

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.209 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS
IMOBILIÁRIAS - ABRAINCC
ADV.(A/S) : TECIO LINS E SILVA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MINISTRA DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE
DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA
REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

*AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. PORTARIA
INTERMINISTERIAL N. 2/2011.
CADASTRO DE EMPREGADORES QUE
TENHAM SUBMETIDO
TRABALHADORES A CONDIÇÕES
ANÁLOGAS À DE ESCRAVO. ATO
NORMATIVO REVOGADO. PERDA
SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
JULGADA PREJUDICADA.*

Relatório

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – Abrainc, em 23.12.2014, contra a Portaria Interministerial n. 2, de 12.5.2011, editada pelo Ministro do Trabalho e Emprego e pela Ministra Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

ADI 5209 / DF

2. No ato impugnado se estabelece:

“PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 2, DE 12 DE MAIO DE 2011

Enuncia regras sobre o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo e revoga a Portaria MTE n.º 540, de 19 de outubro de 2004.

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 n. 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

ADI 5209 / DF

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 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. 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).

Art. 5º Revoga-se a Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004.

ADI 5209 / DF

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

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação” (doc. 6).

3. A Requerente argumenta que a Portaria Interministerial n. 2, de 12.5.2011, vulneraria os arts. 87, inc. II, e 186, incs. III e IV, da Constituição da República.

Afirma ter a edição do ato normativo impugnado “extrapola[do] o âmbito de incidência do inc. II, do art. 87, do Texto Constitucional, eis que inovar[ia] no ordenamento jurídico brasileiro, usurpando a competência do Poder Legislativo” (fl. 9).

Alega que “os Ministros de Estado, ao editarem a Portaria em comento, legislaram, sancionaram e publicaram norma que, em verdade, inovou no ordenamento jurídico brasileiro, criando nova competência para os Auditores-Fiscais do Trabalho – o que apenas poderia ter sido feito por iniciativa do Poder Legislativo da União – consubstanciada na possibilidade de fiscalizar e condenar um empregador pelo cometimento de crime, já que apenas o artigo 149 do Código Penal confere tratamento legal à figura do ‘trabalho escravo’” (fl. 9).

Aponta haver contrariedade aos princípios das separação e harmonia entre os Poderes, do devido processo legal e seus corolários, do contraditório e da ampla defesa e da presunção de inocência.

Pede a declaração de “inconstitucionalidade da Portaria Interministerial MTE/SDH n° 2, de 12 de maio de 2011 e, conseqüentemente, da Portaria MTE n° 540, de 19 de outubro de 2004, revogada pela primeira, eis que eivada das mesmas inconstitucionalidades, já suscitadas nos autos da ADI n° 3347, da relatoria do então Ministro AYRES BRITTO, julgada extinta por perda de objeto em razão da revogação pela Portaria Interministerial n. 2/2011” (fl. 33).

ADI 5209 / DF

4. Em 23.12.2014, no período de recesso natalino, o Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente, deferiu a medida cautelar requerida para suspender a eficácia da Portaria Interministerial n. 2/2011 até decisão final nesta ação.

5. O pedido de reconsideração formulado pela Procuradoria-Geral da República (doc. 36) foi indeferido pelo Ministro Presidente, que determinou o processamento como agravo regimental (doc. 37).

6. Em 27.2.2015, o Ministro do Trabalho e Emprego encaminhou a Informação n. 60/2015/CONJUR-MTE/CGU/AGU, na qual sustenta ser a Portaria Interministerial n. 2/2011 instrumento de política pública destinado à efetivação da Constituição da República, por dirigir-se à proteção da dignidade da pessoa humana e à valorização do trabalho, além do atendimento da função social da propriedade e da busca do pleno emprego, propiciando concretude ao direito fundamental do trabalhador de não ser submetido a tratamento desumano ou degradante (doc. 48).

6. A Advocacia-Geral da União assinala que a portaria interministerial não poderia ser objeto da presente ação, por ser de natureza regulamentar, e que a Requerente não disporia de legitimidade ativa *ad causam*.

Acentua que o ato normativo impugnado “*viabiliza[ria] a adequada execução de normas legais (artigos 626, caput, e 913, caput, da Consolidação das Leis do Trabalho), bem como de disposições contidas em convenções internacionais (Convenção n. 29 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, Convenção n. 105 da Organização Internacional do Trabalho, Convenção sobre Escravatura de 1926, Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956 e Convenção Americana sobre Direitos Humanos), além da Declaração Universal dos Direitos Humanos*” (fl. 12, doc. 51).

ADI 5209 / DF

Ressalta obrigar-se o Brasil a adotar medidas legais e administrativas para combater todas as formas de escravidão, por ser signatário de convenções internacionais nas quais se trata sobre o trabalho escravo.

7. Em 24.4.2015 e 26.5.2015, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho e a Advocacia-Geral da União notificaram a revogação da Portaria Interministerial n. 2/2011 pela Portaria Interministerial n. 2/2015 e pugnaram pela extinção da ação, por perda superveniente de seu objeto (docs. 58 e 62).

