, resultando na “adesão espontânea dos diversos atores

ADPF 509 / DF

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.