8. O Procurador-Geral da República opina pelo não conhecimento da ação e, se conhecida, pela improcedência do pedido (doc. 63).

9. Requereram ingresso na presente ação, como *amici curiae*, a Organização de Comunicação e Projetos Sociais – Repórter Brasil, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – Anamatra, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, o Instituto Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo – Inpacto, o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão – Abrapa.

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO**.

10. A presente ação direta de inconstitucionalidade está prejudicada.

11. Em 31.3.2015, foi editada a Portaria Interministerial n. 2, pela qual revogado expressamente o ato normativo impugnado na presente ação:

“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

ADI 5209 / DF

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 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

ADI 5209 / DF

dezembro de 2012.

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

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.

Art. 8º Revoga-se a Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011" (DOU 1º.4.2015).

12. A Portaria Interministerial n. 2, de 31.3.2015 não apenas revogou a Portaria Interministerial n. 2, de 12.5.2011, como alterou, substancialmente, o conteúdo das normas ensejadoras do ajuizamento da presente ação, a impor o reconhecimento da perda de seu objeto.

A Portaria Interministerial n. 2/2015 foi posteriormente também revogada pela Portaria Interministerial n. 4, de 11.5.2016.

ADI 5209 / DF

Embora a Portaria Interministerial n. 4/2016 tenha reproduzido o núcleo essencial da Portaria Interministerial n. 2/2015 e acrescido a possibilidade de celebração de termo de ajuste de conduta ou acordo judicial para reparação do dano causado pelo administrado alvo da fiscalização, o Autor desta ação descuidou de aditar a inicial e de promover o cotejo analítico das normas constantes da Portaria Interministerial n. 2/2011 e dos diplomas normativos supervenientes, a fim de justificar a persistência do objeto da ação.

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 sustentariam eventual argumento quanto ao indevido seguimento da presente ação.

13. A pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido prejuízo de ações de controle abstrato nas quais as normas impugnadas deixaram de subsistir no ordenamento jurídico:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGÜIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVÉRSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná,

ADI 5209 / DF

revogada no curso da ação, se julga prejudicada” (ADI n. 709/PR, Relator o Ministro Paulo Brossard, Plenário, DJ 24.6.1994).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 15, DE 4 DE DEZEMBRO DE 2006, DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REVOGAÇÃO PELA RESOLUÇÃO N. 17, DE 2 DE ABRIL DE 2007, DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor. Precedentes. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada pela perda superveniente de objeto, e cassada, em consequência, a liminar deferida” (ADI n. 3.831/DF, de minha relatoria, Plenário, DJ 24.8.2007).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - QUESTÃO DE ORDEM - IMPUGNAÇÃO A MEDIDA PROVISÓRIA QUE SE CONVERTEU EM LEI - LEI DE CONVERSÃO POSTERIORMENTE REVOGADA POR OUTRO DIPLOMA LEGISLATIVO - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA. - A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, eis que a ab-rogação do diploma normativo questionado opera, quanto a este, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos. Precedentes” (ADI n. 1.445-QO/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 29.4.2005).

E ainda: ADI n. 1.964/ES, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 9.10.2014 ADI n. 3.004/MG, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 16.12.2013; ADI n. 2.701/RJ, Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 4.12.2012; ADI n. 3.964/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJ 9.12.2014; ADI n. 973/AP, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ

ADI 5209 / DF

10.6.2014; ADI n. 1.504/RS, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 10.6.2014; ADI n. 1.910/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática, DJ 19.3.2014; ADI n. 520/MT, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 6.6.1997; ADI n. 3.873/AC, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 13.3.2009; ADI n. 3.319/RJ, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 27.6.2008; ADI n. 3.209/SE, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 27.3.2008; ADI n. 1.821/DF, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 14.3.2008; ADI n. 1.898/DF, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 14.3.2008; ADI n. 1.461/AP, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 19.10.2007; ADI n. 1.920/BA, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 2.2.2007; ADI n. 3.513/PA, Relatora a Ministra Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 22.8.2005; ADI n. 1.442/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 29.4.2005; ADI n. 2.436/PE, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, decisão monocrática, DJ 26.8.2005; ADI n. 380/RO, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 4.3.2005; ADI n. 1.995/ES, Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 17.11.2005; ADI n. 387/RO, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 9.9.2005; ADI n. 254-QO/GO, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Plenário, DJ 5.12.2003; ADI n. 1.815/DF, Relator o Ministro Sydney Sanches, DJ 7.3.2002; ADI n. 2.001-MC/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 3.9.1999; ADI n. 221/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 22.10.1993.

13. Pelo exposto, julgo prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade pela perda superveniente do objeto (art. 21, inc. IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), cassando-se a medida cautelar antes deferida. Prejudicados, por óbvio, os pedidos de ingresso formulados na presente ação.

Publique-se.

Brasília, 16 de maio de 2016.

Ministra CÁRMEN LÚCIA

Relatora